

EL FENÓMENO DE LA CAPTURA: DESENMASCARANDO EL PODER

GUÍA DE ANÁLISIS DE LA CAPTURA DE POLÍTICAS
PÚBLICAS Y SU EFECTO SOBRE LA DESIGUALDAD



OXFAM
Intermón

Este documento ha sido escrito por Hernán Cortés Saenz y Déborah Itríago. Oxfam agradece la colaboración de Íñigo Macías Aymar, Andrea Costafreda, Lara Contreras, Raquel Checa, Rosa María Cañete, Àlex Prats, Cristina Rovira, Beatriz Novales, Susana Ruiz, Carlos Botella, Enrique Maruri, Armando Mendoza, Rafael Georges, Diego Alejo Vázquez Pimentel, Susana Gauster, Rodrigo Barahona, David Rodríguez Seoane, Sonia Díaz, Nick Galasso. El autor y la autora expresan su agradecimiento a una serie de expertas y expertos que proporcionaron su asistencia: Ignacio Iturralde, Diego Sánchez-Ancochea, Andrés Villena, Ferran Izquierdo Brichs, Francisco Durand, Julián Cárdenas, Verónica Serafini y José Antonio Sanahuja. La revisión de la edición del documento ha estado a cargo de Ignacio Iturralde.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con hernan.cortes@oxfam.org

ÍNDICE

¿POR QUÉ ESTE DOCUMENTO ES RELEVANTE PARA OXFAM?	7
--	---

PARTE I. JUSTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO

Justificación y alcance del documento	9
Un nuevo contexto	10
El análisis de la captura política	12

PARTE II. CONCEPTOS BÁSICOS DEL FENÓMENO DE LA CAPTURA

Conceptos básicos	14
Captura política	14
Élite extractiva	17
Recurso de poder	20
Ciclo de políticas públicas	20
Igualdad de oportunidades	22
Desigualdad política	22
Influencia abusiva	23

PARTE III. MARCO ANALÍTICO Y GUÍA METODOLÓGICA

PRESENTACIÓN	24
--------------------	----

ETAPA 1 ¿QUÉ SE CAPTURA?

Marco de análisis de las políticas públicas	28
Metodología para la identificación y descripción de la política pública objeto de captura	29
Descripción detallada de la situación a analizar	31

ETAPA 2 ¿ES VÁLIDO EL CASO DE ESTUDIO?

Introducción	32
Metodología para la verificación de la pertinencia y factibilidad del caso	33

ETAPA 3 CUI BONO, ¿QUIÉN SE BENEFICIA?

Marco de análisis de las élites extractivas	35
Las élites y sus recursos de poder	35
Redes de élites	37
Metodología para la descripción de los actores con intereses en conflicto	38
Descripción de los actores con intereses en conflicto	39

ETAPA 4 ¿POR QUÉ SE PRODUCE LA CAPTURA EN ESTE CONTEXTO? FACTORES QUE FAVORECEN O LIMITAN

LA CAPTURA

Marco de análisis de los factores que favorecen o limitan la captura	40
Proceso y contexto histórico	41
Grado de concentración del poder político	42
Sistema electoral y de partidos políticos	43
Sistema de contrapoderes institucionales	44
Comunidad internacional	45

Marcos regulatorios	46
Marcos regulatorios de materias clave	47
Marcos regulatorios de los contrapoderes institucionales	51
Grado de concentración del poder económico	54
Ideología	57
Metodología para la explicación de los factores favorecedores y factores limitadores	59
Descripción y análisis de los factores que favorecen o limitan la captura	59

ETAPA 5 ¿CÓMO SE CAPTURA? LOS MECANISMOS DE CAPTURA

Marco de análisis de los mecanismos de captura	60
Mecanismos bisagra	61
Lobby	61
Puertas giratorias	62
Mecanismos asociados al sistema político electoral	63
Contribuciones económicas y financiación de los partidos	63
Corrupción	63
Clientelismo y cooptación	64
Procedimientos legislativos extraordinarios: “los decretazos”	64
Nombramiento de cargos	65
Mecanismos de creación de agenda	65
Control de la generación de conocimiento	66
Concentración de los medios de comunicación	66
Mecanismos informales	67
Metodología para la explicación de los mecanismos de captura	68
Descripción y análisis de los mecanismos de captura	68

ETAPA 6 ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS DE LA CAPTURA?

Marco de análisis de los efectos de la captura	69
Metodología para la explicación de los efectos sobre la desigualdad	71
Descripción y análisis de los efectos de la captura	72

ETAPA 7 RECOMENDACIONES

Metodología para la elaboración de recomendaciones	73
--	----

ANEXOS

ANEXO 1. Análisis y gestión de riesgos	75
ANEXO 2. Premisas	76
ANEXO 3. Social Network Analysis	77
ANEXO 4. Process Tracing Analysis	79

NOTAS

.....	80
-------	----

ÍNDICE DE GRÁFICAS, FIGURAS, RECUADROS Y CUADROS

Gráfica 1. Porcentaje de población que “no está satisfecha” con cómo funciona la democracia, 2017.....	11
Figura 1. Proceso de análisis de la captura propuesto en este documento	13
Figura 2. Ciclo de políticas públicas.....	21
Figura 1. Proceso de análisis de la captura propuesto en este documento.....	25
Figura 3. Metodología de análisis de la captura propuesta	27
Figura 4. Matriz para identificar qué ámbitos y en qué fase se produce el proceso de captura	30
Figura 5. Factores que favorecen o limitan la captura	41
Figura 6. Concentración del poder político y subcategorías	42
Figura 7. Marcos regulatorios de materias clave y subcategorías.....	47
Figura 8. Marcos regulatorios de los contrapoderes institucionales y subcategorías	52
Figura 9. Grado de concentración del poder económico y subcategorías.....	54
Figura 10. Ideología y subcategorías	57
Figura 11. Clasificación de los mecanismos de captura	61
Recuadro 1. Las diferentes visiones de la captura.....	15
Recuadro 2. El concepto de élite	18
Recuadro 3. Políticas públicas y definiciones.....	21
Cuadro 1. Metodología propuesta (preguntas y etapas)	26
Cuadro 2. Elementos para identificar si la política analizada ha sido potencialmente capturada o es fruto de dinámicas políticas en las que no ha habido una influencia abusiva por parte de una élite.....	34

**“ EN TODAS LAS REPÚBLICAS HAY,
EN EFECTO, CUALQUIERA QUE SEA
SU ORGANIZACIÓN, CUARENTA
O CINCUENTA CIUDADANOS QUE
ASPIRAN A MANDAR ”**

DISCURSOS SOBRE LA PRIMERA DÉCADA DE TITO LIVIO,
NICOLÁS MAQUIAVELO¹

¿POR QUÉ ESTE DOCUMENTO ES RELEVANTE PARA OXFAM?

Durante los últimos cinco años, Oxfam viene denunciando la extrema desigualdad como uno de los grandes obstáculos para el desarrollo pleno de las sociedades. Desde 2014, la organización está trabajando con la convicción de que la concentración de la riqueza va de la mano de la concentración del poder en pocas personas.² Varios estudios señalan que una mayor desigualdad económica y social produce una mayor desigualdad política, y viceversa.³ Como consecuencia, en una situación así las políticas no responden necesariamente al interés general y esto, a su vez, agrava la desigualdad.

Fruto de la labor de Oxfam y de muchas otras organizaciones, un asunto clave que ha tomado mayor relevancia en el análisis del fracaso de ciertas políticas públicas a la hora de reducir la desigualdad, es el rol de las élites en la configuración de patrones de desarrollo no inclusivos y su capacidad para moldear las **reglas del juego** a su favor y en detrimento de la mayoría de la población.

Las élites extractivas tienen la capacidad potencial de utilizar el control que ejercen sobre diferentes recursos de poder para influir sobre políticas públicas que afectan a sus miembros, beneficiar sus intereses económicos y de otra índole, aumentar su influencia sobre los decisores políticos, definir la agenda política y de discusión pública, etc. Este proceso de captura o secuestro de la política,⁴ además de propiciar una distribución ineficiente de los recursos existentes,⁵ erosiona la legitimidad del sistema democrático, refuerza las asimetrías entre diferentes grupos dentro de una sociedad y acaba minando la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en los decisores políticos.⁶ Todo ello puede traducirse en una mayor desigualdad tanto política, como socioeconómica e, incluso, de oportunidades. Esta es una preocupación central del trabajo que Oxfam desarrolla.

Uno de los desafíos a los que Oxfam se enfrenta para seguir profundizando en el conocimiento del fenómeno de captura política es la necesidad de construir un marco analítico mucho más robusto que facilite su comprensión y permita evaluar su impacto en la desigualdad.⁷ Para este fin, es fundamental **entender quiénes son las élites extractivas, qué mecanismos utilizan en los procesos de captura, qué factores la favorecen, qué factores la limitan y cuáles son las consecuencias de este fenómeno.**

“ Un asunto clave que ha tomado mayor relevancia en el análisis del fracaso de ciertas políticas públicas a la hora de reducir la desigualdad, es el rol de las élites en la configuración de patrones de desarrollo no inclusivos y su capacidad para moldear las reglas del juego a su favor y en detrimento de la mayoría de la población. ”

Este documento **plantea un marco analítico y una guía metodológica para la realización de estudios de caso sobre el fenómeno de la captura, cuyos resultados contribuirán sin duda a avanzar en su comprensión y a determinar su relación con la desigualdad.** La metodología pretende orientar al personal investigador a través de propuestas de definiciones, etapas, preguntas y métodos de análisis que ayuden a “abrir la caja negra” del poder. Se espera que, después de realizar un determinado número de casos, se pueda no solo mejorar el conocimiento sobre el fenómeno en cuestión, sino también **dar un paso hacia adelante en la elaboración de recomendaciones específicas que permitan combatir la captura desde distintos ámbitos.** Este trabajo está pensado como una puerta de entrada al fenómeno de la captura con la que participar en las discusiones y debates ya existentes sobre una temática de gran interés entre un creciente número de actores (académicos, organismos internacionales, sociedad civil, ciudadanía, etc.). Con el uso de esta metodología, en futuros estudios de caso se podrá enriquecer y profundizar el análisis y, así, contribuir a reorientar las políticas públicas hacia el interés general.

Los objetivos perseguidos con este documento son los siguientes:

- Aportar al debate sobre el fenómeno de la captura entre todos los actores interesados.
- Proporcionar un marco analítico y una guía metodológica que ayuden a identificar y entender el proceso de la captura de políticas públicas en su totalidad (qué, quién, cómo, por qué se produce la captura y cuáles son sus efectos).
- Promover la elaboración de estudios de caso en contextos varios que empleen el marco analítico y la guía metodológica aquí propuestos, a partir de la flexibilidad y adaptabilidad tanto de Oxfam como de otros actores que estén interesados.
- Identificar los posibles mecanismos para contrarrestar el proceso de captura y proponer recomendaciones.
- Contribuir a articular estrategias de incidencia y campañas sobre la temática.

El documento se estructura en cuatro partes: (i) **la justificación y presentación de los objetivos del documento**, destacando los factores que motivan el trabajo sobre la captura, las ideas principales y la hipótesis principal del enfoque a seguir; (ii) **las definiciones de los conceptos básicos** para la temática; (iii) **la guía analítica y metodológica** que constituye la parte central de este documento y donde se presentan las preguntas centrales de investigación, las etapas propuestas para llevar a cabo los estudios de caso y sugerencias sobre cómo llevarlo a cabo; y, finalmente, (iv) **los anexos** con información complementaria.

“ Es fundamental entender quiénes son las élites extractivas, qué mecanismos utilizan en los procesos de captura, qué factores la favorecen, qué factores la limitan y cuáles son las consecuencias de este fenómeno. ”

PARTE I

JUSTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO

JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE DEL DOCUMENTO

Ciertas élites usan su poder para intentar apropiarse de políticas públicas, leyes, contratos o marcos regulatorios fundamentales para el combate de la desigualdad, la pobreza y la exclusión, o para incidir en su diseño a favor de sus intereses y en contra del interés general. Es decir, las élites tienen la capacidad potencial de capturar o secuestrar políticas públicas⁸ relevantes para reducir la desigualdad económica y de oportunidades.⁹ Y en muchos casos la utilizan.

La captura por parte de las élites no es un fenómeno reciente –más bien lo contrario¹⁰–, ni es tampoco un fenómeno que se pueda limitar a países en vías de desarrollo. La mayor influencia de ciertos actores sobre las decisiones políticas en un contexto determinado demuestra los desequilibrios en la distribución de poder que existen en las sociedades. Estas asimetrías se trasladan inevitablemente a la arena política¹¹ condicionando las respuestas que se dan ante determinadas situaciones. Es importante, por lo tanto, encontrar un equilibrio entre los intereses privados y los públicos, evitando que los primeros permean a los segundos. La situación contraria no sólo es indeseable e ineficiente en términos de redistribución de recursos, sino que ha sido una constante en determinados contextos geográficos, principalmente –aunque no únicamente–, en países en desarrollo.

“ La mayor influencia de ciertos actores sobre las decisiones políticas en un contexto determinado demuestra los desequilibrios en la distribución de poder que existen en las sociedades. ”

Tanto desde el ámbito académico como, principalmente, desde el político se ha focalizado en la identificación y el análisis de qué políticas públicas han obtenido mejores resultados tanto a nivel económico como social o de desarrollo. Por el contrario, menos atención se ha prestado a por qué ciertas políticas no funcionan en determinados contextos y en otros sí. Existe consenso entre los expertos que todos los países y gobiernos tienen una serie de objetivos de desarrollo como prioritarios: seguridad, crecimiento, igualdad y sostenibilidad.¹² La pregunta que surge es por qué en ciertos países o regiones¹³ se priorizan unos objetivos determinados por encima de otros o por qué algunos no se tienen ni como prioritarios. Es decir, qué factores favorecen y cuáles limitan la implementación de políticas que, en principio, deberían ir en beneficio de la mayoría de la población. La influencia que ciertos actores ejercen con el objetivo de orientar ciertas políticas públicas en base a sus intereses, la reticencia de los decisores políticos a romper el equilibrio de poder existente, junto con la debilidad o incapacidad de la esfera pública de prevalecer frente los intereses privados, son algunas de las posibles explicaciones.

Es en materia de lucha contra la desigualdad y la pobreza donde esta incapacidad o debilidad de lo público ha sido y es más evidente. En regiones como América Latina y el Caribe, fenómenos como la desigualdad estructural, la falta de oportunidades de grandes segmentos de la población (como los indígenas), la acumulación en pocas manos de la propiedad de la tierra, el acceso diferencial a la educación pública, etc. tienen raíces en la alta y crónica concentración de poder en sectores reducidos de la población. Todo ello ha permitido que estos grupos –de forma más o menos evidente y directa– influyan de forma abusiva en las decisiones políticas de tal forma que sus intereses privados se han mantenido intactos. Es así como la política fiscal, identificada como una de las principales herramientas para la reducción de la desigualdad,¹⁴ beneficia permanentemente a los grupos más poderosos y afecta a la posibilidad de obtener fondos para políticas públicas necesarias para combatir la desigualdad y aumentar la cohesión social.¹⁵

UN NUEVO CONTEXTO

En las últimas dos décadas, se han producido ciertos cambios en el sistema internacional (financiarización de la economía¹⁶, importancia de la deuda, procesos de privatización y desregulación por parte de Gobiernos, concentración empresarial y de medios de comunicación, un progresivo desmantelamiento del Estado del Bienestar y el auge de las nuevas tecnologías, entre muchos otros¹⁷) que han producido alteraciones en la distribución y las fuentes de poder, así como en la configuración del sistema. Todo lo cual ha tenido un ulterior impacto en los procesos de captura, en quién la lleva a cabo y cómo.

El sistema internacional ha realizado una transición de un mundo unipolar (lo que se conoce como Pax Americana) a uno en el que el poder está más repartido y en el que la preeminencia de los EEUU está cada vez más en cuestión.¹⁸ En este sentido, la mencionada financiarización y digitalización de la economía, el boom en los precios de las materias primas y un giro geopolítico hacia el Pacífico en detrimento del Atlántico –entre otros factores– ha generado un trasvase de recursos a determinados actores, empoderándoles y dándoles una mayor capacidad de moldear las reglas del juego existentes (por ejemplo el caso de las empresas tecnológicas, intermediarios financieros y grandes consultorías o, en el ámbito geográfico,

“ La captura por parte de las élites no es un fenómeno reciente –más bien lo contrario–, ni es tampoco un fenómeno que se pueda limitar a países en vías de desarrollo. ”

“ La influencia que ciertos actores ejercen con el objetivo de orientar ciertas políticas públicas en base a sus intereses, la reticencia de los decisores políticos a romper el equilibrio de poder existente, junto con la debilidad o incapacidad de la esfera pública de prevalecer frente los intereses privados, son algunas de las posibles explicaciones. ”

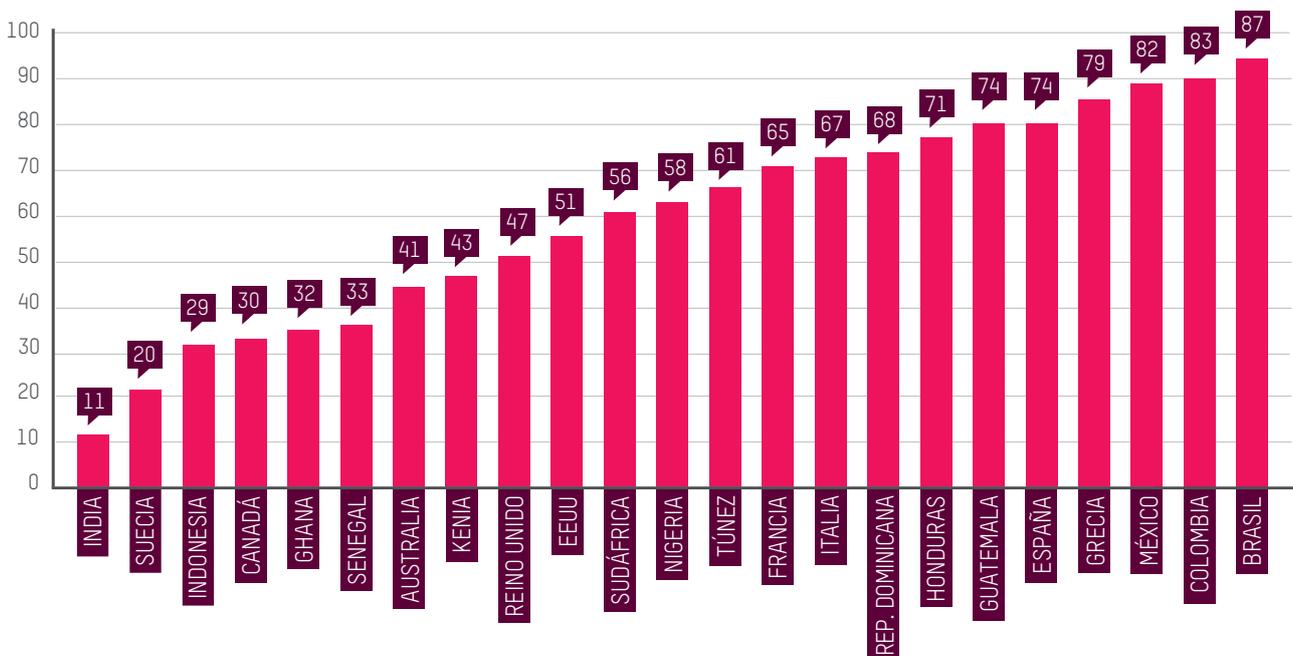
el caso de las élites políticas asiáticas). En paralelo, y a pesar de la continuada hegemonía de la arquitectura institucional nacida a raíz de la Segunda Guerra Mundial (Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, OCDE, etc.), aparecen nuevas instituciones que establecen poco a poco unas nuevas reglas del juego.¹⁹

Otros dos cambios destacables que se están produciendo en la actualidad son el aumento de la desigualdad y la desconfianza hacia la democracia y los gobernantes. La desigualdad afecta a la gobernabilidad de las sociedades²⁰ a través de: a) cambios en las percepciones de las personas sobre la legitimidad y la justicia de la sociedad en la que se vive;²¹ b) sobrerrepresentación política de aquellos con más recursos y poder; c) desequilibrios a medio-largo plazo en la representación política; d) la desvinculación de segmentos de la población de la vida política; y e) el aumento la desconfianza en la democracia.²² Esta desconfianza ejemplifica un problema de fondo respecto a un sistema que no está gobernado por el interés general y que acaba perpetuando las desigualdades. Como algunos autores señalan, la influencia política desmedida de algunos actores es un factor central que acentúa la desigualdad.²³ Es decir, es probable que el fenómeno de la captura y la influencia de las élites en la toma de decisiones esté provocando una mayor desigualdad y una desafección no solo con la política, sino con el sistema democrático en su conjunto.

Es probable que el fenómeno de la captura y la influencia de las élites en la toma de decisiones esté provocando una mayor desigualdad y una desafección no solo con la política, sino con el sistema democrático en su conjunto.

Este fenómeno se observa a escala global, a pesar de que es más persistente en algunas regiones concretas como en América Latina y el Caribe o en los países del Sur de Europa. Por ejemplo, en países como Brasil o España el 87% y el 74% de la población, respectivamente, no está satisfecha con la democracia (Gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de población que “no está satisfecha” con cómo funciona la democracia, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro y Pew Research Center (2017).²⁴

Al mismo tiempo, otros dos hechos están empezando a emerger a la luz pública. Por un lado, aumenta la percepción de que los gobernantes toman las decisiones en favor de una pequeña élite (en América Latina y el Caribe el 75% de la población cree que se “gobierna para unos pocos grupos poderosos en su propio beneficio”²⁵) y, por otro, las protestas en favor de una democracia real constituyen la razón principal por la que la gente protesta en el mundo (2006-2013).²⁶ Es decir, mientras aumenta la percepción de que las decisiones que toman los representantes políticos responden a los intereses de una minoría, cada vez más gente, y más a menudo, sale a la calle para pedir una democracia que responda de verdad a los intereses reales de la mayoría de la población.

Finalmente, tanto en países en desarrollo como desarrollados, ciertas élites suelen actuar de forma coordinada, estableciendo entre ellas redes a varios niveles (local, territorial, nacional, regional, transnacional o global) para extender su poder a través de mecanismos formales e informales (en ocasiones opacos) que les permiten adoptar diferentes formas dependiendo del contexto en el que se encuentren.²⁷ Por todo ello, resulta clave en el análisis de los procesos de captura entender quiénes son las élites, cómo actúan, cómo se relacionan entre ellas y crean redes, cuáles son sus motivaciones, sus recursos de poder, etc.

Este nuevo contexto internacional caracterizado por un aumento de la financiarización de la economía, el auge de las nuevas tecnologías, una mayor difusión del poder, cambios en el sistema internacional, desafección y desconfianza en la democracia y los gobernantes, unas élites más coordinadas, etc., plantea la necesidad de abordar el estudio de las élites y los procesos de captura desde una óptica amplia, flexible y sin condicionamientos previos. En este sentido, el hecho de que un país que sea considerado una democracia plena no debería ser impedimento para estudiar el fenómeno de captura política.

EL ANÁLISIS DE LA CAPTURA POLÍTICA

La aproximación al fenómeno de la captura no puede limitarse al estudio de los elementos clásicos de análisis (sistema político, configuración de partidos políticos, configuración del sistema de equilibrio de poderes –*check and balances*– o políticas regulatorias clásicas) y su relación con las élites. Debe ir más allá, incluyendo a los medios de comunicación, los procesos de creación de opinión pública, de producción de conocimiento, el papel de otros actores (como los sindicatos) o el marco histórico y coyuntural en el que se enmarca el fenómeno, entre otros asuntos. Es decir, es necesario prestar atención al marco más amplio de factores y circunstancias que favorecen o limitan la captura.

De esta forma, el esquema analítico que se propone (Figura 1), y que deriva en la propuesta metodológica que se detallará a continuación, gira alrededor de una variable dependiente y de diferentes elementos de análisis (variables intervinientes y explicativas, élites extractivas, mecanismos y efectos de la captura). Todo ello se explicita en la Parte III.

Este nuevo contexto internacional caracterizado por un aumento de la financiarización de la economía, el auge de las nuevas tecnologías, una mayor difusión del poder, cambios en el sistema internacional, desafección y desconfianza en la democracia y los gobernantes, unas élites más coordinadas, etc., plantea la necesidad de abordar el estudio de las élites y los procesos de captura desde una óptica amplia, flexible y sin condicionamientos previos.

Figura 1. Proceso de análisis de la captura propuesto en este documento.



Fuente: Elaboración propia.

Por todo lo anterior, este documento tiene como objetivo principal plantear una metodología básica que permita investigar y analizar estudios de caso de procesos de captura de políticas. Dichos estudios se desarrollarán a partir de la identificación de la posible captura de una política pública que ha tenido (o podría tener) impacto en alguna dimensión de la desigualdad identificada como central en el contexto analizado, siempre que la evaluación de riesgos (ver Anexo 1) no desaconseje llevarlos a cabo. Se consideran centrales las siguientes cinco áreas: reformas políticas económicas y sociales; reformas legislativas sobre recursos naturales o gestión del territorio; procesos de licitación de obra pública; acuerdos regionales o internacionales con cambios en la legislación nacional; reconstrucción y asistencia tras catástrofes naturales.

Los **estudios de caso** deberán ayudarnos a identificar los siguientes asuntos clave: (i) qué se captura (la política pública); (ii) quién captura (la élite extractiva según los recursos de poder que utiliza); (iii) por qué se produce la captura en el contexto analizado (factores que favorecen y limitan); (iv) cómo se captura (los principales mecanismos y estrategias que se utilizan); y (v) las posibles consecuencias sobre la desigualdad y sobre la narrativa existente en la sociedad analizada en materia de desigualdad.

Este documento tiene como objetivo principal plantear una metodología básica que permita investigar y analizar estudios de caso de procesos de captura de políticas.

PARTE II

CONCEPTOS BÁSICOS DEL FENÓMENO DE LA CAPTURA

CONCEPTOS BÁSICOS

Es necesario clarificar algunos conceptos básicos que se van a utilizar de forma recurrente a lo largo de este documento. Estos conceptos se elaboran a partir de una revisión de algunas definiciones ya existentes y se adaptan a los objetivos del documento. Es clave ajustar al máximo estas definiciones para poder trabajar desde el mismo punto de partida, ya que es probable que estas mismas ideas se empleen tanto en análisis más políticos como en investigaciones de casos concretos, en presentaciones o en futuras campañas que surjan de la aplicación de la metodología propuesta. A continuación, se presentan los conceptos más relevantes.

CAPTURA POLÍTICA

Para el desarrollo de este documento, es de suma importancia el establecer la definición de captura que servirá de base para el trabajo sobre el fenómeno. Así, se define la captura *como el ejercicio de **influencia abusiva** por parte de una(s) élite(s) extractiva(s) -en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general- sobre el ciclo de **políticas públicas** y los organismos del **Estado** (u otros de alcance regional o internacional), con efectos potenciales en la **desigualdad** (económica, política o social) y en el correcto desempeño de la **democracia**.*

” Captura es el ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élite(s) extractiva(s) - en favor de sus intereses y en detrimento del interés general - sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado (u otros de alcance regional o internacional) con efectos potenciales en la desigualdad y en la democracia. ”

Recuadro 1. Las diferentes visiones de la captura

En este apartado se presentan algunas de las definiciones más utilizadas y conocidas dentro de la literatura, tanto desde los ámbitos académicos y de la sociedad civil como de organismos internacionales, y que engloban tanto la captura de políticas públicas como la del Estado. Son la base que ha servido de orientación para la definición utilizada en este documento.

- El Nobel de economía **George J. Stigler** fue uno de los primeros en referirse al fenómeno al definir la captura regulatoria como “los usos potenciales de recursos y poderes públicos para mejorar el estatus económico de grupos económicos (como industrias y ocupaciones)”, y afirmar que “cada industria u ocupación que tiene suficiente poder político para utilizar el Estado buscará controlar la entrada [de nuevos competidores]”.²⁸
- **Paul Johnson** define una institución capturada como aquella que “está bajo la influencia de los intereses económicos de los grupos que están mayormente afectados por sus decisiones y políticas”.²⁹
- **Janine Wedel** define la captura del Estado como la “manipulación ilícita y no transparente del poder del Estado para beneficiar a intereses privados, sean políticos o empresas privadas”.³⁰
- **Joel Hellman y James G. Kaufmann** definen la captura del Estado como “empresas determinando y afectando la formulación de las reglas del juego a través de pagos privados a funcionarios y políticos”.³¹
- El **Fondo Monetario Internacional** la define como “el esfuerzo de empresas para moldear las leyes, políticas y regulaciones del Estado para su propio beneficio a través de la provisión de ganancias privadas ilícitas a funcionarios públicos”.³²
- El **Banco Mundial** define la captura como “la capacidad de algunos actores en la arena política de ser capaces de diseñar o implementar una política que maximiza sus beneficios privados ante el bienestar social debido a su mayor poder de negociación”.³³
- **Oxfam America**, en su documento *Political Rigging*, define la captura como “proceso en el que actores, difuminando el poder oficial y privado, transforman un sistema, parcial o totalmente, para que favorezca a una élite minoritaria a expensas de la mayoría no privilegiada”.³⁴
- **John Crabtree y Francisco Durand** al hablar de captura política la definen como el “proceso en el cual las élites económicas del poder, a pesar de la vigencia de las instituciones democráticas, utilizan una fuerza política abrumadora para proteger y proyectar sus intereses económicos sobre el Estado, negociando, aislando o simplemente ignorando las voces discordantes gobierno a gobierno (...) [y que] iría, sin embargo más allá del Estado como tal al incluir una gama de actividades relacionadas con la formación de la opinión pública”.³⁵
- **Manuel Villoria** define la captura de políticas como “el control por grandes grupos de interés de áreas de políticas dentro de un Estado, de forma tal que los gobernantes no pueden –ni muchas veces quieren– formular políticas autónomamente en ese ámbito”.³⁶

De las definiciones anteriores, se desprende que cuando se habla de captura se debe tener en consideración en primer lugar qué se captura. De esta forma, se puede hablar de captura de la democracia, del Estado, de un organismo gubernamental, de las políticas, del debate público, etc. En segundo lugar, se debe tener en cuenta quién captura y con qué fin. La captura puede ser promovida por un grupo político, representantes de un grupo corporativo, un ejército o una organización mafiosa, entre otros. Todos ellos son elementos que deben ser considerados sabiendo que la captura política es fruto de una connivencia entre élites y responsables de instancias públicas encargados de decidir sobre una política determinada.

En este documento, se utilizará ‘captura’ para referirse a la captura de las políticas públicas. Cuando en ocasiones se refiera a la suplantación del Estado, se utilizará explícitamente la expresión ‘captura del Estado’.³⁷ Oxfam emplea el término ‘captura del Estado’³⁸ para entender y analizar procesos holísticos en los que algunas élites han sido capaces de permear la mayoría de las estructuras del Estado y extraer recursos en su propio beneficio. Sin embargo, esta guía metodológica se centra en la captura de políticas públicas claves para la reducción de la desigualdad con el objetivo de tener un foco de análisis más concreto y facilitar el trabajo al personal investigador. Ello no contradice el hecho de que, en contextos específicos, se esté produciendo una captura de grandes áreas del Estado e incluso su totalidad. Sin embargo, focalizar en las políticas públicas permite también centrarse en otros contextos que no necesariamente son el del propio Estado o donde la captura del mismo se halla en una fase incipiente,³⁹ así como focalizar analíticamente y llevar a cabo estudios de caso específicos de forma más consistente.

Llegados a este punto, es necesario precisar dos elementos importantes. El primero se refiere al hecho de que la captura por parte de las élites no es necesariamente ilegal. Se puede considerar ilegítima en el sentido de favorecer los intereses de una minoría respecto a la mayoría, pero eso no la hace ilegal. Un ejemplo de lo anterior ocurrió en Pakistán, país en el que entre 1996 y 2002 las empresas con conexiones políticas recibieron un 45% más de créditos gubernamentales que otras firmas que eran más productivas y con ratios de insolvencia menores. También es destacable el caso de Túnez, en el que las empresas relacionadas con el gobierno del régimen de Ben Ali generaron gran parte de los beneficios del sector privado.⁴⁰ Esta dimensión ética, que enlaza con las discusiones que existen entre evasión y elusión fiscal,⁴¹ es de gran relevancia para entender la frontera, en ocasiones difusa, entre influencia legítima y captura. Segundo, se debe matizar que no todos los casos de captura implican corrupción (y viceversa) a pesar de que en muchísimas ocasiones ambos fenómenos están relacionados. Como puntualiza el Banco Mundial, la corrupción se centra en cómo las regulaciones son implementadas para favorecer al corruptor, mientras que la captura son las acciones para influenciar cómo las regulaciones se forman.⁴² Con algunos matices, esta diferenciación se puede apreciar en América Latina y el Caribe con el caso Odebrecht, que supuso el pago de sobornos a gobiernos y funcionarios de la región para la implementación de políticas de obra pública que favorecían a esta empresa.⁴³ La corrupción, en esencia, puede ser definida como “un atributo sistémico más que un comportamiento desviado de unos pocos individuos o un simple soborno”;⁴⁴ también puede entenderse como la “utilización de las funciones y

medios de las organizaciones públicas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”;⁴⁵ o, como establece el Banco Mundial, como el “abuso de la función pública para beneficio privado”.⁴⁶ Puede haber corrupción en los casos de influencia política y captura, pero en su naturaleza son fenómenos diferentes.

La definición de captura que se plantea en este documento bebe de diversas de las fuentes señaladas en el Recuadro 1. Primeramente, se basa en la capacidad de algunos actores de intervenir una política pública y anteponer su beneficio al de la población. En este sentido, la definición del concepto que aquí se propone se diferencia de la mayoría de definiciones existentes al no centrarse exclusivamente en élites económicas y empresariales –aunque en muchos casos serán las principales élites analizadas– y ver las élites en su conjunto, entendiendo que estas extraen recursos en su propio beneficio. En segundo lugar, dicha definición hace énfasis en las políticas públicas relacionadas con la lucha contra la desigualdad, provenientes de cualquier institución política (sea local, territorial, estatal, regional o internacional), e incorpora el término ‘democracia’ porque se considera que la captura tiene efectos en la esencia de la democracia, al desviar el bien común de la mayoría a una minoría específica. Finalmente, se usa el término ‘influencia abusiva’ que expresa la mayor y excesiva capacidad de incidencia sobre las decisiones políticas que tienen ciertas élites sobre el resto de la población, lo que les permite hacer prevalecer sus intereses, dados los recursos de poder con los que cuentan. Este término se utiliza con frecuencia para expresar esta capacidad y sirve, también, para diferenciar otros tipos de influencia que pueden ejercer otros actores.⁴⁷

De esta forma, este documento trabaja con la definición de captura presentada al inicio de este apartado, es decir, *el ejercicio de **influencia abusiva** por parte de una(s) **élite(s) extractiva(s)** –en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general– sobre el ciclo de **políticas públicas** y los organismos del **Estado** (u otros de alcance regional o internacional), con efectos potenciales en la **desigualdad** (económica, política o social) y en el correcto desempeño de la **democracia**.*

ÉLITE EXTRACTIVA

En todos los procesos de captura hay un actor concreto (o grupo de actores) –lo que se identifica comúnmente como élite– que sale beneficiado al imponer sus intereses privados a los de la mayoría. Se puede afirmar, por lo tanto, que en estas dinámicas de poder existen dos actores principales: las élites (políticos, empresarios, jueces, banqueros, mafiosos, etc.) y la población que sale perjudicada.⁴⁸ Las élites (organizadas o no) son actores estratégicos, limitados en número –que pueden actuar en diferentes ámbitos y tener conexiones más allá del nivel local o nacional. Controlan los recursos de poder clave en el contexto en cuestión para influir y determinar, en base a sus intereses particulares y en detrimento del interés general, decisiones relevantes sobre las políticas públicas que tienen intención de capturar.

Las élites (organizadas o no) son actores estratégicos, limitados en número que pueden actuar en diferentes ámbitos y tener conexiones más allá del nivel local o nacional. Controlan los recursos de poder clave en el contexto en cuestión para influir y determinar, en base a sus intereses particulares, decisiones relevantes sobre las políticas públicas que tienen intención de capturar.

Recuadro 2. El concepto de élite

El concepto de élite ha sido objeto de debate durante siglos, por parte de autores provenientes de diferentes escuelas de pensamiento,⁴⁹ y ha estado íntimamente ligado a las discusiones sobre los conceptos de hegemonía y oligarquía.⁵⁰ Existen, por lo tanto, varias aproximaciones al concepto de élite. Al igual que en el caso de captura, las definiciones que se presentan aquí han servido de orientación para la definición que se utiliza en este documento y, por tanto, incluye ideas de algunos de los autores más relevantes que han trabajado sobre las élites.

- Concepciones clásicas de élite son las de **Gaetano Mosca** quien las considera como aquellas personas que detentan el poder en una sociedad y conforman una especie de clase social;⁵¹ o **Wilfredo Pareto** que habla de la élite para referirse a aquellos con mayor influencia y poder político en una sociedad, y la divide entre aquellos que constituyen la clase de gobierno y la de no-gobierno.⁵²
- Para **C. Wright Mills** las élites de poder o élites políticas son la minoría que toma las decisiones vitales en un país y controla las instituciones necesarias.⁵³
- La **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences** define las élites como “pequeños grupos de gente que ejercen poder e influencia sustancial sobre los resultados políticos y públicos”.⁵⁴
- **Ferran Izquierdo** considera a las élites como “los individuos que se encuentran en una posición jerárquica superior en las instituciones sociales y cuya supervivencia en esta posición depende de su capacidad para competir por la acumulación de poder”.⁵⁵
- El **Banco Mundial** las considera como aquellas personas “que tienen la habilidad de influenciar directamente en el diseño e implementación de cierta política”.⁵⁶
- **Joan Prats** habla de actores estratégicos, entendidos como “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos”.⁵⁷
- Finalmente, un concepto reciente dentro de la literatura sobre las élites, y que es de gran importancia en este documento, es el de élite extractiva, popularizado por **Acemoglu y Robinson**. Élite extractiva entendida como aquella que posee un sistema que le permite sustraer rentas de la mayoría en beneficio propio y con poder suficiente para impedir que se desarrolle un sistema institucional y económico inclusivo, que distribuya el poder político y económico de forma amplia, respete el Estado de derecho y el mercado libre.⁵⁸

Cuando se habla de élites, es importante tener en cuenta cuatro ideas: (i) como se desprende de las definiciones del recuadro anterior, las élites no son únicamente individuos ricos (caracterizados generalmente como “el 1%”), sino que también se pueden incluir en este concepto –dependiendo siempre del contexto que se analice– a políticos, representantes sindicales, burócratas, mafias, propietarios de medios de comunicación, miembros de dinastías, intermediarios de diversa índole, etc.; (ii) existen élites de ámbito local, territorial, nacional, regional, transnacional o

global, interactuando, o no, entre ellas; (iii) hay unas élites más importantes que otras en un contexto determinado (lo que algunos autores denominan élites primarias y secundarias⁵⁹); y, finalmente, (iv) el contexto internacional condiciona parcialmente la configuración de las élites, de la misma forma que los cambios vividos en los últimos años –mencionados más arriba en el apartado Un nuevo contexto– han tenido impacto en la configuración de las élites.⁶⁰ Se debe, por lo tanto, afinar al máximo la identificación y el análisis de las élites para no caer en simplificaciones.

En este informe, se trabaja principalmente con el concepto de élite extractiva (utilizando indistintamente tanto este término como el de élite, a secas), en el sentido de la capacidad que ciertos individuos tienen para hacer uso de sus recursos de poder y ejercer una influencia abusiva sobre ciertas políticas públicas en base a sus intereses particulares y en detrimento de los de la mayoría. Las élites ostentan el poder en una sociedad vía el control de recursos clave (recursos institucionales, materiales, financieros y simbólicos), una situación que genera una asimetría de poder entre las élites y la mayoría. Pero no necesariamente todas y cada una de las élites usan este poder para extraer un beneficio acorde a sus intereses, ni lo hacen en todos los casos. Aquellas que sí lo hacen –y que en esta guía se denominarán élites extractivas– constituirán el sujeto de análisis central de los procesos de captura.

De esta forma, en este documento se define a la élite extractiva como un *actor individual o conjunto de actores individuales organizados (o no) cuyo control o posesión de algún recurso de poder estratégico en un contexto determinado le dota de la capacidad de aprovecharse conscientemente de las relaciones de poder y definir las políticas públicas en base a sus intereses y estrategias, en detrimento del interés general.*

De esta definición se sigue que es necesario identificar qué recursos de poder son los más importantes en cada contexto determinado. Esta tarea es clave para perfeccionar el análisis. En paralelo, es importante resaltar el componente geográfico, en el sentido de que son distintos tipos de élites los que pueden llegar a controlar recursos de poder en un contexto específico. De esta forma, y en relación con los cambios acontecidos en el contexto internacional en las últimas dos décadas – como se detallan en el apartado un nuevo contexto–, la interacción entre élites nacionales, regionales y, muy especialmente, transnacionales y globales es un elemento de análisis fundamental para el fenómeno de la captura. Los cambios en la distribución de poder y su efecto sobre las élites han aumentado la capacidad de ciertos actores –como inversores, representantes de instituciones financieras internacionales o de empresas transnacionales– de moldear ciertas políticas públicas en base a sus intereses. El ejemplo de Chile y la influencia de representantes del Banco Mundial, al establecer su posición en el ranking *Doing Business Report* y condicionar de esta forma las políticas a aplicar, es una muestra del poder de estas nuevas élites transnacionales.⁶¹

Finalmente, el contexto específico en el que las élites actúan también tiene relevancia en la configuración de las mismas y determina muchas de sus características. De esta forma, si se trata de un Estado democrático, es posible que las élites se especialicen más debido a la mayor competencia de poder entre ellas (con el resultado de una mayor fragmentación de las mismas) y a la existencia de unas reglas del juego que no favorecen la concentración de poder y sí, en cambio, el uso de contrapoderes. Ello debería resultar en una mayor dificultad para capturar.

Por el contrario, es probable que un Estado menos democrático cuente con un menor número de élites que, a su vez, serán menos especializadas, pero cada una concentrará mayor número y cantidad de recursos.⁶²

RECURSO DE PODER

Los recursos de poder se pueden definir como aquellos instrumentos –legales o ilegales– de los que las élites hacen uso para aumentar su influencia política, económica y social, y acumular así más poder. Los recursos variarán en gran medida dependiendo del contexto y –aunque existen varias taxonomías⁶³– se pueden agrupar en la siguiente lista no exhaustiva que, inspirada en el trabajo de Robert Cox,⁶⁴ propone cuatro grandes grupos:

- **Recursos materiales:** recursos naturales, productivos, armas y otros.
- **Recursos financieros:** recursos de capital, creación de crédito.
- **Recursos institucionales:** acceso directo y control de las instituciones, capacidad coercitiva y capacidad de definir las reglas.
- **Recursos simbólicos:** narrativas, ideas, creencias y discursos dominantes que legitiman y refuerzan la posición de las élites.

De acuerdo con esta tipología, entre los recursos de poder encontramos desde la información, el conocimiento, el capital, la ideología, el control de un conglomerado empresarial o la pertenencia a un partido político, hasta el control de medios de comunicación o de grupos armados al margen de la ley. El uso de cada uno de ellos dependerá del contexto, de la capacidad de las propias élites y de sus objetivos. Su control otorgará capacidad para influir en las decisiones políticas relevantes, lo que es requisito indispensable para que se produzca la captura. Evidentemente, existen factores que favorecerán la captura –que van más allá de la posesión de un determinado recurso de poder y que se analizan más adelante en la metodología propuesta–, pero identificar las élites y sus recursos en un contexto determinado es un paso clave para el análisis de la captura política.

Finalmente, es necesario precisar que no solo es relevante tener poder y controlar recursos. Ser consciente de ello, poder ejercer el poder y convencer al resto de su aceptación (de forma coercitiva o no) es, en ocasiones, más importante que dicha posesión y control.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El ciclo de una política pública⁶⁵ es el proceso que va desde el surgimiento del problema y su entrada en el debate público, pasando por su inclusión en la agenda política, la formulación de la política pública, su aprobación, implementación y evaluación de los resultados (ver Figura 2). Es clave en todo el análisis de la captura, ya que es durante el mismo que esta se hace más evidente. Por lo tanto, este enfoque centrado en el proceso es el que resulta más útil para desarrollar estudios de caso y en el que el trabajo de Oxfam se focalizará principalmente. Es importante remarcar que la captura se puede dar en cualquiera de las diferentes fases dentro del ciclo de las políticas públicas.

Recuadro 3. Políticas públicas y definiciones

Después de establecer el ciclo de políticas públicas, es necesario definir lo que se entiende por política pública. Existen muchas definiciones del concepto.

Joan Subirats junto a otros autores la definen como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”.⁶⁶

Para **Meny y Thoening** es “un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado”.⁶⁷

Christopher Simon, por su parte, define de forma más sencilla una política pública como “aquello que un gobierno debería o no debería hacer, y hace o no hace”.⁶⁸

Finalmente, **Winchester** las define como las “soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos [que] se desprenden de la agenda pública”.⁶⁹

Figura 2. Ciclo de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

Si se toma como ejemplo una reforma tributaria basada en otorgar incentivos fiscales a grandes empresas, se observa como la captura se puede dar en el debate público (necesidad de atraer inversión para generar empleo), en el diseño de la propuesta de política pública (propuesta de exenciones fiscales a empresas de un sector determinado si invierten en una zona específica), en el debate político o parlamentario (aumentar el atractivo del país para los inversores), aprobación de la ley (presión por parte de *lobbies* y grupos empresariales a parlamentarios), implementación (concesiones a ciertas empresas) o en la propia evaluación (los resultados objetivos son discriminados a favor de aquellos más positivos) o reforma (presión de actores nacionales o internacionales para una reforma de la política pública más acorde a sus intereses).

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La influencia excesiva de las élites y su capacidad para capturar ciertas políticas públicas en su propio beneficio pueden generar no solo desigualdad de resultados entre las élites y otros grupos de población, sino también levantar obstáculos que lesionan la capacidad de los grupos de población no privilegiada para aprovechar aquellas oportunidades que mejoren su condición socioeconómica. En otras palabras, la captura puede violentar uno de los principios básicos de determinados modelos de democracia como es el principio de igualdad de oportunidades.

La defensa de la igualdad de oportunidades se entiende como el principio fundamental bajo el que “los logros y resultados de una persona no dependen de su raza, género, familia o cualquier otra característica inmutable”.⁷⁰ Es decir, la movilidad social no debería estar determinada por las condiciones de una persona, ni tampoco por si tiene mayor o menor capacidad para influir en la formación de políticas públicas.

La captura puede generar un aumento de la desigualdad de oportunidades en contextos o circunstancias donde aquellos con mayor capacidad de influencia y sus redes son capaces de mantener el statu quo que los privilegia o, incluso, aumentar sus privilegios en contraposición a aquellos que –considerados como *outsiders*– no tienen los medios para ello y, por lo tanto, ven limitado su derecho a ser tratados bajo criterios de igualdad. Esta dinámica se manifiesta en las brechas salariales, de educación, de salud, tecnológica, en las diferencias en la carga fiscal que asumen los distintos individuos en una sociedad, las diferencias en el acceso a la ley, en la participación política, etc. No es inimaginable que las élites lleguen a disponer de un monopolio de oportunidades cuyo resultado “será la creación de una dinámica y círculo vicioso de privilegios que pasará de generación en generación”.⁷¹

Dos ejemplos de la dinámica anterior. Según un reciente estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile, existe coincidencia en la educación que recibieron ministros, senadores y diputados del país. Así, el “75% de los ministros, el 60% de los senadores y más del 40% de los diputados (...) asistió a colegios de élite, carreras de élite o ambas (...) [como consecuencia] estas personas comparten, muy probablemente, (...) las redes de contacto y la formación profesional de la gran mayoría de los gerentes y directores de las principales empresas del país”.⁷² En el caso de Francia, por otro lado, se estima que el 75% de los gerentes de las 200 mayores compañías del país son descendientes de las familias más ricas, a diferencia de Alemania (25%) o EEUU (10%).⁷³

Los ejemplos anteriores muestran cómo, en determinados contextos, la falta de igualdad de oportunidades, en este caso en materia de educación, condiciona el acceso a cargos públicos (como ministro, senador o diputado) y privados. También ilustran sobre el hecho de que la pertenencia a redes de élites, formales o informales, puede generar las condiciones propicias para que se produzcan procesos de captura posteriores.

DESIGUALDAD POLÍTICA

Uno de los principios básicos de la democracia –y que va más allá de las definiciones clásicas– es la capacidad de la ciudadanía para cambiar el statu quo a través de las instituciones políticas.⁷⁴ El no poder ofrecer este mínimo a la sociedad, debido al control que grupos de élites extractivas ejercen sobre dichas instituciones, es

consecuencia de la desigualdad política que supone que unos actores tengan más poder para determinar los resultados de una política pública que otros.⁷⁵ Ello, a su vez, puede aumentar la misma desigualdad, con lo que existe el riesgo de que se caiga en otro círculo vicioso.

El PNUD define la desigualdad política como “las diferencias en la influencia de distintos actores sobre las decisiones tomadas por los cuerpos políticos”.⁷⁶ Como se infiere de la definición anterior, el proceso de captura aumenta la desigualdad política y viceversa. Se trata, por lo tanto, de otro concepto importante a tener en cuenta, puesto que la capacidad de participar, de ser representado y de influir en las decisiones políticas, son todos ellos pilares de la democracia representativa y, por ende, del contrato social.

Es evidente que en las sociedades existen asimetrías de poder entre los actores que participan en el ciclo de las políticas públicas. De alguna forma, las políticas públicas reflejan este desequilibrio e intentan incorporar los diferentes intereses de los ciudadanos. Sin embargo, cuanto mayor es esta asimetría de poder, mayor puede llegar a ser la capacidad de influir en la toma de decisiones y de capturar políticas y, como resultado adicional, mayor desigualdad política. Una mayor asimetría de poder a favor de unos pocos profundiza la desigualdad –tanto económica como de otros tipos, incluyendo la política– y puede generar tres efectos perniciosos en el sistema de gobernanza: exclusión, clientelismo y captura. Por el contrario, las políticas que aumentan la igualdad reducen las asimetrías de poder y la capacidad de captura de las élites extractivas.⁷⁷

INFLUENCIA ABUSIVA

Como consecuencia de la desigualdad, hay actores que gozan de una mayor influencia respecto a otros. Es lo que el Banco Mundial llama “capacidad desproporcionada para influenciar el proceso político”.⁷⁸ Cuanta mayor sea la desigualdad política, económica o social, mayor será la influencia sobre el ciclo de las políticas públicas de algunos actores. Así, por ejemplo, aquellos actores que tienen la capacidad de acceso a capital más móvil (inversores, banqueros, grandes fortunas, etc.) tienen mayor acceso al poder político y mayor capacidad para adaptar las normas en base a sus intereses.⁷⁹ Por influencia política se entiende –entre otras definiciones–, el “producir efectos en la toma de decisiones”.⁸⁰ Al incorporar el componente abusivo o desproporcionado, esta influencia se puede definir como la “forma de poder político ejercido por aquellos que no poseen la autoridad legal-formal para hacer e implementar decisiones sobre políticas públicas particulares de un gobierno, pero tienen y utilizan la habilidad para condicionar, modificar y controlar el comportamiento de los decisores políticos oficiales que sí que poseen la capacidad para hacer e implementar las decisiones”.⁸¹ Es importante también hacer la distinción entre influencia proactiva (participar en el proceso de toma de decisiones de las políticas) y reactiva (negarse a acatar la decisión de la autoridad).⁸² La influencia puede producirse tanto en un nivel como en otro.

Como se ha señalado la influencia no es necesariamente ilegítima, como tampoco implica siempre corrupción. Pero se pueden dar situaciones en las que ciertos individuos (organizados o no y que principalmente conforman lo que se define como élites) abusen de su mayor y desproporcionada capacidad de influencia sobre los decisores públicos para privilegiar así sus intereses particulares sobre los generales. Esta desigualdad de influencia puede derivar en captura, al obstaculizar iniciativas de reducción de la desigualdad o reforzar desigualdades existentes. De esta forma, la influencia se convierte en abusiva y deriva en captura cuando un actor utiliza conscientemente sus recursos de poder para generar efectos que beneficien sus intereses particulares por encima del interés general.

PARTE III

MARCO ANALÍTICO Y GUÍA METODOLÓGICA

PRESENTACIÓN

Partiendo de las premisas incluidas en el Anexo 2, este documento propone un marco conceptual y una metodología para investigar el fenómeno de la captura a partir del esquema analítico representado en la Figura 1, que gira en torno a una variable dependiente específica. Esta, a su vez, se puede ver influenciada por alguna variable interviniente, por diferentes variables explicativas, por las élites extractivas usando determinados recursos de poder y por los mecanismos de captura que estas emplean. De forma más específica, los elementos a analizar en esta guía metodológica son los siguientes:

- **Variable dependiente:** una cierta élite extractiva tiene éxito (o fracasa) al lograr que una política que tiene incidencia en la evolución de la desigualdad sea debatida, formulada o implementada en función de sus intereses y en perjuicio del interés general y/o de un grupo de población particular.
- **Variables intervinientes:** diversos aspectos relevantes del contexto en el que se produce la captura.
- **Variables explicativas:** los elementos que favorecen o limitan la captura.
- **Actor agente principal:** las élites extractivas con sus recursos de poder.
- **Mecanismos de captura:** los instrumentos que utilizan las élites extractivas para utilizar su poder de influencia para capturar una política pública.
- **Consecuencias de la captura:** los efectos sobre la desigualdad y el discurso dominante en el contexto concreto.

Figura 1. Proceso de análisis de la captura propuesto en este documento.



Fuente: Elaboración propia.

Es posible analizar cada uno de los anteriores elementos de forma independiente y aislada, pero la visión en conjunto del fenómeno de la captura es indisoluble de este análisis más holístico. Si dichos elementos promueven la captura por parte de una élite extractiva, es posible que se vea afectado el ciclo de las políticas públicas y que, como consecuencia, agraven la desigualdad (bien de forma directa o bien a través de cambios en la narrativa).

A continuación, se presentan el marco de análisis y la metodología de cada una de las etapas del proceso de investigación para uso del personal investigador que desee desarrollar estudios de caso sobre el fenómeno de la captura política (ver Cuadro 1). Las preguntas guía se deben responder en orden y en relación a los elementos clave del análisis en cada una de las etapas.

A modo de ejemplo, en la primera etapa se quiere dar respuesta a la pregunta guía "¿Qué se captura?". Para ello, se presenta primero el marco de análisis para poder identificar qué se captura y cuándo. Posteriormente, se desarrolla la metodología y, finalmente, se proponen una serie de preguntas de investigación a responder en cada una de las etapas. Este esquema de exposición se repite en todas las etapas.

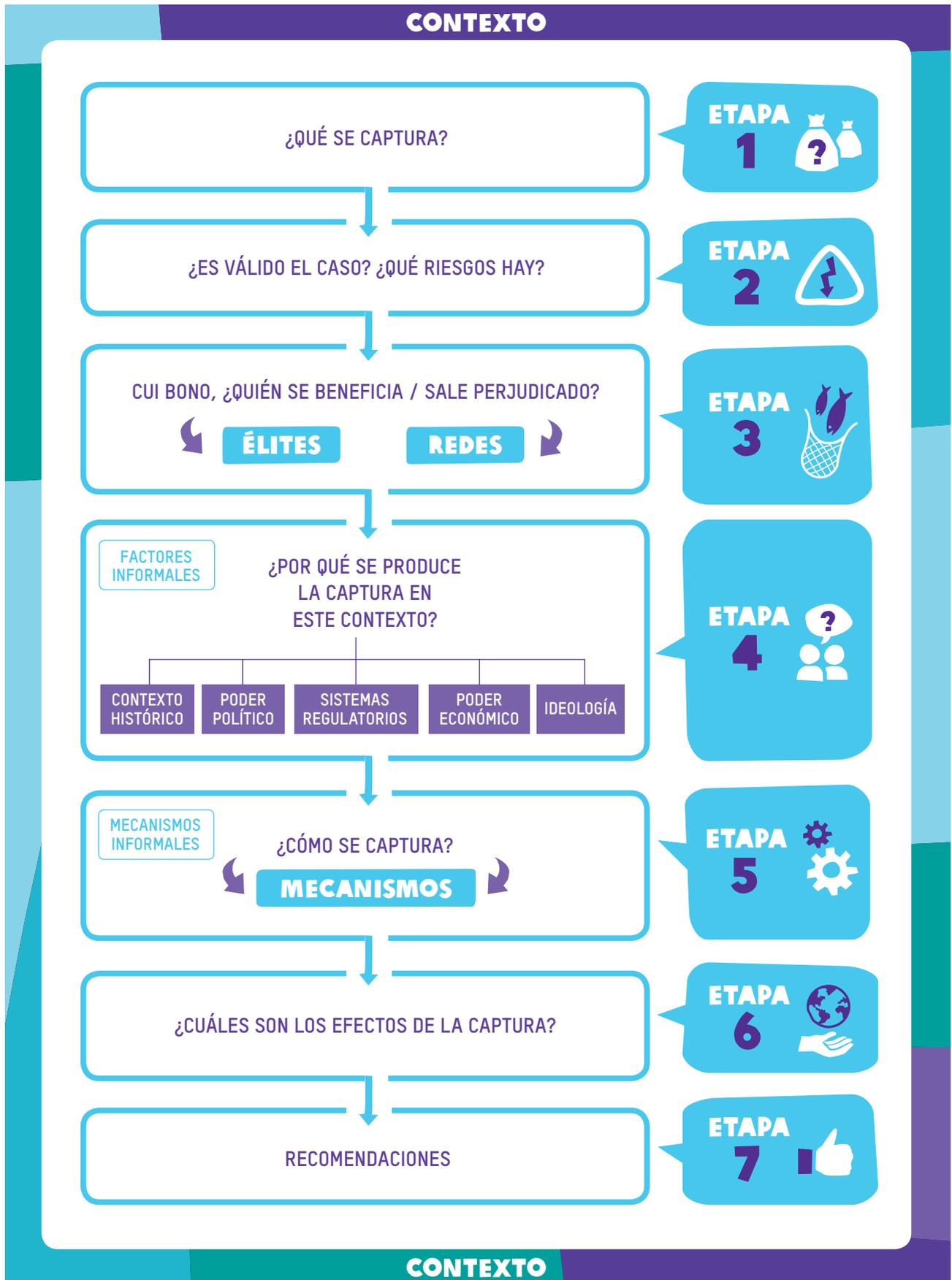
Cuadro 1. Metodología propuesta (preguntas y etapas):

	PREGUNTAS GUÍA	METODOLOGÍA
ETAPA 1 	¿QUÉ SE CAPTURA Y CUÁNDO?	Identificación y breve descripción de la política que se ha capturado o intentado capturar.
ETAPA 2 	¿ES VÁLIDO EL CASO?	Verificación de la pertinencia y factibilidad del caso así como de los riesgos.
ETAPA 3 	<i>CUI BONO</i> ¿QUIÉN SE BENEFICIA? ¿QUIÉN SALE PERJUDICADO? ¿PARA QUÉ SE CAPTURA?	Descripción de los actores con intereses en conflicto así como los objetivos que persiguen: <ul style="list-style-type: none"> • La élite extractiva (o grupo de élites) que controla los recursos de poder necesarios para la captura • Relaciones entre los miembros de la élite (o del grupo de élites). • Afectados (o posibles afectados) en el proceso de captura. • Beneficiados por la captura, si no es ninguno de los actores anteriores.
ETAPA 4 	¿POR QUÉ SE PRODUCE LA CAPTURA EN ESTE CONTEXTO?	Explicación de los factores (variables explicativas e intervinientes del contexto) que favorecen o limitan la captura por parte de la élite o grupo de élites.
ETAPA 5 	¿CÓMO SE CAPTURA?	Explicación de los mecanismos que utiliza la élite o grupo de élites para influir y conseguir la captura.
ETAPA 6 	¿CUÁLES SON LOS EFECTOS DE LA CAPTURA? ¿CÓMO AFECTA A LA DESIGUALDAD?	<ul style="list-style-type: none"> • Consecuencias para el interés general o para un grupo de población específico. • Efectos sobre la desigualdad y en las vidas de las personas (que son distintas de la élite o grupo de élites). • Impacto de la captura en la narrativa existente en el contexto en relación a la política pública.
ETAPA 7 	¿QUÉ LECCIONES HEMOS APRENDIDO?	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendaciones y lecciones aprendidas con el estudio de caso. Desarrollo de propuestas para contrarrestar la captura.

Fuente: Elaboración propia.

De forma gráfica, la Figura 3 representa la propuesta metodológica de este documento agrupada en diferentes etapas. Como ya se ha apuntado, tan solo es una orientación para el personal investigador y, por lo tanto, está completamente abierta a interpretaciones y cambios por parte del equipo de trabajo en base a sus preferencias y a las necesidades de cada caso de estudio. La figura muestra la secuencia lógica de etapas, preguntas guía y conceptos centrales del proceso de investigación.

Figura 3. Metodología de análisis de la captura propuesta.



Fuente: Elaboración propia.



ETAPA 1

¿QUÉ SE CAPTURA?

MARCO DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Hay ciertas políticas públicas que son de especial relevancia para la reducción o la lucha contra la desigualdad por su capacidad para mejorar la distribución del ingreso o de la riqueza, proporcionar una mayor protección social, favorecer las oportunidades de minorías, etc. Además de estas, existen otras políticas que también son indirectamente relevantes para combatir la desigualdad y que podrían evidenciar casos de captura por parte de algún tipo de élite extractiva. La propuesta metodológica de este informe recomienda centrarse en ambas categorías de políticas para realizar los estudios de caso sobre captura. Sin ser exhaustiva, se propone la siguiente lista de ámbitos de políticas públicas para que los equipos de investigación los tengan en cuenta a la hora de poner en marcha los casos de estudio sobre captura:

- **Reformas políticas, económicas o sociales** en las que los intereses particulares de individuos o grupo de individuos se puedan ver afectados. Ejemplos destacables son las privatizaciones, las reformas tributarias, ambientales, laborales, de servicios sociales básicos (salud, educación, pensiones) o de telecomunicaciones, entre otras.

☞ Hay ciertas políticas públicas que son de especial relevancia para la reducción o la lucha contra la desigualdad por su capacidad para mejorar la distribución del ingreso o de la riqueza, proporcionar una mayor protección social, favorecer las oportunidades de minorías, etc. ☞

- **Aprobación y reformas de marcos regulatorios de la gestión del territorio y de los recursos naturales.** Ejemplos son las concesiones de explotación de recursos naturales, tierras, bienes públicos, proyectos de planificación urbanística, etc.
- **Procesos con alcance regional o internacional que conllevan reformas de las legislaciones nacionales y locales.** En estos casos se entrelazarán con bastante probabilidad intereses de élites locales con internacionales. Ejemplos son los procesos de negociación de acuerdos de libre comercio, planes de inversiones, tratados tributarios, etc.
- **Concursos para la licitación de obras públicas.**
- **Procesos de asistencia y reconstrucción debido a catástrofes naturales,** como son las sequías, terremotos, huracanes, etc.



METODOLOGÍA

PARA LA IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA OBJETO DE CAPTURA

Esta primera etapa corresponde a la identificación y breve descripción de la política pública objeto de captura así de en qué momento se produce la captura. La captura de una política se puede producir de diversas maneras y en diferentes momentos del ciclo de las políticas públicas. Es importante remarcar que la captura no es un fenómeno siempre visible. Se pueden dar situaciones en las que se apruebe y se implemente una política que pueda tener como efecto un aumento de la desigualdad y de los privilegios de una élite, pero que sea el resultado legítimo del proceso político per se y no de la influencia abusiva de un grupo de poder (ver preguntas para el personal investigador de la Etapa 2).⁸³

Para guiar al personal investigador (i) se proponen una serie de preguntas orientativas para poder discernir qué tipos de políticas pueden ser capturadas y en qué momento; y (ii) se incorpora una matriz que relaciona los

ámbitos de las políticas potencialmente capturadas con las fases del ciclo de las mismas.

PREGUNTAS ORIENTATIVAS PARA EL PERSONAL INVESTIGADOR:

- ¿La política pública a analizar tiene algún impacto potencial sobre la desigualdad? ¿Se pueden discernir efectos positivos y/o negativos en segmentos específicos de la sociedad? ¿Se puede afirmar que la política en cuestión tiene efectos relevantes en el aumento o la disminución de la desigualdad al beneficiar a ciertas élites?
- ¿El proceso de reforma política, económica o social es propicio para un proceso de captura por parte de una élite extractiva que busca hacer prevalecer sus intereses? ¿Se ha producido algún tipo de reforma fiscal, laboral, electoral, sanitaria, del sector de telecomunicaciones, etc. con potencial impacto sobre la desigualdad o sobre la posición de cierta élite?

- ¿Se está decidiendo la política pública objeto de análisis en un momento convulso a nivel social, económico o político que puede afectar la misma? ¿Ciertos actores se están beneficiando de la aplicación de medidas excepcionales a nivel de seguridad o financieras, como resultado del contexto convulso?
- ¿El debate sobre el impacto de la política pública se mantiene en un segundo plano mediático y de discusión política a pesar de la importancia de sus efectos a nivel social, económico y político?
- En la opinión pública, ¿se presentan visiones y puntos de vista diferentes o antagónicos respecto al impacto de la política en cuestión?
- ¿Existe algún grupo particular que haya demostrado un interés especial en la política pública en cuestión?
- ¿Se produce la captura en diferentes fases del ciclo de las políticas públicas o en su totalidad? ¿Se puede saber en qué momento concreto se captura (o intenta capturar) la política en cuestión?
- ¿Cuál es el objetivo que se persigue en la captura de la política pública en cuestión?

Para ayudar al personal investigador a trabajar en los estudios de caso, se ha elaborado la siguiente matriz (Figura 4) en la que se cruzan las fases del ciclo de políticas públicas y los ámbitos de las mismas en los que la captura se puede producir.

Figura 4. Matriz para identificar qué ámbitos y en qué fase se produce el proceso de captura.

FASES CICLO POLÍTICAS PÚBLICAS / ÁMBITOS	DEBATE OPINIÓN PÚBLICA	DISEÑO DE LA PROPUESTA	DEBATE POLÍTICO Y SOCIAL	APROBACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	EVALUACIÓN	REFORMA
Políticas Reforma Pol/Ec/Soc							
Políticas Gestión Territorio y Recursos Naturales							
Acuerdos Regionales / Internacionales							
Licitación Obra Pública							
Reconstrucción Desastre Natural							

Fuente: Elaboración propia.

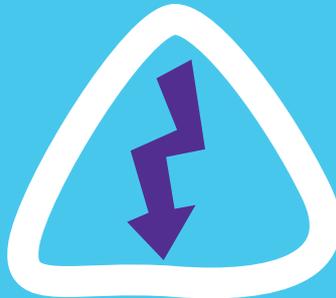
DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA SITUACIÓN A ANALIZAR

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN QUE DEBEN SER RESPONDIDAS EN ESTA ETAPA:

- ¿Qué ha sucedido en relación con la política que ha sido capturada (o intentado ser capturada) por la influencia de una determinada élite o grupo de élites? ¿En qué momento del ciclo de políticas públicas se ha producido la captura? Aquí se pretende que el personal investigador plasme los acontecimientos sucedidos. Es decir, hay que explicar claramente el antes y el después de la instancia que ha sido lesionada. Se deben describir claramente los indicios que justifican el análisis del caso, enumerar elementos que evidencien que podría haber captura, indicar el momento dentro del ciclo de políticas públicas en el que se produce, así como enunciar los efectos que se estima que se han producido. Por ejemplo, si se trata de una reforma fiscal, se tiene que exponer de qué se trata, cuáles son los cambios más importantes que han sido bloqueados y que podrían afectar a la desigualdad, etc. Puede ser que, como producto de la captura, se haya producido un aumento de la

fiscalidad indirecta sobre la directa y, consecuentemente, recaiga una mayor carga impositiva sobre los ingresos de los segmentos de la población más pobres; o, que la necesidad de atraer inversiones a través de la reducción de los impuestos directos haya entrado en el debate público como una de las prioridades del país. Todo esto debería reflejarse en esta primera etapa.

- ¿Cuál es el contexto político, económico y social en el que se ha producido el intento de captura o la captura resultante? El análisis del contexto debe aportar elementos que hayan jugado un papel crucial en el proceso de captura.
- ¿Hubo alguna reacción por parte de la ciudadanía, sindicatos, estudiantes u otro tipo de movimiento social ciudadano? Si se ha dado algún tipo de oposición, recoger los testimonios de las voces disidentes, especificar la respuesta por parte del gobierno y el seguimiento de las protestas por parte de los medios de comunicación.



ETAPA 2

¿ES VÁLIDO EL CASO DE ESTUDIO?

INTRODUCCIÓN

A pesar de que pueda parecer que una política pública no da los resultados esperados debido al proceso de captura, no necesariamente es así siempre. De hecho, en la gran mayoría de casos, el resultado final es fruto de la interacción y juego político entre actores con intereses y recursos diversos.⁸⁴

Por lo tanto, se debe esclarecer si la política pública se ha capturado (o intentado capturar) y si la investigación se puede llevar a cabo. Por un lado, hay que establecer algunos criterios objetivos que ayuden a analizar el proceso alrededor de la política pública en cuestión y, así, poder concluir que existen indicios suficientes para afirmar que el proceso político ha sido capturado (o intentado capturar). Entre estos criterios, se incluyen el de transparencia y buen gobierno porque son dos elementos que si se cumplen pueden ser indicios de que la política pública en cuestión es fruto del juego político y no de la influencia abusiva de una élite. La transparencia es seguramente uno de los más importantes ya que la opacidad en las decisiones tomadas por parte de los decisores podría constituir un indicio claro de captura (ver Cuadro 2). La transparencia es “una cualidad esencial del buen gobierno, de la calidad de las instituciones políticas y de su carácter

inclusivo o excluyente”.⁸⁵ Transparencia Internacional la define como la “característica de gobiernos, empresas, organizaciones e individuos de ser abiertos en la publicación clara de información, reglas, planes, procedimientos y acciones”.⁸⁶ A su vez, por buen gobierno se entiende “aquel que promueve instituciones formales e informales que fomentan la transparencia, la efectividad, la coherencia y la rendición de cuentas”.⁸⁷

Por otro lado, la factibilidad de la investigación no sólo va en la dirección de discernir si el proceso político determina el resultado de la política escogida, sino también en evaluar si se tienen los recursos necesarios para realizarla y si los riesgos potenciales para su realización son asumibles. En consecuencia, tres tareas fundamentales son verificar la disponibilidad de datos e información para llevar a cabo el estudio, estimar la capacidad –a nivel de recursos humanos y recursos financieros– para desarrollar un estudio de este tipo y realizar un análisis de riesgos amplio, prudente y realista (ver posibles orientaciones en Anexo 1).



METODOLOGÍA

PARA LA VERIFICACIÓN DE LA PERTINENCIA Y FACTIBILIDAD DEL CASO

Esta es la etapa en la que el personal investigador debe corroborar la validez del caso. Es decir, aquí es necesario verificar que existen suficientes indicios que confirmen que el caso en el que se va a trabajar es fruto de la captura por parte de las élites extractivas, que existe información suficiente y confiable para realizar la investigación, recursos para llevarla a cabo, etc.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN QUE DEBEN SER RESPONDIDAS EN ESTA ETAPA:

- a. ¿Existen suficientes indicios y/o evidencias que permitan afirmar que la política pública

específica que se considera que ha sido capturada (o intentado capturar) es consecuencia de la influencia de una élite extractiva? Es decir, ¿existen otra(s) posible(s) explicación(es) acerca del fallo o del éxito en el diseño y/o implementación de la política en cuestión?

Con el objetivo de poder concluir si el proceso político responde al legítimo juego político o es fruto de la captura, el Cuadro 2 incorpora algunos elementos y preguntas que pueden orientar al personal investigador al respecto y ayudar a responder a esta pregunta.

Cuadro 2. Elementos para identificar si la política analizada ha sido potencialmente capturada o es fruto de dinámicas políticas en las que no ha habido una influencia abusiva por parte de una élite (No es una lista exhaustiva).

- ¿Existe alguna fase del ciclo de la política pública que haya sido violentado? Aquí, es de gran importancia analizar la transparencia de las fases previas al debate parlamentario y durante todo el proceso del mismo (ver Figura 2), de la financiación de los grupos políticos, aclarar en quién recae la responsabilidad del diseño de la política (y quién escogió a estos responsables), etc.
- Otros elementos relevantes a tener en consideración son:
 1. La incorporación de enmiendas al texto y su debate, aunque no se hayan incorporado.
 2. La elaboración de estudios de impacto de la política en cuestión (análisis de coste-beneficio de la implementación de la política en cuestión) y quién los ha llevado a cabo.
 3. La renovación de los altos cargos funcionariales dentro de las instituciones políticas.
 4. La presión por parte de actores privados y la incorporación de sus demandas principales en la política en cuestión.
 5. Existen denuncias o quejas externas sobre el procedimiento seguido y, si las ha habido, cómo se han canalizado.

De ser afirmativa la respuesta a la primera pregunta, es decir, una vez establecido que existen indicios suficientes de la captura, se deben responder las preguntas siguientes:

- b. ¿Se puede cuantificar el impacto (o los impactos) sobre el interés público y la desigualdad producto de la captura que se sospecha? Si la respuesta es no, ¿el caso va a permitir desarrollar una narrativa alrededor de la captura y sus efectos sobre la desigualdad (a partir de, por ejemplo, historias humanas que demuestren las consecuencias de la captura en sus vidas)?
- c. ¿Se trata de una política relevante para el marco de trabajo nacional y/o regional, así como para los planes estratégicos de la organización que lleva a cabo la investigación?
- d. ¿Existen trabajos previos sobre la misma temática o similar realizados en el contexto que se va a investigar? ¿Y estudios sobre la misma temática realizados en contextos diferentes?
- e. ¿Existen suficientes datos, recursos e información clave que permitan explicar el caso?
- f. ¿Son necesarias alianzas con otros actores para llevar a cabo la investigación? En caso afirmativo, ¿existen recursos para ello y se considera la alianza beneficiosa? En caso negativo, ¿se tiene capacidad y recursos para llevar a cabo el trabajo en solitario?
- g. El estudio de caso planteado ¿parece incluir acciones ilegales o se ciñe a mecanismos legales?
- h. ¿Son asumibles los riesgos que conlleva el realizar la investigación? ¿Va a generar el desarrollo del estudio de caso nuevos riesgos?



ETAPA 3

CUI BONO, ¿QUIÉN SE BENEFICIA?

MARCO DE ANÁLISIS DE LAS ÉLITES EXTRACTIVAS

Este documento define a la élite extractiva como *conjunto de actores individuales organizados (o no) cuyo control o posesión de algún recurso de poder estratégico en un contexto determinado los dota de la capacidad de aprovecharse conscientemente de las relaciones de poder y definir las políticas públicas en base a sus intereses y estrategias, en detrimento del interés general.*

A partir de esta definición, se recomiendan dos vías complementarias para poder identificar las élites extractivas en un contexto determinado. En primer lugar, se deben identificar quiénes controlan los principales recursos de poder en el contexto en cuestión y, en segundo lugar, se debe realizar un análisis de las redes de élites.

LAS ÉLITES Y SUS RECURSOS DE PODER

Como se menciona en la Parte II de este documento, los recursos de poder se pueden definir como aquellos instrumentos –legales o ilegales– de los que las élites echan mano para aumentar su influencia política, económica y social, y acumular más poder. Los recursos varían dependiendo del contexto, evolucionan con el tiempo y se adaptan a los cambios que se van produciendo en el sistema internacional. Al llegar a esta tercera etapa, el hecho de haber identificado ya la política pública que se captura facilita el rango de análisis de las élites al permitir centrarse en las élites que controlan los recursos que tienen mayor eficacia en la captura de dicha política. Así, si se trata de

una política de vivienda es poco probable que, en principio, sea necesario analizar las élites que controlan los recursos en materia de seguridad; de igual forma, ante una licitación de obra pública, difícilmente serán analizados aquellos que controlan la producción de conocimiento científico.

Para identificar las élites según los recursos de poder, se usará la clasificación presentada anteriormente:

- **Élites que controlan recursos materiales.** En esta categoría se incluirán aquellas personas que poseen o proveen tierra, recursos energéticos, armas, propiedades, fábricas, bienes, servicios, etc.
- **Élites que controlan los recursos financieros.** En esta categoría se incluirán aquellas personas que controlan o proveen capital y crédito, como son los banqueros, inversores, grandes fortunas, representantes de instituciones financieras internacionales, etc.
- **Élites que controlan las instituciones más importantes.** En esta categoría se incluirán aquellas personas que controlan cargos públicos en relación a la toma de decisiones en instituciones políticas, judiciales, económicas, etc.
- **Élites que controlan las ideas dominantes.** En esta categoría se incluirán propietarios de medios de comunicación, profesores universitarios, asesores de empresas, religiosos, intelectuales, etc.

En todo momento y contexto, las élites nuevas conviven con las viejas, así como élites de ámbito local o nacional con otras regionales e incluso internacionales. Por ejemplo, en un proceso de reforma de los mercados financieros en un país determinado, se podrán identificar empresarios nacionales, regionales o representantes de instituciones financieras internacionales todos ellos con similares intereses en juego.⁸⁸ De esta forma, una institución financiera puede impulsar una mayor apertura de esos mercados de capital a la inversión extranjera, los representantes de una empresa del sector bancario internacional y nacional pueden hacer presión al gobierno para acelerar esta reforma, y ciertos grupos inversores de alcance regional pueden también tener interés en este proceso para aumentar su presencia en los mercados del país en cuestión. Al converger sus intereses, estos actores, de forma consciente o no, conforman un grupo que ejerce una influencia abusiva para capturar dicha reforma.

En otro orden de cosas, el que se identifique una élite con influencia en un ámbito determinado no implica que no pueda estar presente en otro a través de los varios recursos de poder que controla. De hecho, es probable que una misma élite tenga intereses diversos que le hagan pertenecer a diferentes grupos de élites. Así, un empresario dedicado a la política puede a la vez ser propietario de una empresa minera, ocupar un puesto en un órgano asesor de un ministerio y tener intereses accionariales en un conglomerado de comunicación. Además, está claro que una misma élite puede contar con diversos recursos de poder. En el caso de una reforma agraria, por ejemplo, si se identifica a un gran terrateniente como un miembro de la élite principal, se debe ser capaz de ver si más allá de la posesión de tierras existen otros recursos de los que puede hacer uso para decantar a su favor ciertas políticas. Siguiendo con el ejemplo, el terrateniente puede asimismo ser columnista de un periódico de negocios, dar clases en alguna universidad privada de gran influencia, tener vínculos con el partido político en el poder o con el conglomerado empresarial a través del cual explota preferentemente sus tierras, etc.

“ En todo momento y contexto, las élites nuevas conviven con las viejas, así como élites de ámbito local o nacional con otras regionales e incluso internacionales. ”

REDES DE ÉLITES

Una vez que se tengan identificados la élite (o grupo de élites) y sus respectivos recursos de poder, es de gran utilidad establecer las conexiones y redes que se generan entre sus miembros o entre las élites que conforman un determinado grupo de élites.

En la sociedad actual, el poder se organiza cada vez más en redes y, en el caso de la captura, las redes que establecen las élites tienen un alcance y un poder que va más allá del ámbito geográfico de los estados. A pesar de que las redes se pueden establecer a todos los niveles –y el análisis de las redes puede incluir desde una familia hasta los directores ejecutivos de las grandes empresas globales–, el análisis de las mismas se trata de un ejercicio de gran valor para identificar a las élites, sus ramificaciones, su origen y evolución. A modo de ejemplo, las relaciones entre los representantes de empresas transnacionales del petróleo –en contraposición a las empresas nacionales del mismo sector–, permite visualizar y entender intereses comunes en ciertas políticas que se siguen en foros internacionales, la posición ante regulaciones ambientales y fiscales, su presión sobre el cartel de la OPEP para fijar un precio determinado, etc.⁸⁹

Por lo tanto, para entender la configuración y concentración del poder en el mundo actual es imprescindible analizar las redes, ya que son estructuras cambiantes y adaptables con influencia social, política, económica y cognitiva. Además, la pertenencia a una determinada red otorga la capacidad de excluir a otras élites competidoras. De esta manera, aunque las élites fuera de la red tuvieran el control de ciertos recursos de poder estratégicos en un contexto determinado, no tendrían la capacidad de usarlos en su beneficio por el poder de la red en conjunto o, incluso, su poder de veto.⁹⁰

Al analizar la presencia de los miembros de la élite o grupos de élites en empresas, grupos de discusión formales e informales, *think tanks*, carteras de inversiones, formadores de opinión, entre otros, se pueden llegar a establecer conexiones que permiten determinar la importancia relativa de algunos grupos respecto a otros, así como la cohesión o la fragmentación de la élite o las élites que conforman un determinado grupo. A modo de ejemplo, un miembro de una élite puede trabajar para agencias tributarias estatales y tener conexiones con las grandes consultoras internacionales. A su vez, estas consultoras pueden asesorar empresas, y formar parte de grupos de discusión nacionales, regionales e internacionales con interés sobre ciertas políticas tributarias de la administración donde trabaja en primer lugar el mencionado miembro de la élite.

El análisis sobre las conexiones entre élites se puede realizar, de forma más o menos exhaustiva, a partir de lo que se conoce como **Social Network Analysis (SNA)**.⁹¹ Varios académicos están aplicando el SNA para analizar las conexiones entre las empresas y políticos.⁹² Existen varios ejemplos del uso que se hace del SNA para identificar élites y las redes que establecen entre ellas mostrando, por caso, la conexión entre las empresas en un contexto determinado.⁹³

El uso del SNA (ver Anexo 3) tiene tres ventajas principales:

1. Permite centrarse en las relaciones que se establecen entre los individuos y su posición dentro de la red.
2. Permite observar cuán cohesionadas o fragmentadas están las élites, dando pistas para el análisis del proceso de influencia y captura (exitosa o fallida).
3. Finalmente, permite mostrar gráficamente los posibles conflictos entre grupos de élites, así como la relación entre las nuevas y las viejas élites.

“ En la sociedad actual, el poder se organiza cada vez más en redes y, en el caso de la captura, las redes que establecen las élites tienen un alcance y un poder que va más allá del ámbito geográfico de los estados. ”

A pesar de que su elaboración no entraña gran dificultad,⁹⁴ realizar un análisis SNA con detalle y precisión requiere un trabajo de compilación de datos para cruzar distintas variables. Por este motivo, es recomendable utilizar alguno de los softwares disponibles (UCINET, PAJEK, POLINODE, QGIS, MAPBOX⁹⁵) para crear una base de datos sobre las élites identificadas con dichas variables (presencia en consejos de administración, en órganos de gobierno, etc.). Como alternativa más sencilla, se puede simplemente posicionar a los principales actores en un contexto determinado en base a los recursos de poder que controlan y estudiar las relaciones que mantienen con otros actores. Es importante, sin embargo, establecer de forma rigurosa todas las relaciones posibles a partir de un número lo suficientemente amplio de variables.

El uso del SNA creará una gráfica con las conexiones de los diversos actores (ver Anexo 3). Dichas conexiones se denominan *nodos* que indican la relación entre élites o miembros de una élite. Cuanto mayor es el nodo, mayor es el grado o la importancia que dicho actor tiene en la red. Es decir, cuantas más conexiones tenga, más poder acumulará y más capacidad para establecer relaciones con otros actores. Estos nodos sirven tanto para identificar puntos focales para la captura, como para identificar élites con intereses coincidentes que, quizás, no son conocidas por la ciudadanía –ni evidentes para el personal investigador– del contexto en cuestión. También se puede observar si un actor es central o si realiza la función de intermediación entre élites o entre estas y la periferia. Además, este análisis de redes de relaciones puede facilitar la articulación de estrategias de incidencia conectadas regionalmente, ya que permite reconocer élites conectadas en diferentes países, pero con objetivos e intereses comunes.

Este doble ejercicio –identificar los actores que controlan las principales estructuras de poder en el contexto determinado y la creación del mapa de redes que se establece entre estas élites– debe servir para identificar quiénes son las élites que actúan en el proceso de captura a estudiar y, sobre todo, para entender cómo se organizan.



METODOLOGÍA

PARA LA DESCRIPCIÓN DE LOS ACTORES CON INTERESES EN CONFLICTO

En esta etapa se debe proceder con la descripción detallada de los actores en conflicto, es decir, las élites extractivas y el segmento de la población potencialmente perjudicado. Esto va a permitir no solo identificar estos actores, sino entender sus motivaciones y objetivos.

Al final de esta sección se presenta un breve resumen con los principales métodos para orientar al personal investigador en la identificación y análisis de las élites. Este resumen es abierto. El equipo de investigación puede incorporar cuantos elementos considere relevantes para el análisis según la particularidad del caso.

DESCRIPCIÓN DE LOS ACTORES CON INTERESES EN CONFLICTO

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN QUE DEBEN SER RESPONDIDAS EN ESTA ETAPA:

- ¿Quiénes son los actores que intervienen en el proceso de captura o intento de captura? Se debe establecer quién es la élite (o grupo de élites) que captura y quiénes son los potenciales perjudicados por la captura de la política.
- ¿Cuáles son los respectivos intereses, estrategias, motivaciones y expectativas de dichos actores en relación con la captura que se ha producido o se ha intentado producir? Aquí se deberían analizar más en detalle los actores en conflicto (la élite o grupo de élites y la población potencialmente afectada, para así identificar las motivaciones que llevan a los primeros a querer la captura y a los segundos, si ha sido el caso, a evitarla) y proceder con el análisis coste-beneficio de cada uno de ellos respecto a la política pública capturada. De esta forma, se podrá observar un grupo relativamente pequeño y cohesionado alrededor de un interés bien definido frente a un segundo grupo potencialmente grande y con intereses diversos y heterogéneos.
- ¿Cuáles son los recursos de poder de la/s élite/s? Aquí deberán describirse los recursos que dotan de poder a la élite o grupo de élites para influir y capturar. Por ejemplo, si se trata de una mafia organizada en un barrio, es probable que su poder provenga del control de la violencia, de garantizar la seguridad o, incluso, de aportar recursos económicos o asistencia social a la ciudadanía del barrio en cuestión, etc.
- ¿Existen alianzas entre las élites o miembros de la élite? ¿Cómo se organizan? En este

punto es relevante ver cómo las élites o los miembros de la élite se relacionan entre sí en el proceso de captura que ha resultado en éxito o fracaso (tanto a nivel local y territorial, como nacional, regional e internacional). El análisis de redes será de gran utilidad y se incorporarán los gráficos realizados (si es el caso). Fruto de este análisis, es posible que se identifiquen las formas en que las élites o los miembros de una élite se mantienen en contacto mediante, por ejemplo, asociaciones profesionales, *think tanks*, reuniones periódicas, clubes, etc.

RECURSOS PARA EL PERSONAL INVESTIGADOR (NO ÚNICOS):

- Métodos sugeridos:
 - **Social Network Analysis -SNA (Análisis de Redes Sociales).**
 - Una alternativa a la elaboración del análisis de redes son los **mapas de poder**. Estos mapas son una forma de representar gráficamente quién o quiénes toman las decisiones en relación al problema que se ha identificado y a la propuesta de cambio que se tiene. También muestran quiénes son aliados potenciales para apoyar la propuesta de cambio y qué personas, organizaciones o grupos se opondrán a esta. Se trata de otro medio de representación que permite visualizar todos los aspectos más relevantes de los actores centrales en el caso de estudio y sus conexiones. En esencia, los mapas de poder y el SNA no difieren de su objetivo último que es visualizar y entender las redes que se forman entre actores en un contexto determinado.



ETAPA 4

¿POR QUÉ SE PRODUCE LA CAPTURA EN ESTE CONTEXTO? FACTORES QUE FAVORECEN O LIMITAN LA CAPTURA

MARCO DE ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE FAVORECEN O LIMITAN LA CAPTURA

Los factores que favorecen o limitan la captura se han organizado en base a cinco categorías. A pesar de que los equipos de investigación son libres de incluir adicionales, se considera que estas cinco categorías son lo suficientemente amplias para poder llevar a cabo un análisis detallado y no se presentan en orden jerárquico en esta guía. Cada categoría, a su vez, contiene subcategorías, y es aquí donde el personal investigador, en base a su conocimiento del contexto de estudio, ampliará la lista según sus necesidades. Es importante recordar de nuevo la importancia de los factores de tipo informal y que son de difícil identificación. De esta forma, a pesar de tener cinco categorías, otras causas relacionadas con la cultura y las normas sociales pueden favorecer o limitar la captura. Estas adiciones ayudarán a refinar la metodología. Finalmente, se incluyen una serie de preguntas en base a las subcategorías para facilitar el trabajo investigador. La lista de preguntas es orientativa y, por lo tanto, está abierta a otras que se consideren más adecuadas.

De forma gráfica podemos utilizar la siguiente figura para identificar las cinco grandes categorías que se proponen para analizar los factores que favorecen o limitan la captura:

Figura 5. Factores que favorecen o limitan la captura.



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presentan cada una de las cinco categorías con sus subcategorías, así como algunas preguntas orientativas para entender el éxito o el fracaso de las élites en el proceso de captura. En algunos casos se ha incluido un esquema para ayudar a visualizar de forma sencilla las subcategorías.

PROCESO Y CONTEXTO HISTÓRICO

Cada contexto analizado tiene sus particularidades que son claves para comprender el proceso de captura o intento de captura. Estas particularidades van más allá del contexto puntual que se presenta en un momento determinado. Por este motivo, resulta primordial reconocer cómo la historia de la sociedad, las fuerzas políticas históricas, la concepción y formación del Estado, el rol histórico del sector privado y las élites, entre otros elementos, pueden jugar a favor o en contra de los intentos de captura. Así, por ejemplo, el pasado colonialista, la vocación comercial de una sociedad o la tradición religiosa pueden determinar el tipo de relaciones que se da entre las élites y su capacidad para influir de forma abusiva sobre el proceso de generación o implementación de las políticas públicas.

“ Cada contexto analizado tiene sus particularidades que son claves para comprender el proceso de captura o intento de captura. ”

Si, por un lado, son significativas aquellas particularidades más antiguas del contexto en cuestión; por otro lado, también cobran importancia acontecimientos contemporáneos de relevancia histórica. En este sentido, el impacto de la crisis económica y financiera más reciente pueden haber configurado ciertas estructuras que favorecen la captura dentro del contexto en cuestión.

Preguntas orientativas (lista no exhaustiva):

- ¿Existe algún elemento del contexto analizado que esté fuertemente condicionado por la historia y que podría destacarse como favorecedor o limitador de los procesos de captura?
- ¿Ha habido acontecimientos históricos recientes que hayan causado cambios estructurales en el contexto en cuestión (desastre humanitario, golpes de estado, crisis crediticias o de balanza de pagos, etc.)? ¿Cómo han afectado estos cambios a la distribución de poder en la sociedad?
- Al hacer el análisis de las élites, ¿se aprecia que la composición de las mismas ha cambiado en los últimos años o, por el contrario, se mantiene la misma configuración desde hace tiempo?
- ¿Controlan las élites los principales sectores de la economía en cuestión?
- ¿Tiene la sociedad un fuerte componente religioso que la permea? ¿Ejerce la religión una influencia importante en el proceso de generación de las políticas públicas, tanto a nivel formal como informal?

GRADO DE CONCENTRACIÓN DEL PODER POLÍTICO

En un sentido amplio, la forma en que se configura el poder político y las normas que regulan su actuación tienen gran importancia como elementos que favorecen o limitan la posible captura por parte de las élites. No solo se trata de cómo se configuran el poder ejecutivo y legislativo, ni de cómo se escogen sus representantes, sino de las normas y la estructura del poder judicial. En este sentido, el grado de independencia de este último respecto a los dos anteriores es uno de los elementos más importantes. Finalmente, el papel que juega la comunidad internacional también es un factor a destacar dentro de esta categoría.

Se han identificado tres subcategorías: (i) naturaleza del sistema electoral y de los partidos políticos; (ii) desequilibrios en la configuración de contrapoderes institucionales; y (iii) influencia de la comunidad internacional. A su vez, estas subcategorías contemplan categorías de rango inferior que se especifican en cada caso.

“ La forma en que se configura el poder político y las normas que regulan su actuación tienen gran importancia como elementos que favorecen o limitan la posible captura por parte de las élites. ”

Figura 6. Concentración del poder político y subcategorías.



Fuente: Elaboración propia

Sistema electoral y de partidos políticos

Las cámaras legislativas y el jefe del ejecutivo desempeñan un papel clave en la formulación de políticas. En justa lógica, es determinante analizar la capacidad que tiene el jefe del ejecutivo para lograr que el Parlamento apruebe su programa de gobierno. Partir de este análisis es de enorme relevancia para la captura puesto que, en los sistemas democráticos, se tiende a asumir que los presidentes o primeros ministros (según sea el caso), precisamente por ser elegidos por ciudadanos de toda la nación, tienen intereses más afines al bienestar general que otro tipo de legisladores.⁹⁶ A pesar de ello, es notorio que los jefes del ejecutivo tienen, en más de una ocasión, poderosos incentivos para desviarse del interés público.⁹⁷ Al respecto, la naturaleza de los partidos políticos y los grupos parlamentarios influye significativamente favoreciendo o limitando este potencial desvío.

La capacidad del ejecutivo para aprobar políticas públicas está, en parte, determinada por la proporción de escaños que controla el partido oficial o la coalición de partidos que lo apoya. A su vez, el tamaño del grupo parlamentario del presidente depende de la estructura del sistema de partidos y de las reglas electorales, entre otros factores.⁹⁸

Cuando los presidentes o primeros ministros no controlan las cámaras legislativas pueden intentar formar coaliciones basadas en el apoyo estable de otros partidos, utilizando diferentes monedas de cambio para persuadir a los legisladores de otros partidos para que apoyen ciertas medidas legislativas, construyendo alianzas de mayor o menor duración para aprobar leyes y políticas diversas, etc. De esta forma, es importante establecer qué sistema político rige el contexto estudiado, ya que dependiendo de cuál sea, las posibilidades de captura efectiva serán asimismo menores o mayores.

Los sistemas de partidos y los sistemas electorales influyen en la viabilidad de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, en las posibilidades de coordinación en las cámaras legislativas y en los incentivos de los funcionarios electos para atender intereses minoritarios o más amplios de la sociedad.

Las reglas electorales del poder legislativo también tienen implicaciones profundas para la gobernabilidad democrática. Es básico, por este motivo, entender las normas electorales que rigen el sistema de elección de los miembros de las cámaras. Generalmente, existen dos tipos básicos de sistemas,⁹⁹ el mayoritario y el proporcional: “los sistemas mayoritarios favorecen la efectividad y participación, pero también subrepresentan a los partidos más pequeños y benefician a los partidos más grandes (...) los sistemas de representación proporcional favorecen una representación equitativa, pero a la vez pueden entorpecer la toma de decisiones, además de debilitar el vínculo entre representantes y electores”.¹⁰⁰

Otros elementos asociados al sistema electoral pueden explicar la capacidad efectiva de las élites de ejercer influencia sobre el proceso político. Por ejemplo, hay que señalar que las elecciones primarias de los candidatos de los partidos políticos que enfrentarán elecciones legislativas pueden generar incentivos para promover reformas contrarias al interés general, dada la posibilidad de influencia derivada de la necesidad de conseguir fondos para concurrir a dichas elecciones primarias.¹⁰¹ Todo ello sin menosprecio de los posibles efectos positivos de este mecanismo para la selección de candidatos, tales como la democratización interna de los partidos o la competencia basada en ideas y propuestas.

En algunos países de América Latina y el Caribe, por ejemplo, ciertos regímenes de gobierno de tipo presidencial combinados con sistemas electorales de representación proporcional para la elección del legislativo han generado una distancia entre el ejecutivo y el legislativo que puede favorecer la captura. Este distanciamiento entre los dos poderes se debe a que el Parlamento que surge de las elecciones de tipo proporcional se puede fragmentar en diversos partidos que pueden no tener una relación clara con el ejecutivo, ni a nivel ideológico ni a nivel de intereses. Este hecho, junto a la gran fragmentación de los partidos, ha facilitado el acceso y la influencia de los grupos empresariales dentro del poder político, a los cuales les ha resultado rentable “invertir” en candidatos que se presenten a las elecciones y sean miembros de los congresos.¹⁰²

Sistema de contrapoderes institucionales

El sistema de equilibrio de poderes es absolutamente clave para el buen funcionamiento de la democracia. En un contexto dado, las configuraciones de poderes y contrapoderes en los sistemas de gobierno y los desequilibrios entre los mismos pueden contribuir decisivamente a la consecución de los objetivos de las élites. De ahí que, para explicar casos de captura de políticas públicas sea pertinente entender las regulaciones existentes en esta materia, así como los incentivos que se generan.

En general, podría decirse que los sistemas de equilibrio de poderes modernos fueron diseñados para preservar la gobernabilidad democrática. Sin embargo, en la práctica pueden darse situaciones contrarias a esta finalidad. Por ejemplo, si una de las ramas de gobierno es porosa a la influencia de las élites y la regulación le otorga preeminencia sobre las demás, entonces es posible que, a pesar de que responder a las necesidades sociales de la ciudadanía sea un elemento básico de la gobernabilidad democrática, el interés de la mayoría se vea lesionado. De ahí la importancia (y la gravedad cuando no ocurre) de (i) la existencia de un poder judicial independiente y eficaz que facilite la negociación entre los actores políticos, al hacer cumplir las obligaciones derivadas de sus compromisos y garantizar que ninguno de los actores excede los límites que le imponen la Constitución y la ley,¹⁰³ y (ii) la existencia de mecanismos de control y fiscalización de los asuntos públicos, así como de lucha contra la corrupción, como puedan ser las oficinas anticorrupción, la defensoría del pueblo y otras similares.

Además del análisis del poder judicial y de su estructura, otro elemento relevante de esta subcategoría es el estudio de los procesos de elección e identificación de los miembros que configuran los tribunales constitucionales, las cortes de justicia más importantes para garantizar el Estado de derecho.¹⁰⁴ Este análisis será de extrema importancia para la mayoría de estudios de caso que se lleven a cabo.

Finalmente, se incluyen otras dos subcategorías, relacionadas entre sí, que pueden llegar a tener una importancia central en los procesos de captura. En primer lugar, la elección de los asesores políticos y el funcionariado público de alto nivel, ya que los primeros tienen una gran capacidad de influencia para permear intereses externos por la relación directa que mantienen con los decisores políticos, mientras que los segundos son las personas que llevan a cabo la gestión diaria y la ejecución de las políticas que se implementarán. La elección tanto de unos como de otros tiene un gran peso dentro de un gobierno y su procedencia y perfil deben ser examinados en detalle con el fin de entender el sentido y la premura con la que se toman algunas

decisiones. En esta línea, es importante ver si los funcionarios de alto rango de las instituciones políticas son independientes y se escogen en base a méritos profesionales o, si, por el contrario, provienen de los partidos y cambian cada vez que lo hace el color del gobierno (tendencia esta última muy presente en algunos países de la OCDE como Chile, España o Turquía¹⁰⁵). Varios autores identifican este último hecho como un elemento clave para el buen funcionamiento y estabilidad de la democracia.¹⁰⁶ En segundo lugar, la creación de consejos *ad hoc* y la elección de los miembros de organismos gubernamentales también puede ser una vía de acceso de intereses particulares en el ciclo de las políticas públicas, y como tal debe ser analizado. Dada la importancia de la elección de sus miembros, es crucial supervisar los procesos de elección. También se deben revisar los perfiles individuales de todos los puestos, incluidos aquellos que quizás no responden a perfiles tan políticos, pero son muy técnicos y que conforman consejos asesores u organismos creados *ad hoc*. Estos últimos pueden llegar a tener un impacto tanto positivo como negativo en la vida política de una sociedad.

Comunidad internacional

Dependiendo del contexto que se esté analizando, el papel que juegan los actores internacionales (representantes de gobiernos extranjeros, agencias, organizaciones no gubernamentales, etc.) puede ser de gran importancia para favorecer o limitar la posibilidad de que se produzca la captura. Por ejemplo, en muchos países de África, América Latina o Asia las embajadas y su personal son vistos por la población como élites que tienen como única misión la promoción de sus intereses nacionales en el país en cuestión.¹⁰⁷ La influencia y el poder que pueden llegar a acumular este tipo de actores en ciudades, países o regiones puede en ocasiones superar a la de los representantes políticos locales. Más aún si los gobiernos en cuestión son dependientes de la ayuda y cooperación internacional. En este sentido, es posible que ciertos proyectos de desarrollo tengan un impacto en el área de la gobernanza que pueda afectar –positiva o negativamente– el poder político y la soberanía nacional.

Preguntas orientativas (lista no exhaustiva):

- ¿Cómo es el proceso de elección del presidente o del primer ministro? ¿Y el de los legisladores?
- ¿El sistema electoral promueve la fragmentación parlamentaria con un congreso con representantes de muchos partidos políticos?
- ¿Los legisladores se eligen en base a un sistema de representación proporcional o uno mayoritario? Debido al sistema de elección, ¿es posible que los candidatos elegidos se vean incentivados a satisfacer los intereses de la(s) élite(s) en vez de respaldar políticas de interés general?
- ¿Existen normas claras respecto a la transparencia en la financiación de partidos y candidatos? ¿Son estos datos de acceso público o, por el contrario, la información es secreta y las normas son poco claras y establecen ciertos vacíos legales que dificultan la identificación de la fuente de financiación? ¿Quién supervisa la financiación de los partidos? ¿Se realiza dentro del poder legislativo, ejecutivo y/o judicial?

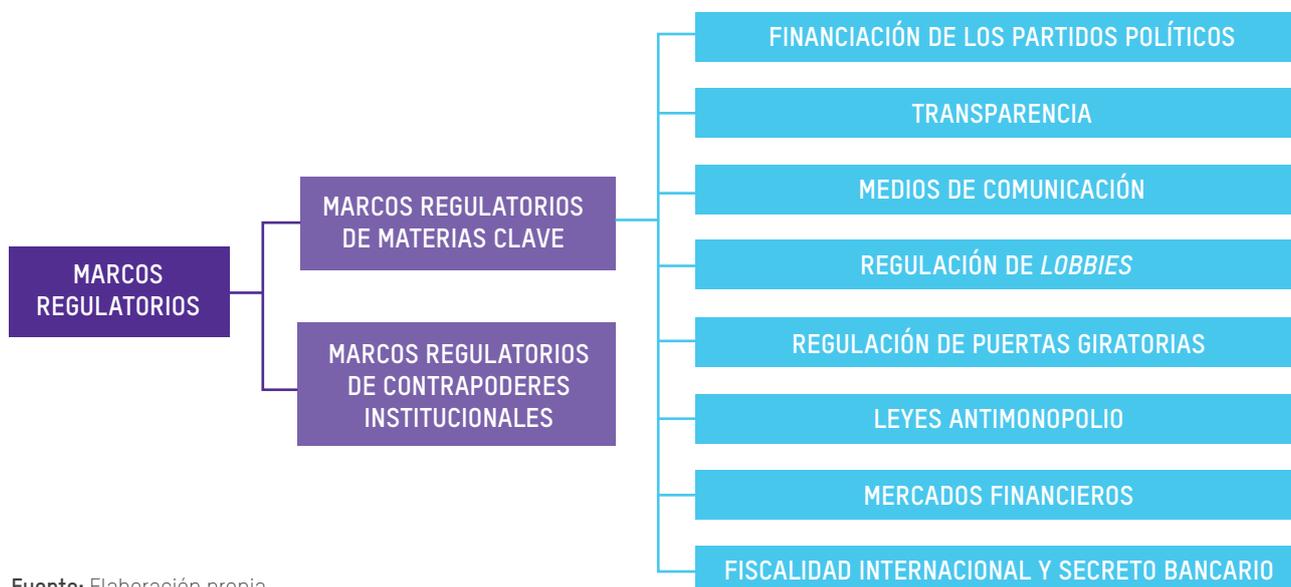
- ¿Tienen los actores de la comunidad internacional algún mecanismo formal o informal de relación con los representantes políticos del contexto analizado? ¿Existen registros, estudios o informes de la influencia que estos actores tienen en el país?
- ¿Cuál es la correspondencia de fuerzas entre el poder judicial, el poder legislativo y el poder ejecutivo?
- ¿Cómo es el sistema de poderes y contrapoderes del sistema de gobierno? ¿Se generan desequilibrios de fuerzas entre los poderes públicos? ¿Son aprovechados por la(s) élite(s)?
- ¿Cuál es el grado de independencia del poder judicial? ¿Qué evidencias existen para afirmarlo?
- ¿La separación de poderes está establecida de forma clara en la Constitución? ¿Ha habido denuncias sobre la no separación de poderes? En caso afirmativo, ¿quién la llevó a cabo y cómo se respondió a las denuncias? ¿Han denunciado los organismos internacionales la no separación de poderes del país?
- ¿Cuál es el proceso de elección de los miembros de los diferentes órganos del poder judicial?
- ¿Se han producido encarcelamientos de empresarios, políticos, etc. debido a casos de corrupción, malversación de fondos, etc.? En caso afirmativo, ¿cómo ha sido el proceso y quién ha liderado las investigaciones?
- ¿Existen mecanismos que promuevan el aumento de la transparencia? Si existen organismos de este tipo, se debería analizar su mandato, potestades, limitaciones, quiénes son sus miembros y cómo funciona su elección. ¿Hay casos de estudio liderados por estos organismos en relación a la política pública capturada?
- Un problema importante en muchos países es la impunidad. ¿Se considera el contexto estudiado como uno en el que existe impunidad? ¿Hay denuncias con investigaciones cerradas sin resolver?
- ¿Tienen los asesores políticos nombrados en los órganos competentes en relación con la política en juego vínculos con alguno de los actores en liza o, por el contrario, se presentan como independientes?
- ¿Se han establecido por parte del gobierno órganos de deliberación *ad hoc*? En caso afirmativo, ¿quiénes conforman estos grupos? ¿Tienen vínculos con el sector privado o están adscritos al gobierno? En caso de existir vínculos, ¿el proceso de deliberación es inclusivo con otros actores, incluida la oposición?
- Durante los cambios de gobierno, ¿una de las primeras acciones del nuevo ejecutivo es reemplazar los altos funcionarios de las instituciones políticas? Si es así, se podría producir una injerencia que va más allá de cuestiones políticas. Se deberían analizar las posiciones claves en el funcionariado y su procedencia.

MARCOS REGULATORIOS

La categoría dedicada a la relevancia de las políticas de regulación en la captura se subdivide a su vez en dos subcategorías de análisis: (i) marcos regulatorios de materias clave y (ii) marcos regulatorios de los contrapoderes institucionales.

Marcos regulatorios de materias clave

Figura 7. Marcos regulatorios de materias clave y subcategorías.



Fuente: Elaboración propia

Los problemas que más preocupan en relación a cómo las élites pueden llegar a pervertir el proceso político debido a la ausencia o deficiencias de la regulación en asuntos clave son: la compra y tráfico de influencia en sí misma, los conflictos de interés, las graves inequidades que pueden surgir en los procesos electorales entre representantes y representados, la captura de ideas y, en menor medida, la fragmentación e institucionalización de partidos políticos.

Financiación de los partidos políticos

Entendiendo el papel delicado que el dinero juega en la política, numerosos han sido los esfuerzos de regulación de la financiación de la vida política. Reformas mal diseñadas, leyes desprovistas de recursos para obligar su cumplimiento e instituciones ineficientes a la hora de hacer el debido seguimiento son algunos de los factores que facilitan la influencia abusiva de algunos actores, influencia que consiguen financiando la política. Es crucial que la regulación de este asunto conlleve también el monitoreo de las prácticas de financiación de campañas electorales en las que los partidos políticos y los candidatos pueden utilizar recursos públicos o privados, tanto legalmente como ilegalmente.

Transparencia

La transparencia es uno de los mecanismos principales para poder garantizar que la información es accesible y puede ser utilizada tanto para medir cómo actúan los decisores políticos como para identificar cualquier acción indebida.¹⁰⁸ La transparencia es un principio básico de la buena gobernanza, además de ser una herramienta esencial para luchar contra la corrupción.¹⁰⁹ Es crucial, por lo tanto, clasificar las regulaciones existentes en materia de transparencia en dos sentidos: (i) **proactiva**, en el sentido de ser resultado de la propia iniciativa de los decisores políticos y las administraciones públicas, y (ii) **reactiva**, en el sentido del uso de herramientas para que la ciudadanía u otros actores exijan transparencia ante

decisiones, políticas y gastos de carácter público. Sin embargo, no solo se trata de las regulaciones y mecanismos existentes, sino también de su aplicación efectiva. En este sentido, puede perfectamente existir una regulación muy minuciosa, pero ser totalmente ignorada (o insuficientemente implementada) por parte de los representantes políticos.

Medios de comunicación

La concentración de los medios de comunicación se trata de un fenómeno de alcance global.¹¹⁰ En algunas regiones, ha alcanzado tal grado que no más de seis empresas controlan la práctica totalidad de los medios de comunicación.¹¹¹ En Suramérica, en concreto, tan solo cuatro periódicos abarcan más del 60% del mercado de los países que conforman Mercosur, a excepción de Brasil, y alrededor de la mitad de los productos y servicios de los mercados de la información y las comunicaciones están controlados por un único proveedor. En América Central, las cuatro empresas más grandes del sector de la radio concentran en promedio el 40% del mercado. En Norteamérica, un artículo del *The New York Times* señalaba la tendencia cada vez más habitual entre los millonarios norteamericanos de controlar medios de comunicación por medio de la compra o la creación de nuevos.¹¹² En este sentido, el Banco Mundial señala que, en 2016, alrededor del 6% de los multimillonarios estaban involucrados en negocios con medios de comunicación, porcentaje que en algunos países como México o Polonia alcanza el 20%.¹¹³ En Asia, Corea del Sur es un ejemplo paradigmático de cómo la presión por parte de los propietarios de diversos medios de comunicación ha favorecido la desregulación del sector que, finalmente, terminó por aumentar la concentración de la propiedad en un reducido número de empresas.¹¹⁴

De todas formas, no solo son las élites privadas empresariales las que concentran y controlan los medios de comunicación, sino que también las élites políticas, las que dominan las principales instituciones públicas, utilizan su poder para promover determinadas ideas en una sociedad, por ejemplo, a través del control de medios de comunicación públicos o bien otorgando o retirando permisos a medios más o menos afines. El caso de Brasil, con los cambios en la dirección de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC, la televisión nacional),¹¹⁵ o el más reciente de Egipto, cuyo Parlamento aprobó en diciembre de 2016 una ley para controlar los medios de comunicación, son ambos muestra del control que ejercen algunos gobiernos sobre el periodismo o la contratación de espacios publicitarios.¹¹⁶

En el debate respecto a la regulación de los medios de comunicación, un factor importante –y que quizás tiene más importancia que la misma propiedad de los medios– es el grado de cohesión que existe entre ellos, es decir, las conexiones que hay entre diferentes medios, ya sea a través de los respectivos consejos de dirección, accionistas mayoritarios o periodistas. Es muy posible que la captura sea más difícil en contextos con mayor fragmentación y competencia de medios, o en aquellos donde existan políticas que fomenten el desarrollo de medios alternativos.

Regulación de lobbies

En algunas regiones del mundo como América del Norte (concretamente, en Canadá y los Estados Unidos), existe una regulación específica del *lobby*, aun cuando esta se considera insuficiente y, en algunos casos, ineficaz.¹¹⁷ Sin embargo, hay otras regiones que se encuentran claramente rezagadas en este asunto, como Europa, donde un estudio reveló que de una lista de 19 países solo siete tienen algún tipo

de regulación al respecto.¹¹⁸ En el caso de América Latina y el Caribe, únicamente Argentina, Costa Rica, Chile, Colombia y Perú cuentan con un marco regulatorio específico.¹¹⁹

En relación a este factor, se debe analizar si existe un registro de *lobbies*, si existe un registro de las reuniones de estos grupos con representantes políticos, si se controla el contenido de las mismas y si este es de acceso público, etc. También es importante comparar la desigualdad existente entre los propios *lobbies*, es decir, el acceso diferencial a los decisores políticos que los *lobbies* más poderosos tienen respecto a otros, hecho que puede favorecer la captura en un sector determinado.

Regulación de puertas giratorias

Igual que en el caso de los *lobbies*, es importante indagar si existe una regulación al respecto de las puertas giratorias, qué sectores son más sensibles a este fenómeno o las empresas que atraen más reguladores. A modo de ejemplo, en España existe una legislación (Ley 3/2015) que regula la incompatibilidad entre el desempeño de cargos públicos y privados. De igual modo, determina el tiempo que debe transcurrir desde que una persona deja un cargo público hasta que puede empezar a realizar tareas de *lobby* empresarial. España también cuenta con una Oficina de Conflictos de Intereses dentro del Ministerio de Hacienda.

Leyes antimonopolio

Las leyes que defienden la competencia en los mercados y la no concentración de la propiedad de las empresas en pocas manos son importantes para evitar que el poder en un sector económico o sobre un recurso recaiga en una sola empresa en detrimento de los consumidores y la ciudadanía en general y, así, poder garantizar que los recursos se repartan de forma equitativa.¹²⁰ Hoy en día, por ejemplo, las discusiones sobre los monopolios tienen un gran peso en Europa, donde la Unión Europea desafía el poder que acumulan algunas empresas –principalmente tecnológicas– y que les permite abusar de su posición dominante en diferentes ámbitos.¹²¹

Dentro de esta categoría también se incluyen la regulación de la concentración de la tierra y otros recursos naturales que pueden ser considerados como bienes públicos (agua, medio ambiente, biodiversidad, etc.) y que en muchos contextos han pasado a ser gestionados de manera privada. La propiedad de estos recursos en manos de una reducida élite es un fenómeno que tiene un impacto desproporcionado en países en desarrollo, no solo a nivel económico sino también cultural y de territorio.¹²² Por ejemplo, en los países en los que la agricultura sigue siendo el principal medio de subsistencia o en países en los que la población indígena representa un porcentaje significativo de la población.

Mercados financieros

Uno de los ámbitos clave a analizar en relación a los factores que favorecen o limitan la captura son los mercados financieros. La regulación de los mismos establece las reglas de juego respecto a la entrada y salida de capitales, el acceso al crédito, la financiación del Estado, etc. Esta, a su vez, afecta positiva o negativamente tanto a sectores empresariales como a otros ámbitos, como son las legislaciones laborales, la financiación de particulares, empresas y gobierno, etc., en un contexto en el que la economía está cada vez más financiarizada e integrada a nivel global. Es, por lo tanto, de gran trascendencia entender cómo surgen estos mercados (cuestión

ligada también a la categoría de proceso histórico), a qué regulación están sujetos, quién es la máxima autoridad, quién escoge a las autoridades competentes, si existe regulación de flujos de capital o de entrada de inversores extranjeros, entre otros asuntos. La falta de regulación de estos mercados puede generar incentivos para que los inversores hagan prevalecer sus intereses en ciertas políticas públicas al, por ejemplo, facilitar la transferencia de inversiones sin ningún tipo de mecanismo de control a un sector económico determinado y la consecuente creación de burbujas en los activos en cuestión. En paralelo, la falta de despliegue de un marco regulatorio específico puede provocar que, en el momento en que se plantee esta necesidad legislativa, ciertas élites la veten con el objetivo de mantener sus privilegios.

Fiscalidad internacional: paraísos fiscales y secreto bancario

En un mundo y una economía globales, donde el capital se mueve de un país a otro sin apenas impedimento, una de las consecuencias más importantes de esta movilidad es la capacidad que tienen ciertos actores para trasladar ficticia y, en ocasiones, fraudulentamente su actividad de negocio a jurisdicciones que ofrecen opacidad y/o baja o nula fiscalidad.¹²³ Estos territorios son considerados paraísos fiscales. Cada país cuenta con diferentes criterios y mecanismos para intentar combatir esta pérdida de ingresos.

En paralelo, grandes fortunas utilizan el denominado secreto bancario¹²⁴ para esconder su riqueza y para financiar actividades ilícitas, como se evidencia en los casos recientes de Odebrecht o los famosos *Panama Papers*.¹²⁵ Este secretismo se basa en la mayoría de ocasiones en el uso de los fideicomisos (*trust* en inglés) y de la figura del testaferro, cuya identidad no permite saber quién es el beneficiario real de una cuenta corriente o de unas acciones. Se requiere, por lo tanto, analizar si existen regulaciones al respecto y en qué medida son efectivas, ya que su ausencia o ineffectividad podría ser un factor clave en los casos de captura. También conviene profundizar en cuáles son y cómo se elaboran los criterios para establecer si una jurisdicción es considerada paraíso fiscal o no.

Preguntas orientativas (lista no exhaustiva):

- ¿Cómo es la regulación existente en materia de financiación de campañas electorales y de partidos políticos? ¿Podría(n) la(s) élite(s) influir, con sus diversos recursos, los resultados de las elecciones y los intereses de los candidatos? ¿Es pública la información sobre los principales financiadores de los partidos y de las elecciones?
- ¿Existen denuncias o sospechas en relación a la compra de votos? Si es así, ¿a qué grupos afectan y que posición ocupan en las instituciones políticas del contexto?
- ¿Existe legislación en materia de puertas giratorias? Si hay una regulación sobre la materia, ¿se considera eficaz y se cumple? Por el contrario, ¿existen vacíos legales que favorecen el fenómeno? Si no existe, ¿hay debate para su introducción y cómo se plantea?
- ¿Existe legislación sobre los *lobbies* que regule sus actividades, delimite su ámbito de actuación, etc.? ¿Existe un registro de *lobbies* y de las reuniones que celebran con decisores políticos?

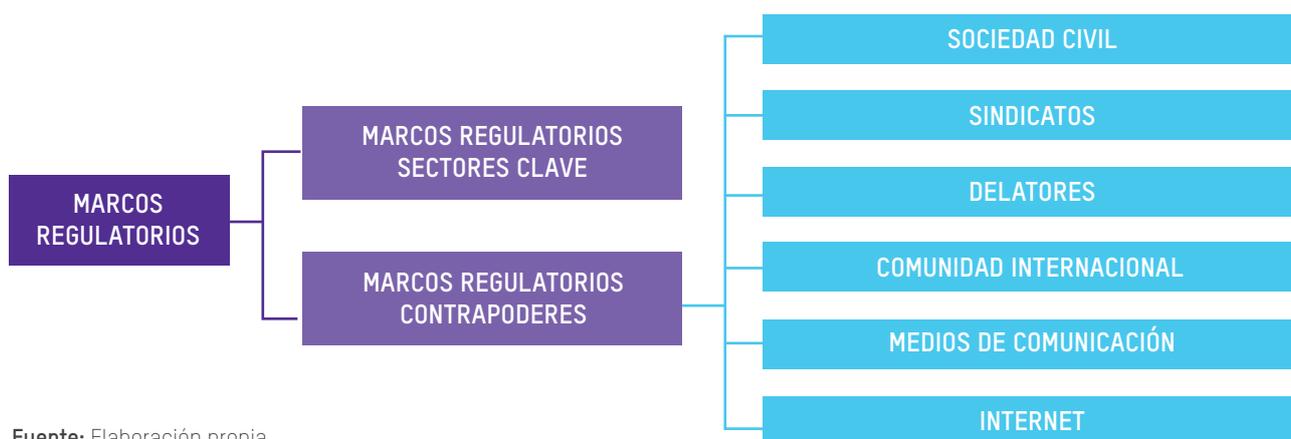
- ¿Cómo se organizan los medios de comunicación del país entre ellos? ¿Existe convergencia o divergencia de intereses y qué razones las motivan? ¿La regulación de los medios de comunicación abarca tanto a públicos como privados? ¿Qué grado de influencia tienen las élites sobre ellos?
- Un factor importante a considerar es la adjudicación de licencias a medios de comunicación. ¿Cómo se regula este proceso? ¿Quién es el órgano decisor, quién lo conforma y cómo se eligen a sus miembros?
- La cuestión económica también tiene gran importancia en relación a los medios. ¿Cómo se adjudican las subvenciones públicas a los medios? ¿Se utilizan espacios de publicidad para configurar discursos favorables a las élites? ¿Estos espacios están regulados y bajo qué criterios?
- ¿Existe alguna ley que regule las prácticas monopolísticas en sectores relacionados con la política capturada? Si existe, ¿cómo es su aplicación y qué empresas están bajo su control?
- ¿Cómo se controla la propiedad de la tierra? ¿Ha habido recientemente una reforma agraria o de la propiedad de la tierra? Si es así, ¿el proceso de debate ha sido inclusivo o limitado a élites que controlan las instituciones? Si no existe debate público, ¿hay peticiones de un mejor reparto de la propiedad de la tierra? ¿Está ligada a derechos de la población indígena?
- ¿Cómo se gestionan los recursos o bienes públicos como el agua, los bosques, etc.? ¿Qué criterios se siguen para su explotación y gestión?
- ¿Existe una autoridad reguladora de los mercados financieros? En caso afirmativo, ¿quién la conforma, cómo se eligen a sus miembros y cómo se establece su funcionamiento? ¿Participan los pequeños inversores?
- Si existen políticas específicas con el objetivo de regular los mercados financieros y los flujos de capital especulativo, ¿cómo funcionan y quién regula su adecuado funcionamiento? ¿Puede el gobierno, en determinados casos, vetar a los inversores no nacionales?
- ¿Cuáles son los criterios para incluir una jurisdicción de la lista de paraísos fiscales que se elabora en el país en cuestión? ¿Se ha revisado recientemente la normativa en relación con los paraísos fiscales?
- ¿Existe la figura jurídica de los fideicomisos financieros (*trust* en inglés¹²⁶)? En caso afirmativo, ¿existe un registro de los beneficiarios últimos de los fideicomisos?
- ¿La propiedad de las cuentas bancarias son acceso público o se mantienen en secreto?

Marcos regulatorios de los contrapoderes institucionales

En algunos casos y contextos el aumento de la desigualdad responde, de alguna manera, a la falta de fuerzas que ejerzan de poderes compensadores para nivelar la actividad de gobiernos y empresas (como hacen, por caso, los sindicatos). Dichas fuerzas se conocen como los contrapoderes institucionales.

En algunos casos y contextos el aumento de la desigualdad responde, de alguna manera, a la falta de fuerzas que ejerzan de poderes compensadores para nivelar la actividad de gobiernos y empresas.

Figura 8. Marcos regulatorios de los contrapoderes institucionales y subcategorías.



Fuente: Elaboración propia

En esta categoría, hay dos consideraciones importantes a tener en cuenta por el personal investigador: (i) la mayoría de fuerzas de contrapoder pueden llegar a ser utilizadas, ocasionalmente o de forma permanente, como un recurso de poder por parte de las élites y (ii) es dentro de este sistema de equilibrio de poderes donde pueden ser más evidentes los mecanismos informales, en el sentido de que la existencia de contrapoderes no implica que el objetivo final de la compensación sea efectivo, interviniendo en muchas ocasiones factores que van más allá de los legales y formales.

El caso de los sindicatos es, seguramente, uno de los más significativos ya que su misión es contrarrestar el poder de las élites. Además, la ausencia de este tipo de fuerzas equilibradoras facilita el surgimiento o mantenimiento de las desigualdades.¹²⁷ Así, es conocido el impacto que los sindicatos han tenido en los países de la OCDE en la redistribución del ingreso.¹²⁸ También han ejercido presión para elevar los salarios medios y, a menudo, han contribuido a reducir la brecha salarial y reorientar las políticas de protección social.¹²⁹ De la misma forma, los sindicatos pueden influir en la distribución funcional entre salarios y beneficio, y reducir la brecha de ingresos entre los más altos y los más bajos.¹³⁰ Sin embargo, los sindicatos también pueden ser presa de la captura promovida por las élites para bloquear o llevar adelante algún tipo de regulación. O de forma parecida puede ocurrir, por ejemplo, que el papel de los sindicatos no se perciba positivamente por la sociedad al perpetuar, con algunas de sus políticas y peticiones, la informalidad y flexibilidad laboral en la que vive un gran porcentaje de la población de los países del Sur.¹³¹

La posibilidad de que las asociaciones ciudadanas (organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, agrupaciones y colectivos diversos, etc.) se traduzcan en fuerzas compensatorias efectivas que reten a las élites depende de varios factores. Estos factores no solo derivan de cuánto poder dichas organizaciones tienen en relación a las élites (poder proveniente del grado de organización o por los recursos económicos de que disponen, por ejemplo), sino también del grado en qué estas organizaciones pueden realmente tener participación en el proceso político y cuán efectiva y legitimada por la ciudadanía sea esta participación. Cabe remarcar que en los últimos años se ha ido observando una limitación del espacio para la sociedad civil en general y en algunos casos, incluso, se ha producido la cooptación de la misma por parte de los gobiernos,¹³² hecho que limita su capacidad para ejercer de contrapeso.¹³³

En esta subcategoría, es también importante el papel de los medios de comunicación alternativos, minoritarios y no de masas, el control de internet y el uso de las redes sociales. Estos tres factores pueden convertirse en una herramienta para velar por la libertad política y la igualdad de oportunidades, ante injerencias de los poderes públicos e impedir así que se produzca captura o, si se da, denunciarla. En este sentido, resulta crítico examinar la regulación existente, si se producen lo que se conoce como apagones digitales, el control y veto al uso de determinadas redes sociales, la persecución de blogueros, etc. Estos “apagones” –en los cuales los gobiernos limitan deliberadamente el uso de redes sociales o el acceso a ciertas páginas web, como ha ocurrido recientemente en Sri Lanka¹³⁴– se están convirtiendo en un mecanismo de control de la actividad de la sociedad civil por parte de algunos gobiernos, en contextos entre los cuales destacan los países de África.¹³⁵ El uso de internet, los dispositivos móviles y las redes sociales se han transformado, sin lugar a dudas, en una de las mayores fuerzas de contrapoder para la acción de los gobiernos y de las élites. Muestra de ello, entre otras, han sido el movimiento *Occupy Wall Street*, las protestas en Brasil por la celebración del Mundial de Fútbol de 2014, o las ‘primaveras árabes’.¹³⁶ El control de la libertad de expresión en estos medios está siendo –y será, con el paso del tiempo– uno de los métodos que las élites emplean de forma mayoritaria para que los intereses de la ciudadanía no se confronten a los suyos.

En relación a la denuncia pública –tanto en el sector privado como en el público– es importante el papel que juegan los delatores, concepto que en inglés se conoce como *whistleblowers*. Esta figura es y ha sido clave para destapar casos de captura que han generado escándalos de gran magnitud, como ocurrió con Antoine Deltour, trabajador de la consultora PriceWaterhouseCoopers, quien denunció los arreglos fiscales entre grandes multinacionales y el gobierno de Luxemburgo para reducir la factura fiscal, un escándalo conocido como *Luxleaks*.¹³⁷

Finalmente, las normas respecto a cómo pueden actuar los representantes de la comunidad internacional en un contexto determinado también tienen gran repercusión. La actividad desplegada por ONGs internacionales, por cámaras de comercio de terceros países, por representantes de organismos internacionales, por el personal diplomático, etc. puede estar más o menos regulada. Este hecho tiene efectos positivos o negativos en relación con la captura al reforzar, por ejemplo, la gobernanza y la participación de diferentes actores o, por el contrario, aumentar el poder de influencia de grupos empresariales. Es importante, por lo tanto, analizar si este grupo de actores de la comunidad internacional sufre restricciones para llevar a cabo sus actividades, se limita su participación en la vida política, están cooptados por las élites o si existen legislaciones que, más allá de garantizar sobre el papel su capacidad de participación en la vida política, les proteja de forma amplia.

Preguntas orientativas (lista no exhaustiva):

- ¿Cómo actúan los contrapoderes compensatorios (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos de la oposición, entre otros) para contrarrestar la influencia excesiva de las élites y su posible aumento?
- ¿Cuál es la relación, si es que existe, entre los contrapoderes y el sistema político? ¿A través de qué canales se lleva a cabo? ¿Y con la ciudadanía?

- ¿Se han registrado cierres de organizaciones de la sociedad civil y/o ataques a sus miembros? ¿Existen leyes que limiten el derecho de reunión? ¿Han aumentado las detenciones y la represión a las organizaciones de la sociedad civil?
- En el contexto analizado, ¿se han organizado los movimientos sociales y la sociedad civil para contrarrestar políticas que no responden al interés general de la población? ¿Han tenido éxito? ¿Juegan un papel relevante en los cambios más generales de la sociedad?
- ¿Cómo funcionan los sindicatos en el contexto analizado? ¿Son mayoritarios entre los trabajadores y representativos? ¿Ha aumentado o disminuido la afiliación sindical en el país? ¿Se ha presenciado un aumento de la importancia de los sindicatos relacionados con las empresas?
- ¿Están informados y presentes los sindicatos en todos los procesos de negociaciones y conversaciones del gobierno en relación con las políticas de empleo, inversión, industrialización, etc.? ¿Y en los procesos de negociación colectiva?
- ¿Qué presencia tiene la comunidad internacional en el contexto analizado y cómo está regulada su actividad? ¿Trabajan sus miembros en contacto con movimientos ciudadanos y comunitarios o se relacionan, en su mayoría, con autoridades gubernamentales y profesionales del sector privado?
- ¿Existe alguna regulación especial para proteger a los delatores tanto del sector privado como del público? Si es así, ¿cómo funciona y cómo fue el proceso legislativo para su aprobación? ¿Se conocen denuncias sobre malas praxis en el sector público o privado denunciadas internamente? En caso afirmativo, ¿en el sector público o en el privado?
- ¿Cómo es el acceso a internet y el uso de las redes sociales (libre, está regulado de alguna forma, existe censura de algún tipo, se producen apagones digitales, etc.)? ¿Quién controla las redes de acceso a internet de la población?
- ¿Existen políticas de participación ciudadana que van más allá del voto? En caso afirmativo, ¿cuáles son y cómo se regulan desde el gobierno? En caso negativo, ¿se han presentado propuestas?

El hecho de que un reducido número de personas o grupos de personas concentre la propiedad del capital incrementa en gran medida su capacidad de influencia en relación a otras.

GRADO DE CONCENTRACIÓN DEL PODER ECONÓMICO

Entre los factores que podrían favorecer o limitar la captura, la concentración del poder económico es uno de los más destacados. El hecho de que un reducido número de personas o grupos de personas concentre la propiedad del capital incrementa en gran medida su capacidad de influencia en relación a otras.

Figura 9. Grado de concentración del poder económico y subcategorías.



Fuente: Elaboración propia

A pesar de que guarda similitud y converge en algunos puntos con otras categorías antes descritas, este factor tiene un carácter más estructural. Por tanto, hay que examinar los siguientes aspectos: si la concentración de capital económico ha sido fruto de privatizaciones y, en caso afirmativo, cómo se llevaron a cabo; las conexiones entre políticos y miembros de consejos de administración de grandes empresas; la presencia de altos cargos de estas empresas en los consejos de administración de medios de comunicación; la concentración de la propiedad de la tierra y los recursos naturales; el papel que han jugado los distintos gobiernos en esta concentración; la capacidad de movilizar capital, recursos, accesos a divisas; etc. En esta categoría, el trabajo realizado anteriormente para identificar a las élites será de gran ayuda, no en vano en la Etapa 3 se habrán identificado las élites y, eventualmente, las redes de élites que se hayan podido establecer en el contexto en cuestión.

Por otra parte, el proyecto de inserción de un país en la economía internacional es de gran transcendencia para el análisis y explicación del fenómeno de la captura. También lo es estudiar la forma en que los sucesivos gobiernos han suscrito o no pactos y tratados internacionales cuyas implicaciones no solo son económicas, sino que también tienen consecuencias en el ámbito de los derechos humanos y sociales. Un ejemplo de especial relevancia para países en desarrollo son lo que se conoce como los planes de desarrollo, es decir, los modelos económicos que marcan las prioridades económicas y sociales de los países. Estos planes pueden elaborarse por el propio gobierno o provenir de recomendaciones de instituciones internacionales como el FMI o incluso encargarse externamente a, por ejemplo, consultoras internacionales que, de esta manera, tienen la capacidad de fijar el rumbo del país para los próximos años.¹³⁸ La firma de acuerdos de inversión internacional es un ejemplo similar, en tanto que pueden haber favorecido la concentración del capital en un reducido número de actores (nacionales, internacionales o transnacionales) y la creación de grandes conglomerados de empresas, promoviendo un determinado modelo de desarrollo económico y social que, sin duda, podría tener consecuencias sobre la desigualdad.

Por otra parte, la adhesión a diferentes tratados internacionales, acuerdos de inversión, comerciales, de doble tributación, etc., puede llegar a ser un factor que no solo favorezca, sino que limite la captura. Por ejemplo, dichos pactos pueden incrementar la competencia empresarial o impulsar el desarrollo de reglas de funcionamiento en ciertos mercados que sean más acordes con estándares internacionales que se han suscrito y, de esta forma, afectar negativamente a los recursos de poder de las élites.

Preguntas orientativas (lista no exhaustiva):

- ¿Existe un marco regulatorio que favorezca la concentración del capital en pocas manos vía privatizaciones, fusiones, etc.? ¿Cómo funciona el acceso a los mercados de capitales por parte de los empresarios? ¿Son claras las reglas establecidas o tienen defectos que pueden beneficiar a una élite o grupo de élites?
- Los grupos propietarios del sector económico en cuestión, ¿cómo se reparten la propiedad y el capital de las empresas? ¿Cuánto empleo proporcionan las empresas del sector? ¿Constituyen las empresas un bloque homogéneo o fragmentado?

- Dentro de los grupos propietarios del sector privado, las patronales tienen un papel esencial en los procesos de captura. ¿Existen asociaciones de representantes de la empresa privada que defienden sus intereses ante los gobiernos? ¿Qué capacidad tienen de influir en la creación de agenda política, medios de comunicación, etc.?
- Las conexiones que se establecen entre los diferentes consejos directivos de los grandes grupos empresariales y funcionarios del gobierno del país y de la región ¿tienden a ser estables y homogéneas o, por el contrario, son fragmentadas (en el sentido de tener intereses dispares entre ellos) y varían significativamente debido a cambios en el contexto? ¿Se basan en relaciones personales o en contratos con un fin específico?
- Un elemento primordial en materia económica es el control al acceso al capital y al crédito. ¿Quién controla el acceso a estos recursos? ¿Qué mecanismos regulan dicho acceso?
- ¿Son los medios de comunicación propiedad de grupos empresariales o financieros importantes? ¿Hay representantes de estos grupos empresariales entre los miembros de sus consejos de dirección?
- ¿A qué sector empresarial pertenecen las empresas donde hay un mayor número de directivos provenientes de otros sectores? ¿Cómo se establecen estas relaciones entre directivos?
- ¿Existe una alta concentración de la propiedad de la tierra o de otros recursos naturales? ¿Qué papel ha jugado el gobierno en esta concentración?
- ¿Se han producido procesos de privatización o entrada de capital foráneo en la economía productiva o financiera que han coincidido con una mayor apertura económica internacional? Si es así, ¿cómo han sido negociados, por quién y cómo se han desarrollado estos procesos? ¿Cómo se refleja la dinámica negociadora en los resultados?
- ¿Qué mercados son más prioritarios para el tejido empresarial (local, territorial, nacional, regional o global)? ¿Afecta esto al posicionamiento del sector privado ante reformas en políticas que luchan contra la desigualdad?
- ¿Tiene la política económica del gobierno uno de sus pilares fundamentales en la inserción en los mercados internacionales? Si es así, ¿cómo se articula la misma? ¿Qué prioridades macroeconómicas tiene el gobierno? ¿Cómo se generan las principales fuentes de ingresos para financiar el funcionamiento del Estado?
- ¿Se han suscrito recientemente acuerdos de inversión, comerciales, de doble tributación o de intercambio de información? ¿Con quién y por qué? ¿Afectan o pueden afectar a políticas claves para reducir la desigualdad? ¿Hay o ha habido debate sobre su firma o sobre los cambios que comportan?
- Es probable que la política pública analizada en el proceso de captura esté enmarcada dentro de un plan de desarrollo concreto. En caso afirmativo, ¿quién ha elaborado el plan de desarrollo del país o región? ¿Ha sido participativo el proceso? ¿Qué otros actores se han tenido en cuenta? ¿Está el plan influenciado por organismos internacionales?
- ¿Se ha adherido el país a los principales tratados internacionales en materia legal, de derechos humanos, ambientales o algún otro ámbito relevante para el caso?

IDEOLOGÍA

Los marcos ideológicos facilitan que las élites alteren el proceso político y el discurso dominante a través de la interiorización de ideas y conceptos que sirven, por ejemplo, para legitimar una política pública sobre la financiación de las escuelas privadas. Percibir el uso de la ideología como elemento favorecedor o limitador de la captura es complicado, pero existen algunos casos concretos que permiten visualizar el impacto que puede llegar a tener. El caso de Chile –como los de Argentina o Uruguay– es uno de los ejemplos que mejor lo ilustra. El país más desarrollado económicamente de América del Sur fue durante años el lugar elegido para implementar, bajo el mantra de la ideología neoliberal, toda una serie de medidas económicas centradas en la promoción del crecimiento a través del libre mercado. Esta concepción provenía principalmente de los preceptos de la Escuela de Chicago de economía y de la formación que el premio Nobel de economía, Milton Friedman, dio a los economistas chilenos conocidos como los *Chicago boys*.¹³⁹ Esta preeminencia de la economía de mercado –y de la oferta sobre la demanda– dejaba la cuestión de la equidad para el ámbito exclusivo de las políticas sociales.¹⁴⁰ Sin embargo, el elemento ideológico tiene que ver con todo tipo de preceptos, ya sean favorables a una mayor intervención del Estado y sus abusos¹⁴¹ o a la prevalencia del mercado.¹⁴²

“ Los marcos ideológicos facilitan que las élites alteren el proceso político y el discurso dominante a través de la interiorización de ideas y conceptos que sirven, por ejemplo, para legitimar una política pública. ”

A pesar de la complejidad de trabajar estos factores ideológicos, la importancia de esta categoría en el proceso de captura hace indispensable su inclusión. Para tratar de plasmar esta relación entre ideología y captura, se proponen cinco subcategorías: política económica que no difiere entre partidos; discurso fijo y homogéneo entre los principales grupos políticos respecto a cuestiones centrales; discursos de los medios de comunicación; financiación de la creación de conocimiento; y la creación de narrativas.

Figura 10. Ideología y subcategorías.



Fuente: Elaboración propia

De entre las subcategorías, es importante destacar tres. Primero, los discursos que los medios de comunicación generan en la opinión pública. En este sentido, cada vez se están produciendo más acontecimientos sociales, como protestas contra gobernantes, en los que las coberturas periodísticas de los diferentes medios de comunicación de masas siguen conjuntamente una misma línea editorial. Las manifestaciones de los últimos años en Brasil en relación a aumentos de los precios de servicios públicos como el transporte, son un claro ejemplo de ello.¹⁴³ Segundo, la financiación de la creación de conocimiento y la caída de la financiación pública de las universidades y de la educación en general son vistas como una tendencia preocupante. Históricamente, la educación ha sido competencia exclusiva del Estado (o compartida, aunque con mayor presencia del sector público) en la mayoría

de países. En los últimos años, se está produciendo un fenómeno creciente de privatización del sector educativo con la entrada de grupos inversores y financieros.¹⁴⁴ El control de la educación por parte de actores privados –bien a través de becas, *think tanks*, fundación de universidades privadas, etc.– plantea dudas respecto a cómo este control podrá llegar a influenciar los contenidos y las prioridades académicas y, consecuentemente, la formación de los estudiantes a todos los niveles. Finalmente, cabe destacar la construcción de narrativas sobre asuntos como la movilidad social, la igualdad de género, la discriminación sexual, la migración e incluso el concepto de lo público, entre otros muchos. Estas narrativas pueden ser usadas por los gobiernos y otros actores a nivel discursivo para mantener un determinado *statu quo* que niega derechos para la mayoría y privilegia a unos pocos o, por el contrario, para aumentar la concienciación social sobre estas y otras problemáticas.

Preguntas orientativas (lista no exhaustiva):

- ¿Hasta qué punto domina la ideología neoliberal en materia económica? ¿Refuerza este dominio las creencias e imaginarios en los que los privilegios excesivos de la(s) élite(s) son una consecuencia inevitable del crecimiento económico, cuando no se los merecen en realidad? Si es así, ¿cómo se produce este dominio y por qué?
- ¿Refuerza el intervencionismo estatal creencias e imaginarios en los que los abusos de poder de la élite política gobernante están justificados? Si es así, ¿cómo y por qué se produce?
- ¿Se están reforzando imaginarios colectivos en torno a visiones de lo público, género, etc.? En caso afirmativo, ¿cuáles son y de qué forma se están reforzando?
- ¿Es posible afirmar que se recurre a determinados imaginarios de género, raza o clase para justificar la desigualdad y reforzar el dominio de una ideología que perpetúa los privilegios? ¿Se traslada esta construcción social a la política pública en cuestión?
- ¿Corre a cargo de grupos empresariales privados la financiación de centros de investigación universitarios y de las becas o es a expensas del erario público?
- ¿Existen diferencias notables en materia de política económica y social entre los diversos partidos políticos? ¿Cuál ha sido la alternancia en el poder entre los principales partidos políticos?
- ¿Existen diferencias sustanciales en las líneas editoriales y en la cobertura de contenido sensible en los principales medios de comunicación? ¿Se pueden apreciar diferencias notables entre medios públicos y privados?
- ¿Están los principales creadores de ideología (centros de pensamiento, institutos de investigación, etc.) bajo control de la élite o grupo de élites relevante al caso?
- ¿Se promueve la universidad pública o por el contrario se ve un aumento del peso de la educación universitaria privada?



METODOLOGÍA

PARA LA EXPLICACIÓN DE LOS FACTORES FAVORECEDORES Y FACTORES LIMITADORES

Para entender por qué se produce la captura es necesario identificar y explicar los factores que pudieron favorecerla o limitarla. El resultado de este análisis tiene el mayor potencial para conformar la agenda de demandas para reducir la incidencia de la captura de políticas públicas. El equipo de investigación debe aportar evidencias (datos, análisis e informantes clave) que corroboren la relación entre los factores explicativos identificados y la variable dependiente del caso. Habrá estudios que se basen en las categorías y subcategorías presentadas anteriormente, pero es deseable identificar otros posibles factores causales detrás del éxito o el fracaso de la influencia de

las élites. Finalmente, será clave indagar también en el rol de las instituciones informales como parte del contexto.

Por otra parte, en esta etapa también deben validarse y explicarse las relaciones entre, por un lado, los factores que favorecen y limitan la captura y, por el otro, el contexto¹⁴⁵ y su influencia sobre la variable dependiente. Es decir, los distintos casos de estudio deberán detallar **cuáles son los factores que favorecen y los factores que limitan la captura (variables explicativas), su relación con el contexto (variables intervinientes) y con la variable dependiente (ver Figura 1).**

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE FAVORECEN O LIMITAN LA CAPTURA

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN QUE DEBEN SER RESPONDIDAS EN ESTA ETAPA:

- En base al análisis hecho de las categorías anteriores, ¿cuáles son los posibles factores que favorecen o limitan la captura (variables explicativas)?
- ¿Cómo estas variables explican el éxito o el fracaso de la élite o grupo de élites en el proceso de captura?
- ¿Qué peculiaridades del contexto concreto (variables intervinientes) son relevantes para explicar el éxito o el fracaso de la captura por parte de la élite?
- ¿Cuál es la influencia de las instituciones informales en el proceso de captura dentro del contexto analizado?

- ¿Operan estas variables a favor o en contra del proceso de captura, ya haya sido un éxito o haya sido finalmente obstaculizada?

RECURSOS PARA EL PERSONAL INVESTIGADOR (NO ÚNICOS):

- Método sugerido: *Process tracing analysis*. **PTA (Análisis del seguimiento de procesos)**. Esta es una metodología que sigue los pasos de actores específicos estableciendo una secuencia de acciones (ver Anexo 4). A través de esta metodología, por ejemplo, se puede estudiar el proceso de decisión de los actores claves en las distintas fases del ciclo político: elecciones, victoria de un candidato, formación de un nuevo gobierno, decisiones públicas.¹⁴⁶



ETAPA 5

¿CÓMO SE CAPTURA? LOS MECANISMOS DE CAPTURA

MARCO DE ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE CAPTURA

El poder de influencia de las élites sobre la definición de políticas públicas se ejerce mediante mecanismos muy diversos. Puede, por ejemplo, basarse en mecanismos que, si bien no son en principio ilegales, sí son objeto de una creciente preocupación por parte de la opinión pública. El *lobbying*, la financiación de partidos políticos y campañas electorales, el despliegue de campañas de publicidad, propaganda y desinformación son todos ellos ejemplos de lo anterior.

Sin embargo, análisis más recientes de las élites y los mecanismos muestran como aquellas son muy flexibles, mutan con gran facilidad, están digitalizadas, actúan de manera informal y, muchas veces, opaca.¹⁴⁷ Ya no se trata solamente de élites registradas en *lobbies* y que representan intereses concretos, sino de agentes que actúan en la sombra como conectores e intermediarios en reuniones o eventos de diferente naturaleza, que tienen capacidad para adaptarse a los diferentes contextos. En muchas ocasiones, sí llegan a superar los límites de la legalidad. Y también utilizan los nuevos medios de comunicación a su alcance para influenciar la esfera

“ El poder de influencia de las élites sobre la definición de políticas públicas se ejerce mediante mecanismos muy diversos. ”

pública y las decisiones políticas. Una muestra de lo anterior son los asesores de varias empresas o instituciones que, sin representar oficialmente a una corporación o un partido político, son capaces de incorporar sus intereses en las discusiones o de conectar diferentes actores relevantes.

La lista de los mecanismos que aquí se presenta engloba los más habituales, cubriendo un rango bastante amplio. No obstante, pueden existir algunos mecanismos característicos de un contexto determinado que aquí no se incluyen. En este sentido, qué se considera mecanismos informales variará ostensiblemente dependiendo del estudio de caso. Algunos de estos mecanismos son legales y otros ilegales, aspecto que también variará en cada contexto.

Los mecanismos utilizados por las élites en el proceso de influencia e intento de captura política se pueden clasificar en las siguientes categorías:

Figura 11. Clasificación de los mecanismos de captura.



Fuente: Elaboración propia.

MECANISMOS BISAGRA

Por mecanismos bisagra se entienden aquellos que se utilizan para establecer conexiones entre sector público y sector privado. A pesar de que hay otros que también pueden servir para el mismo fin, como las contribuciones económicas a los partidos, los mecanismos bisagra más directos, claros y, en muchos contextos, legitimados – vistos como parte del normal funcionamiento de esas sociedades– son el *lobby* y las puertas giratorias.

Lobby

Transparencia Internacional define el *lobby* como toda comunicación directa o indirecta con decisores políticos o representantes públicos, llevada a cabo por o en nombre de un grupo organizado con el fin de influir en la toma de decisiones públicas.¹⁴⁸ Si bien un *lobby* o un grupo de presión ético y transparente puede beneficiar el desarrollo de políticas e, incluso, la democracia, también es muy cierto que, sin una regulación eficaz, las élites pueden llegar a dominar indebida o excesivamente la

Por mecanismos bisagra se entienden aquellos que se utilizan para establecer conexiones entre sector público y sector privado.

toma de decisiones políticas al disponer de mayores recursos. En Europa, por ejemplo, el *lobby* ejercido por el sector financiero para presionar sobre los decisores sobre la aplicación de un impuesto sobre las transacciones financieras (popularmente conocida como la tasa Tobin) es conocido y ha sido ampliamente documentado.¹⁴⁹

El *lobby* es probablemente el mecanismo más utilizado por las élites para introducir sus intereses en la agenda política. La práctica del *lobby* está regulada de forma diferente en cada país, pero es importante remarcar el valor añadido que aportan y los beneficios que generan para determinados actores muy poderosos. Los *lobbies* acostumbran a ser sectoriales y cuentan con expertos muy especializados en materias para las cuales algunos responsables políticos de las instancias públicas pertinentes pueden no tener toda la especialización necesaria. De esta forma, un representante político puede llegar a confiar su análisis técnico en la opinión de un "lobbista". La influencia de los *lobby* en procesos de regulaciones del sector financiero y las negociaciones comerciales son ejemplos en este sentido.¹⁵⁰

Puertas giratorias

Como parte de los mecanismos que son objeto de controversia destaca también el uso intensivo de las llamadas **puertas giratorias**. Se conoce como puertas giratorias al fenómeno por el cual se produce un movimiento sin obstáculos de altos cargos entre los sectores público y privado. Estos movimientos se producen en ambos sentidos, es decir, desde las instituciones públicas a las empresas (domésticas y transnacionales) y viceversa, pudiendo incluir organismos internacionales. A modo de ejemplos, un estudio de 2012 reveló que de 47 ministros de finanzas del África Subsahariana el 20% eran exempleados del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional.¹⁵¹ A nivel europeo dos de los casos más conocidos son el del expresidente de la Comisión Europea José Manuel Barroso quien, después de presidir el órgano ejecutivo de la Unión Europea fue contratado como presidente del banco de inversión Goldman Sachs;¹⁵² y el de Mario Draghi, actual presidente del Banco Central Europeo, quien siguió la ruta contraria al pasar de director ejecutivo de Goldman Sachs Internacional a gobernador del Banco de Italia y, de ahí, a máximo responsable del Banco Central Europeo.

Si bien en determinados países la práctica de las puertas giratorias está sujeta a regulación y en otros es considerada un delito, la clave del problema radica en los conflictos de intereses que conlleva el fenómeno. De especial gravedad son los casos de funcionarios que pasan de una administración que regula una industria en particular a una empresa de dicha industria. En Perú, por ejemplo, Oxfam ha cuestionado la neutralidad de la gestión del exministro de Energía y Minas, ya que hay sospechas de que ha firmado regulaciones que benefician a la compañía petrolera que previamente había contratado sus servicios como consultor.¹⁵³

Este mecanismo, se está usando "de forma creciente a nivel local, nacional y supranacional, constituyendo una muestra más de lo difusa que es la línea que separa el poder político y el poder económico".¹⁵⁴ En Guatemala, por ejemplo, varios autores han documentado cómo, durante la década de los 90 del siglo pasado, algunas empresas del sector de la construcción buscaron hacerse con el control de las decisiones sobre el presupuesto de inversión pública para lograr ventajas en relación a otros competidores. Para ello, entre otras cosas, la Cámara Guatemalteca de la Construcción logró que varios de sus miembros ocuparan puestos importantes en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.¹⁵⁵

MECANISMOS ASOCIADOS AL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL

Como su propio nombre indica, los mecanismos asociados al sistema político electoral se refieren a todos aquellos relacionados con la elección de cargos, el funcionamiento de partidos políticos, la creación de leyes, etc. En este sentido, abarcan desde los mecanismo más concretos y centrados en un aspecto como el financiamiento de partidos, las contribuciones económicas varias o los procedimientos legislativos extraordinarios, hasta los más transversales y sistémicos, como el clientelismo y la corrupción.

Contribuciones económicas y financiación de los partidos

El poder político no puede ser simplemente reflejo del poder económico. “Los procesos de recaudación de fondos ofrecen obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas, o cuando menos para la continua aparición de conflictos de intereses para estos últimos”.¹⁵⁶ Incluso en casos como en los que no parece haber una correspondencia directa entre la financiación privada y los contenidos específicos de las decisiones públicas, “las donaciones privadas facilitan considerablemente el acceso de los donantes a los tomadores de decisión”.¹⁵⁷

La equidad de la representación de diversos intereses en todo el ciclo de las políticas públicas se puede ver afectada si una élite tiene la capacidad de condicionar las elecciones gubernamentales y las políticas de determinados candidatos y partidos políticos a través de sus **contribuciones económicas**.

A través de la **financiación de campañas electorales**, las élites pueden influir de forma directa en las políticas que los representantes finalmente elegidos implementarán o, incluso, desprestigiar a candidatos que presentan propuestas contrarias a sus intereses. Esto no solo se puede articular a través de aportaciones económicas, sino a través de otro tipo de donaciones como son ceder espacios en medios de comunicación o columnas de opinión en periódicos importantes para que periodistas, expertos y tertulianos defiendan una posición partidista clara.

Existen numerosos casos de financiación de partidos que han conducido a una influencia abusiva de determinadas élites y que no se limitan a contextos en desarrollo. Un ejemplo claro es el Sur de Italia con la financiación proveniente del crimen organizado.¹⁵⁸ Por su parte, en los EEUU –uno de los países en los que esta temática crea más debates y controversias–, los casos más conocidos son el de la Asociación Nacional del Rifle y el de la industria farmacéutica, quienes invierten grandes cantidades de dinero en financiar campañas electorales y en influir en representantes electos.¹⁵⁹

Corrupción

Efectivamente, y no en pocos casos, la **corrupción** es un mecanismo que, de forma independiente o unida a otros mecanismos legales o ilegales, facilita el ejercicio de influencia política por parte de las élites. De esta forma –y ampliando las definiciones dadas en la Parte II de este documento–, se puede entender la corrupción como un “comportamiento que se desvía de la norma prevalente en un contexto determinado como el político (...) [y] se desvía asociado a una motivación particular, básicamente el beneficio privado a expensas del interés público”.¹⁶⁰

Como ya se apuntó, la corrupción es más un atributo sistémico que algo puntual, y no solo se limita a ciertos países o regiones. También es, como algunos expertos

“ Los mecanismos asociados al sistema político electoral se refieren a todos aquellos relacionados con la elección de cargos, el funcionamiento de partidos políticos, la creación de leyes, etc. ”

señalan, inherente a las relaciones entre actores en las interacciones de la gobernanza política.¹⁶¹ Por ejemplo, el expresidente de Suráfrica Jacob Zuma ha sido acusado recientemente de corrupción y de haber recibido sobornos durante la firma de unos contratos de armamento con empresas europeas y americanas por valor de 4,2 millones de euros;¹⁶² en Alemania, también recientemente, un estudio señaló que el 43% de los empresarios del país consideran que los sobornos y la corrupción son muy comunes tanto en su país como en Europa en general.¹⁶³

Clientelismo y cooptación

El clientelismo puede definirse como “la estrategia política que se caracteriza por dar bienes materiales en retorno de apoyo electoral”.¹⁶⁴ En el clientelismo, la clave es el retorno electoral a cambio de puestos de trabajo, dinero en efectivo, víveres, materiales de construcción, etc. aunque su medición supone un gran desafío por la dificultad de investigar un fenómeno subyacente y del que existen pocos registros oficiales.¹⁶⁵ A pesar de que se entiende como una relación bilateral entre un patrón y un cliente, es asimismo de gran importancia el papel que realiza el intermediario facilitando el contacto entre las dos partes. Se considera también que el clientelismo es un factor que mantiene la pobreza y aumenta la desigualdad.¹⁶⁶ A modo de ejemplos, en Egipto se han documentado casos de prácticas clientelares como el ofrecimiento de regalos o atención sanitaria preferencial a los votantes, y que se han mantenido a pesar del derrocamiento de Mubarak.¹⁶⁷ En República Dominicana Oxfam ha comprobado el uso del clientelismo mediante la asignación de un sueldo o un puesto de trabajo a aquellos que apoyaron la campaña electoral en cuestión.¹⁶⁸ El intercambio de apoyo político a cambio de empleo en la administración pública está extendido en muchas regiones como Oriente Medio y el Norte de África, donde entre el 40 y 70% de la población lo percibe como una práctica extendida.¹⁶⁹

El fenómeno del clientelismo es frecuente en la mayoría de países y no se puede limitar únicamente a determinadas regiones. De todas formas, se considera que determinados sistemas políticos y electorales –procesos electorales centrados más en la figura personal de un candidato¹⁷⁰– favorecen su aparición.¹⁷¹

Por su parte el concepto de cooptación hace referencia al “proceso de absorber nuevos elementos en la cúpula directiva o estructura dirigente de una organización como medio para evitar las amenazas a su estabilidad o existencia”,¹⁷² o a “la capacidad de integrar actores estratégicos al poder dominante haciendo uso de mecanismos informales (prebendas, dinero) y formales en la integración al sistema de partidos”.¹⁷³ En relación con el mantenimiento de cierto poder y sistema político, la cooptación se puede entender como “un proceso que busca efectuar cambios en la forma de implementar políticas, en el desempeño del liderazgo o básicamente en su estructura política, insertando en una élite dirigente, elementos que permitan mantener la legitimidad de un régimen”.¹⁷⁴ La cooptación se puede producir a través de mecanismos formales (elección de cargos *ad hoc* que representen un grupo económico o un segmento de la sociedad) o de forma informal vía pago de prebendas. La cooptación perturba el funcionamiento democrático de una sociedad, llegando incluso –según algunos autores– a afectar el correcto desempeño del Estado de bienestar.¹⁷⁵

Procedimientos legislativos extraordinarios: “los decretazos”

Lo que algunos autores denominan como procedimientos legislativos extraordinarios son “mecanismos institucionales [que van] más allá del procedimiento legislativo ordinario [y] que pueden ser cruciales en la influencia de ambos poderes [ejecutivo

y legislativo] en la producción legislativa”.¹⁷⁶ Entre estos mecanismos se pueden distinguir principalmente dos: el poder de decreto del presidente (los “decretazos”) y la convocatoria de sesiones extraordinarias.

Los “decretazos” son propios de todos los sistemas políticos y se pueden definir como “decretos ley cuyo contenido afecta directamente a gran parte de la población y resulta polémico porque generalmente se considera injusto o poco meditado y se aprueban en situación de urgente necesidad”.¹⁷⁷ De forma más simple, son un tipo de “decreto que implica una reforma drástica y repentina en aspectos de gran repercusión social, económica y política”,¹⁷⁸ son el resultado de “la autoridad del Ejecutivo para establecer leyes en lugar del Legislativo”.¹⁷⁹

A pesar de ser muy populares en América Latina y el Caribe, donde existen muchos casos documentados,¹⁸⁰ es un tipo de procedimiento legal muy extendido en otras regiones y que, por ejemplo, en España ha sido empleado con mucha asiduidad por sucesivos gobiernos.¹⁸¹ En la mayoría de los casos, este mecanismo responde a la capacidad de iniciativa legislativa que algunos sistemas políticos otorgan al poder ejecutivo y que le permite legislar de forma exprés, sin debate parlamentario. La fase de elaboración de los “decretazos” es, sin duda, un momento del que las diferentes élites intentan aprovecharse para permear sus intereses.

Nombramiento de cargos

La elección de cargos centrales en los gabinetes de gobierno e instancias de asesoramiento es también uno de los mecanismos más comunes y con mayor capacidad para introducir intereses particulares en las políticas públicas e intentar su captura. Este mecanismo tiene una relación directa con la cooptación política y también está ligado de alguna forma al clientelismo. Sin embargo, es importante distinguir entre la elección de cargos políticos y la de los altos funcionarios de la administración. Según el sistema político particular de cada país, tanto este procedimiento como los niveles jerárquicos que son nombrados por el ejecutivo son distintos, pero mientras los cargos políticos pueden ser reprobados por los Parlamentos y son objeto de escrutinio público, los altos funcionarios acostumbran a entrar en la administración de una forma más pautada y siguen una carrera profesional. En este sentido, varios autores señalan la continuidad de los altos funcionarios como una muestra de calidad democrática de una sociedad.¹⁸² En este punto es importante destacar que, en ocasiones, la elección de algunos cargos de tipo técnico e independiente –que en ocasiones son fruto del clientelismo– pueden ser incluso de mayor relevancia que la figura de un ministro, según el tipo de política pública que se quiera capturar. La elección de un representante empresarial o de un sindicalista como asesor puede modificar el rumbo de una política social o económica e incluso propiciar un cambio en la posición de la asociación, grupo de interés o sindicato en cuestión.

MECANISMOS DE CREACIÓN DE AGENDA

En nuestras sociedades es evidente y conocida por todos la importancia de la información, la generación de conocimiento y los medios de comunicación. Estos mecanismos sirven para determinar los debates en la opinión pública y las construcciones sociales alrededor de los mismos. Son la herramienta principal para legitimar diferentes acciones y diferentes actores. El control de los diversos canales para la transmisión de información y creación de conocimiento es un elemento esencial en los procesos de captura.

Control de la generación de conocimiento

El control sobre la creación de conocimiento y la capacidad para moldear el discurso y la narrativa sobre asuntos clave para la reducción de la desigualdad en un contexto determinado (sea local, territorial, nacional, regional o global) es, con toda probabilidad, uno de los mecanismos más importantes que existen.¹⁸³ De esta forma, el poder de legitimar visiones, opiniones, críticas, etc. sobre un modelo económico, sobre una reforma política o sobre un plan de inversiones, entre otros, afecta al ciclo de las políticas públicas desde el momento en el que se debaten las ideas. Un significativo número de trabajos ha analizado el fenómeno de la influencia de las élites a través de la captura de ideas, es decir, la creación, divulgación y proliferación de determinadas ideas o creencias.¹⁸⁴

Jon D. Wisman afirma que “la mayor influencia de la élite sobre la generación y el carácter de la ideología ha jugado normalmente un papel decisivo en mantener su capacidad para apropiarse de los beneficios de la sociedad (...) [el objetivo de las élites] es generar un sistema ideológico que les convenza a ellos y aquellos a su alrededor de la propiedad moral y funcional del orden social existente”.¹⁸⁵ La ideología como recurso de poder, su creación y utilización otorgan control sobre otros recursos de poder. Permite y, en última instancia, legitima el cambio de las reglas del juego en favor o en contra de algún grupo concreto o del interés general.

La pregunta a hacerse es cómo se puede llegar a demostrar el control sobre la ideología y la creación de conocimiento. A pesar de ser conceptos abstractos, existen mecanismos para hacerlo. Concretamente, es preciso analizar los principales *think tanks*, la propiedad de los medios de comunicación, la publicidad en los propios medios, quién financia a nuevos generadores de contenido y opinión, quiénes son los principales líderes de opinión, quién otorga becas y financia las principales universidades del país, los intereses de fundaciones privadas, etc.

Finalmente, cabe resaltar la importancia que está adquiriendo el control sobre los datos personales de la ciudadanía, y que grandes empresas tecnológicas están concentrando. De esta forma, el control sobre este tipo de información se convierte en un mecanismo de gran utilidad para empresas privadas, permitiéndoles adaptar el contenido que transmiten a los usuarios y controlar de esta forma tanto el flujo de información que reciben como la información que los usuarios generan. Como afirma Evgeny Morozov “si vamos hacia un tipo de sociedad de la información, tal vez debería preocuparnos que su recurso clave –la información– haya sido privatizado incluso antes de haber contado la posibilidad de tener un debate público adecuado”.¹⁸⁶ Este mecanismo no es, sin embargo, empleado solo con fines privados. Determinados gobiernos también están haciendo esfuerzos por controlar los datos de la ciudadanía y utilizarlos en su favor, mientras otros están intentando regular tanto la información que se genera como las empresas del sector.¹⁸⁷

Concentración de los medios de comunicación

La concentración de la propiedad de los medios de comunicación permite la captura de ideas y puede convertirse en un mecanismo mediante el cual las élites de distinta naturaleza (con intereses privados o políticos) interfieren en la equidad de los procesos electorales. Las élites que tienen el control de los medios de comunicación los pueden usar para favorecer de forma interesada a un determinado candidato o a un determinado partido político con la expectativa de contar en el futuro con un canal

Estos mecanismos sirven para determinar los debates en la opinión pública y las construcciones sociales alrededor de los mismos. Son la herramienta principal para legitimar diferentes acciones y diferentes actores.

de acceso abierto y fluido con las instituciones gubernamentales relevantes y, así, impulsar políticas que les beneficien y bloquear las que les perjudiquen.

A modo de ejemplo, Durand afirma que “el componente mediático (comunicacional) de las élites económicas juega un rol clave en los procesos de influencia política en sociedades modernas”.¹⁸⁸ Por su parte, la organización WAN-IFRA (World Association of Newspapers and News Publishers) señala que en México la censura sutil a través de la publicidad oficial sigue siendo un problema grave. De acuerdo con dicha organización, “continúan los gastos millonarios (...) que promueven a políticos o a agendas partidistas sin que se haya comprobado su impacto positivo en el debate público”.¹⁸⁹

MECANISMOS INFORMALES

Finalmente, cabe explicitar que, en todos los casos, la influencia de las élites transcurre no sólo por medio de canales e instituciones formales, sino también y fundamentalmente por medio de instituciones y organizaciones informales. Las instituciones informales son el resultado de “las relaciones implícitas, no escritas, entre actores para generar redes de confianza que operan fundamentalmente a través de mecanismos de reputación y sanciones colectivas. Estas redes complementan las instituciones formales”,¹⁹⁰ pudiendo llegar a suplantarlas. Algunos autores han analizado la interacción entre las instituciones informales y las instituciones formales. En este sentido Helmke y Levitsky proponen cuatro tipos de instituciones informales en base a su relación con las formales: (i) **complementarias** (determinan el comportamiento de forma que ni violan las normas formales existentes ni producen efectos sustantivamente diferentes); (ii) **acomodaticias** (crean incentivos para comportarse de forma que alteran los efectos sustantivos de las normas formales pero sin violarlas directamente); (iii) **sustitutivas** (utilizadas por actores que buscan resultados compatibles con las normas y procesos formales, pero en contextos en los que las normas formales no se aplican de forma rutinaria); y (iv) **competitivas** (estructuran incentivos de forma que son incompatibles con las normas formales, es decir, para seguir una norma deben violar otra).¹⁹¹

Los mecanismos y las instituciones informales determinan en muchos casos cuán efectivas pueden ser las instituciones formales. A su vez, en algunos casos, los mecanismos informales pueden llegar a ser fruto de una herencia histórica determinada y de las características de un contexto específico. A modo de ejemplo de institución informal, en zonas de algunos países como Bolivia, Ecuador, México, Perú o Guatemala en las que el sistema jurídico del Estado no está presente, las “comunidades locales resuelven los conflictos a través de la justicia indígena u otros sistemas judiciales informales”.¹⁹² Sin embargo un ejemplo claro de la captura mediante mecanismos e instituciones informales es el que se da en contextos en los que organizaciones criminales o mafiosas controlan las instituciones y el ciclo de políticas públicas, ganando contratos de obra pública, cambiando leyes, etc.¹⁹³

Las estructuras informales que producen y utilizan las élites para canalizar su poder y ejercer su influencia son críticas para comprender la naturaleza de las políticas que surgen de las instituciones formales y su efectividad. Por lo tanto, ignorar las instituciones informales existentes supone perder mucha información acerca de los procesos de influencia de las élites y cómo estas definen la naturaleza de ciertas instituciones y capturan sus políticas públicas.

“ La influencia de las élites transcurre no sólo por medio de canales e instituciones formales, sino también y fundamentalmente por medio de instituciones y organizaciones informales. ”

El estudio del impacto en la política de las instituciones y los mecanismos informales ha producido estudios de casos de gran relevancia, principalmente de países en desarrollo, aunque no exclusivamente. Casos como el control de la mafia en Italia o las bandas en las cárceles de los EEUU demuestran la importancia de los mecanismos e instituciones informales.¹⁹⁴

METODOLOGÍA



PARA LA EXPLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CAPTURA

Para entender el *cómo* ocurre o se evita la captura política, se debe identificar y explicar detalladamente la colusión entre los intereses de la élite o grupo de élites (canalizados a tra-

vés de mecanismos, vehículos y estrategias específicas, formales e informales) y las instituciones públicas relevantes en el ciclo de las políticas.

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE CAPTURA

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN QUE DEBEN SER RESPONDIDAS EN ESTA ETAPA:

- ¿Cuáles son los principales mecanismos, vehículos y estrategias mediante los cuales se ejerce influencia? La respuesta a esta pregunta es clave para todo el desarrollo de la investigación de los casos. Es necesario describir cómo la élite o grupo de élites ha capturado o intentado capturar la política, es decir, el mecanismo utilizado.
- ¿Cómo operan entre sí los mecanismos, vehículos y estrategias mediante los cuales se ejerce influencia? Es posible que las élites no utilicen sólo un mecanismo para conseguir la captura, sino la conjunción de varios de ellos. A pesar de que estos mecanismos pueden operar de forma independiente, es probable que respondan a algún tipo de estrategia, incluso cuando esta no sea consensuada o no exista evidencia de la misma.
- ¿Qué instituciones estatales y qué decisores se ven influidos por la élite o élites? ¿Cómo afecta dicha influencia el comportamiento esperado de decisores e instituciones?

- ¿Qué aspecto del ciclo de las políticas y de la gobernanza se manipula (o intenta manipular) debido a la captura? Conviene recordar aquí que la captura se puede producir en cualquier fase de dicho ciclo (ver Figura 2)
- ¿Pasa a formar parte de la agenda de medios de comunicación la temática de la política pública? Si es así, describir cómo ocurrió y el tratamiento que se le dio.
- ¿Qué barreras y oposiciones enfrentó la élite o grupo de élites y cómo trató con ellas? ¿Quiénes se opusieron y quiénes apoyaron a estas élites (instituciones, organizaciones, funcionarios, ciudadanos)? ¿Qué actitud tuvo la élite o el grupo de élites ante las respuestas recibidas por parte de otros actores? ¿Se vio obligada a retirar o modificar sus planes? ¿Cómo afectó todo ello al proceso de captura?

RECURSOS PARA EL PERSONAL INVESTIGADOR (NO ÚNICOS):

- Método sugerido: *Process tracing analysis*. (PTA).



ETAPA 6

¿CUÁLES SON LOS EFECTOS DE LA CAPTURA?

MARCO DE ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA CAPTURA

Las consecuencias de la captura son múltiples. Algunos autores las agrupan en cinco categorías.¹⁹⁵

- Reducción de los ingresos de los gobiernos.
- Aumento de la desigualdad social, económica y de género.
- Freno al crecimiento económico y a la inversión.
- Potenciación del crimen transnacional, el terrorismo, la corrupción y el conflicto.
- Erosión de la construcción democrática de instituciones políticas y la credibilidad de los procesos democráticos.

Este documento se centra –aunque no exclusivamente– en que la captura puede generar que las oportunidades para grupos de población distintos de las élites se vean limitadas o bloqueadas sistemáticamente, generándose una situación propicia para mantener o profundizar la desigualdad. Este efecto se consigue distorsionando el funcionamiento esperado de las instituciones políticas dentro del Estado, también en contextos democráticos. Así, la influencia abusiva de las élites extractivas no sólo puede producir **resultados sociales desiguales**, sino también **pervertir y**

“ La influencia abusiva de las élites extractivas no sólo puede producir resultados sociales desiguales, sino también pervertir y debilitar las instituciones democráticas garantes del Estado de derecho. ”

debilitar las instituciones democráticas garantes del Estado de derecho, así como **perturbar el ciclo de las políticas públicas en general**. Es decir, el poder de influencia de las élites, cuyo resultado son unas políticas que agravan la desigualdad, debilita la gobernabilidad democrática y provoca una crisis de representación, en la que se puede calificar de secuestro de la democracia.

Así, las élites pueden ganar por partida doble –mientras que el sistema democrático pierde en la misma proporción– cuando la incapacidad e ineficacia de los Estados frente a las influencias ilegítimas de los poderosos se traduce también en **desafección política**. Ello contribuye al consiguiente rechazo de grandes sectores de la población (no solo de las élites) de propuestas como reformas tributarias, políticas de redistribución de tierras a las familias campesinas o subsidios para las mujeres jóvenes y pobres, entre muchas otras intervenciones públicas orientadas a reducir desigualdad. Esto, a su vez, puede comportar un **desafío para la legitimidad y vigencia del sistema político** por parte de la población. En ocasiones, por contra, una captura flagrante, repetida y anquilosada puede generar una reacción ciudadana y una movilización por cambios profundos en las estructuras del Estado, cuyo objetivo es conseguir una sociedad más justa e igualitaria.

Los efectos de la captura sobre la desigualdad se pueden manifestar en dos niveles muchas veces complementarios:

- En políticas públicas específicas (como puede ser una política para una concesión minera o una reforma fiscal), cuyos impactos potenciales por áreas se pueden llegar a cuantificar.
- En la construcción de narrativas y discursos hegemónicos de una sociedad, llegando a afectar a cómo se debe afrontar una reforma socioeconómica o a la consideración de si la actuación de un ente público es adecuada o no.

En este punto, es importante recalcar que los efectos de la captura de ciertas políticas públicas normalmente no se verán reflejados de forma automática, sino que, existe un desfase temporal a considerar cuando se rastrean los efectos sobre la desigualdad y, por esta razón, en muchos casos será necesario hablar de efectos potenciales. En un programa de transferencia de rentas, por ejemplo, es posible que estos efectos sean más directos al poder cuantificarlos de forma clara, pero en una reforma agraria su impacto será mucho menos evidente en el corto plazo.

En relación a los efectos específicos de la captura sobre la desigualdad, es importante no centrarse única y exclusivamente en la clásica dimensión económica de la desigualdad (ingreso-riqueza), sino entenderla de forma amplia y multidimensional. Los efectos de la captura sobre la desigualdad se pueden llegar a sentir en muchos otros ámbitos. Es importante que el personal investigador investigue los efectos en todos ellos y en la interacción que se produce entre unos y otros. En este sentido, un enfoque que puede ayudar en esta labor –y que evitará tener un enfoque limitado sobre la desigualdad– es el *Oxfam and LSE Inequality Framework* (en inglés) que Oxfam Intermón está desarrollando junto al Instituto Internacional de Desigualdades de la London School of Economics and Political Sciences y la School of Oriental and African Studies (SOAS) de la University of London. En este trabajo, desde precisamente una visión multidimensional como la recomendada, se identifican siete ámbitos que afectan a la desigualdad. Estos son:

- **Vida y salud:** desigualdad en la capacidad de vivir una vida decente y saludable.
- **Seguridad personal y jurídica:** desigualdad en la capacidad de vivir con seguridad física, sabiendo que la persona será tratada de forma justa e igualitaria ante la ley.
- **Educación y aprendizaje:** desigualdad en la capacidad de conocer, entender y razonar, teniendo las capacidades para participar en la sociedad.
- **Seguridad financiera y trabajo digno:** desigualdad en la capacidad de conseguir seguridad financiera, ser productivo y disfrutar de un trabajo digno.
- **Condiciones de vida confortables, autónomas y seguras:** desigualdad en la capacidad de disfrutar unas condiciones de vida confortables, autónomas y seguras.
- **Participar, influenciar y tener voz:** desigualdad en la capacidad de participar en el proceso de toma de decisiones, tener voz e influencia.
- **Vida individual, familiar y social:** desigualdad en la capacidad de disfrutar de una vida individual, familiar y social con respeto, y poder expresarse y con respeto.

Finalmente, tanto los efectos más concretos sobre la desigualdad como aquellos que guardan más relación con cambios en la narrativa existente pueden ser complementarios o independientes, pero en ambos casos es esencial explicar el impacto que la captura tiene en la vida real de las personas. De esta forma, la incorporación de historias humanas contribuye a demostrar de una forma clara y cercana las consecuencias de la captura. Es tarea del personal investigador reflejarlo en las investigaciones.



METODOLOGÍA

PARA LA EXPLICACIÓN DE LOS EFECTOS SOBRE LA DESIGUALDAD

La última etapa de la investigación es la referente al impacto de la captura (o intento de captura) en la desigualdad. Como se ha comentado anteriormente, los efectos de la captura pueden revertir en dos direcciones que no necesariamente son excluyentes. Una primera, con efectos sobre políticas públicas más tangibles y medibles en determinados ámbitos que afectan a la desigualdad, y una segunda, con efectos más intangibles en relación a cambios en la narrativa y los imaginarios del contexto de análisis.

En base a lo analizado a lo largo de las etapas previas, el personal investigador podrá identificar los efectos potenciales sobre la desigualdad que ha generado la captura (exitosa o fallida), tanto en términos económicos como políticos y sociales. En cualquier caso, es pertinente que se presenten historias reales, con rostro humano, en las que se materialicen dichos efectos de la captura en las vidas de las personas.

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA CAPTURA

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN QUE DEBEN SER RESPONDIDAS EN ESTA ETAPA:

- ¿Es posible identificar de forma clara los efectos de la captura de la política pública en cuestión? ¿Sobre qué dimensión de las siete categorías identificadas por el *Oxfam and LSE Inequality Framework* es mayor el impacto: vida y salud, seguridad personal y jurídica, educación y aprendizaje, seguridad financiera y trabajo digno, condiciones de vida confortables, autónomas y seguras, participar, influenciar y tener voz, y vida individual, familiar y social?
- Si los efectos no se pueden identificar de forma clara, ¿es posible establecer conclusiones sobre qué tipos de efectos potenciales podría acarrear la captura de la política pública en cuestión?
- ¿Ha generado el proceso de captura de la política pública un debate en la sociedad y en los partidos políticos que haya producido algún cambio en la percepción de las prioridades que deben hacer frente las políticas públicas? En caso afirmativo, ¿se reflejan estos cambios en las políticas públicas analizadas o, incluso, en el propio proceso de captura? ¿Ha generado cambios a nivel legislativo?
- En base a las preguntas anteriores, ¿los medios de comunicación o los principales generadores de opinión pública del contexto analizado están incorporando (o han incorporado ya) un cambio de narrativa al respecto?
- ¿Están organizando la población afectada o, incluso, alguna de las élites del contexto propuestas de cambio para mejorar la situación? ¿Y protestas en relación a la temática?
- En relación a los grupos de población afectados (y ya identificados en etapas anteriores), ¿existen casos concretos en los que las condiciones de vida de la población se vean afectadas? Si es así, desarrollar estas historias para fortalecer el mensaje.
- ¿Impacta la captura de la política pública en cuestión sobre el funcionamiento de la democracia? ¿Hay riesgo de que sea secuestrada?



ETAPA 7

RECOMENDACIONES



METODOLOGÍA

PARA LA ELABORACIÓN DE RECOMENDACIONES

La última etapa está más orientada a la acción política que a la investigación propiamente dicha. El objetivo de la misma es la presentación de posibles propuestas de cambio tanto a nivel político como de organización social para, así, poner fin a la captura y paliar sus efectos. Es en este momento en el que todos los elementos analizados a lo largo de la investigación

deberían converger para identificar posibles soluciones a este fenómeno. De esta forma, las recomendaciones irán encaminadas: al ciclo de políticas públicas y su blindaje ante injerencias abusivas por parte de ciertas élites que controlan recursos de poder estratégicos en una sociedad; a focalizarse en el seguimiento minucioso y el establecimiento de me-

canismos de rendición de cuentas y transparencia en los concursos de licitación de obra pública o reconstrucción después de catástrofes ambientales o humanitarias; a perseguir la concentración monopolística de ciertos sectores identificada a partir del análisis de redes; a proponer reformas en la elección de los miembros de los órganos de transparencia o a pedir un mejor funcionamiento del mismo, etc.

En esta etapa final, es imprescindible tener en cuenta los factores identificados como favorecedores o limitadores de la captura para construir las recomendaciones con la mayor especificidad posible. Los resultados de la etapa 4, la de identificación de los factores favorecedores o limitadores de la captura, es, con toda seguridad, la que ofrecerá un mayor número de alternativas para proponer líneas de acción.

Las recomendaciones no deberían dirigirse únicamente hacia las estructuras políticas o a cumplir objetivos de acción política o incidencia en un contexto determinado, sino también deben estar pensadas para poder articular campañas de movilización ciudadana. Sin embargo, el objetivo central de las recomendaciones es conseguir cambios concretos en todos los actores involucrados en el proceso político y, de forma más general, en la población afectada por la captura.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN QUE DEBEN SER RESPONDIDAS EN ESTA ETAPA:

- ¿Hay elementos preventivos que se pueden incorporar en las recomendaciones para evitar que sucedan casos similares al analizado en el futuro?
- ¿Cuáles son las áreas de trabajo que se identifican como centrales para poder corregir y revertir la captura producida?
- ¿Quiénes son los actores que pueden tomar la iniciativa respecto a estos cambios?
- ¿Cómo se pueden canalizar las recomendaciones hacia diferentes grupos de actores (gobierno, sociedad civil, sector privado, élites, etc.)?
- Si existen evidencias de que la comunidad internacional también puede jugar un papel relevante para revertir el proceso de captura, ¿se pueden involucrar a organismos internacionales, a gobiernos extranjeros o a otros actores extranjeros en las recomendaciones?
- ¿En qué aspecto de la captura de la política pública analizada podría existir riesgo de un fenómeno más transversal y contribuir así a la captura del Estado? Si se identifica este riesgo, se deberán incluir recomendaciones al respecto.

ANEXOS

ANEXO 1 ANÁLISIS Y GESTIÓN DE RIESGOS

La temática de la captura apunta directamente a las relaciones de poder y al establecimiento de las reglas de juego en un contexto determinado. Su análisis es, por lo tanto, un trabajo de investigación en el que se pueden llegar a descubrir mecanismos, dinámicas, relaciones, redes, intereses e incluso individuos que actúan con el objetivo de maximizar su beneficio en detrimento del de otras personas de forma ni siempre visible ni de forma legal. Consecuentemente, no se puede pasar por alto el factor de riesgo que una labor así comporta y que debe ser considerado como una prioridad para el personal investigador, equipos de trabajo y aliados tanto internos como externos. Su evaluación no se debe limitar al periodo previo de la investigación, sino que hay que estimarlo una vez concluya el trabajo y se publiquen sus resultados. La de captura política es una de las líneas de trabajo que más riesgo comporta para Oxfam y la búsqueda de la minimización del mismo debe ser una prioridad.

A. Se debe realizar un análisis de riesgos antes de ejecutar la investigación:

- **Análisis de riesgos en el proceso de levantamiento de datos de un caso de captura.** Es importante evaluar la conveniencia de utilizar determinados datos, la fuente de la que proceden y su anonimato (o no), la posibilidad de realizar entrevistas en profundidad tanto a los afectados por la captura como a las propias élites, la credibilidad de la narrativa desarrollada, etc.
- **Análisis de riesgos en la estrategia de incidencia basada en el caso de estudio ya sistematizado.** Los estudios de caso investigados deberán ir más allá de la propia investigación y servir como catalizador para trabajos más ambiciosos de construcción de posicionamientos y demandas, incidencia política, campaña pública, etc. que tengan como objetivo primordial conseguir cambios en políticas que mejoren la vida de las personas más vulnerables. Por lo tanto, desde el primer instante en que se plantee iniciar un caso de estudio es crucial planificar la estrategia más allá de la investigación, previendo los objetivos a corto y medio plazo que se quieren alcanzar. De esta forma, si la investigación será el punto de partida de una campaña pública este hecho debe tenerse en cuenta. Asimismo, se deben tener en cuenta los públicos objetivos y las metas que se tienen, los actores aliados y su rol, los mensajes más adecuados, etc. También es imprescindible hacer un buen análisis del coste-beneficio de este trabajo de incidencia.
- **Establecer claramente el límite entre influencia legítima y captura.** El mal uso del concepto captura resulta contraproducente y puede ser usado para denunciar las actividades que llevan a cabo determinados actores que no son ni élites ni buscan su interés particular en detrimento del general.

B. Se debe realizar una gestión de riesgos una vez realizada la investigación:

- **Gestión de riesgos de la publicación y la estrategia de comunicación real.** También deben considerarse cuestiones como el impacto en la reputación, si se trata de una organización, posibles demandas por difamación, etc.
- **Gestión de riesgos en la incidencia política y la campaña pública** (si se lleva a cabo).

En algunos casos, se deberá trabajar sobre acontecimientos pasados en los que el riesgo es potencialmente menor y la información pública puede ser más accesible. Al contrario, trabajar sobre casos que están por acontecer puede entrañar riesgos no solo en relación a las fuentes de información, su fiabilidad y calidad, sino también respecto a los contenidos a publicar. Entonces, hay que priorizar un análisis coste-beneficio y realizar el trabajo de investigación manteniendo siempre el objetivo de conseguir un cambio relevante cuyos beneficios superen los potenciales riesgos.

Como parte de una estrategia de mitigación de riesgos y para garantizar la mayor solidez en los resultados de la investigación, se recomienda establecer alianzas con actores de diferentes ámbitos como el sector académico, los sindicatos, los movimientos sociales, el sector público, los periodistas o los medios de comunicación.

ANEXO 2 PREMISAS

El análisis de los procesos de captura y la metodología sugerida parten de una serie de premisas básicas y una aproximación metodológica que establecen los puntos de partida clave a partir de los cuales realizar las investigaciones sobre el fenómeno de captura.

Premisas:

- **El contexto importa.** Sin una comprensión de los factores característicos del contexto en el que se produce la captura, el análisis no podrá ser correcto ni tener la profundidad mínima necesaria.
- **La comprensión de la naturaleza de las élites y sus redes es clave.** Si no se llega a averiguar quiénes componen las élites y cómo estas generan alianzas que perpetúan su posición privilegiada, el análisis quedará incompleto y los resultados serán incorrectos.
- **La captura es inherentemente relacional, multidimensional y dinámica.** El proceso de captura sucede a partir de relaciones entre diferentes actores, suele asociarse a múltiples asuntos, afectar a diferentes niveles geográficos, además de ir evolucionando con el paso del tiempo.
- **La captura entra en disputa con el interés general.** El proceso de captura está reñido con la búsqueda del interés general, al beneficiar prioritariamente a aquellas élites extractivas que capturan en detrimento de la población en general.
- **Se deben poder identificar los efectos sobre el interés general o sobre el interés particular de un segmento de población.** Esta identificación de los efectos puede ser de tipo cuantitativo (por ejemplo, la cantidad de recursos económicos que se desvían de su fin) o cualitativo (por ejemplo, cambios en la narrativa dominante que afectan la reducción de la desigualdad y/o el disfrute de derechos).

Aproximación metodológica

- **Flexibilidad analítica.** Por flexibilidad se entiende que el personal investigador debe ser capaz de adaptar este marco analítico y metodología a su contexto sin ningún tipo de limitación. De esta forma, se aspira a que esta propuesta sea válida tanto para países desarrollados como en desarrollo, tanto para democracias consolidadas como en construcción.
- **Ir de lo general a lo particular y de lo particular a lo general.** Es decir, se irá construyendo conocimiento desde lo general (debate teórico y visión holística sobre el fenómeno de la captura, las élites extractivas, etc.) a lo particular (casos de estudio) y de lo particular (casos de estudio) a lo general (teoría y recomendaciones).
- **Se debe contar con datos e información fiable, veraz y comprobable.** Sin ella, es imposible avalar la investigación sobre el proceso de captura y justificar las recomendaciones de cambio.
- **Se minimizarán los riesgos a tomar por parte del equipo investigador en todas las etapas del proceso de investigación.**

ANEXO 3 SOCIAL NETWORK ANALYSIS

El *Social Network Analysis* (SNA) es una metodología innovadora que permite analizar los datos de forma relacional, viendo la realidad en su conjunto y dándonos información sobre la estructura de la red y el papel que juegan los actores dentro de la red. Al contrario que otros análisis, el SNA tiene un componente más descriptivo que de testeo de hipótesis, pero la representación gráfica (los sociogramas) permiten descubrir relaciones que de otra forma no se identificarían. Los dos conceptos básicos en terminología de SNA son los nodos (actores) que están conectados entre ellos a través de los *edges* (relaciones entre actores).

Los datos en red (*network* en inglés) son una representación de los datos convencionales pero que son analizados de forma diferente. De esta forma, los actores más que ser analizados por sus características lo son por las conexiones que establecen con otros actores. Estas conexiones o relaciones son tan o más importantes que los actores mismos. El análisis de redes social implica, por lo tanto, centrarse en la importancia de los actores y sus relaciones de forma holística y no en los diferentes individuos que conforman esta relación.

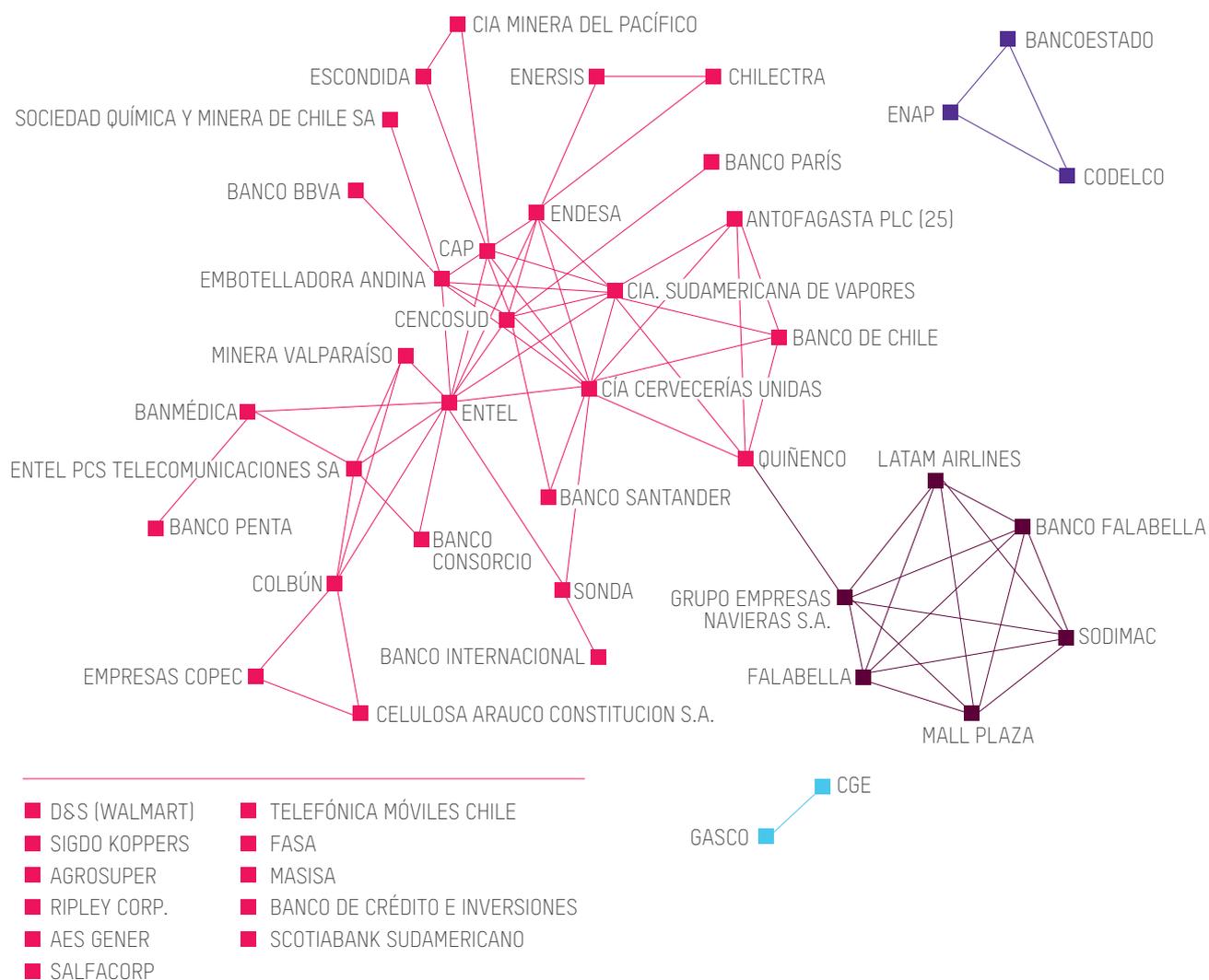
Estableciendo las relaciones y la importancia de los actores en estas relaciones se pueden responder preguntas como: ¿Cuán densa es la red (cuántas conexiones hay en ella)? ¿Qué actores son centrales en la red? ¿Qué distancia existe entre los actores de media o de forma individual? ¿Están cohesionados los actores o fragmentados y crean sus sub-redes?

Las preguntas anteriores son de gran relevancia puesto que permiten tener una visión del contexto y del papel que juegan los actores en él de forma amplia. Esto facilita un análisis más detallado y la posible elaboración de estrategias más concretas y con más impacto en el contexto analizado. En paralelo, los resultados gráficos que se desprenden no solo tienen un impacto visual claro, sino que permiten tener una visión más clara y certera del contexto ya que se pueden destacar ciertas relaciones a través de colores, formas, tamaños, etc.

Una de las características centrales de los análisis de redes es que, al analizar relaciones entre actores, muestra el poder –a pesar de que para los autores que trabajan en el análisis de redes prefieren referirse al grado de centralidad dentro de una red– que existe en la red analizada. De esta forma, se podrá analizar qué actor (nodo) ocupa una posición central en la red al tener más relaciones con otros actores que otros (grado o *degree* en inglés), qué actor

está más cerca de otros y pueden acceder a ellos de forma más sencilla (cercanía o *closeness* en inglés) o qué actor puede facilitar las relaciones entre actores que no están en contacto directo (mediador o *betweenness* en inglés).

En la siguiente imagen facilitada por el Dr. Julián Cárdenas, se nos muestra las mayores empresas de Chile que comparten accionistas que controlan más del 5% de las acciones.



En el gráfico se pueden observar la existencia de cuatro redes claras: la central y grande a la izquierda; una segunda conectada a la central a través del Grupo Empresas Navieras S.A.; una con forma triangular y tres empresas; y finalmente una lineal con dos empresas. El análisis de la red central y la más grande muestra la centralidad de la empresa ENTEL con un alto grado, cercanía y capacidad de mediador. En este caso concreto de los accionistas chilenos, es evidente que la información debe ser accesible para poder conformar estos gráficos.

El uso del SNA está extendido en varias disciplinas, pero en los últimos años está cogiendo relevancia en las ciencias sociales. En este sentido, las ONG han empezado recientemente a utilizarlo y en el caso de Oxfam se ha utilizado en el documento "Understanding networks. The application of Social Network Analysis methodology in the South Caucasus context" y el proyecto "Empowering civil society networks in an unequal multi-polar world".

Como comentado en el documento, la elaboración de la SNA no es de especial dificultad, pero sí que requiere cierto conocimiento de estadística para hacer la base de datos y un aprendizaje con el programa de elaboración de los análisis de redes.

Una buena y útil aproximación a este método de análisis es el manual “Introduction to social network methods” de Robert A. Hanneman y Mark Riddle, disponible online.

ANEXO 4 PROCESS TRACING ANALYSIS

El análisis de PTA o de seguimiento de procesos es un método cualitativo que busca extraer evidencias y causalidades a partir del análisis de los hechos. Estos hechos se toman en referencia a un marco temporal concreto y se describen. El PTA busca identificar los mecanismos causales y las cadenas de causalidades que se producen entre una causa concreta (política pública sobre educación) y un efecto (aumento de la escolarización).

Este método se utiliza en gran número de disciplinas dentro de las ciencias sociales y es de gran utilidad para corroborar la relación entre determinadas variables y la consecuencia analizada. Es importante incorporar tantas variables como sea posible para poder corroborar la validez de algunas y descartar la relevancia de otras. De esta forma, y como mencionado anteriormente, se deben construir líneas cronológicas e ir señalando los elementos más destacables acontecidos que hayan tenido un impacto en el caso en cuestión. Es decir, se buscan los momentos centrales en la línea cronológica analizada.

Uno de los ejemplos de análisis de captura citados en este documento y que utiliza el PTA como un método de análisis es el que realizó Francisco Durand en su trabajo “Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú”.

Para conocer más sobre el PTA también se puede consultar:

- Derek Beach (2017). *Process-Tracing methods in Social Science*.
<http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-176>
- David Collier (2011). *Understanding process tracing*. En *Political Science and Politics* 44. P.823-830

NOTAS

- ¹ Nicolás Maquiavelo (2011). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. En *El príncipe. Del arte de la guerra. Discursos*. Madrid: Gredos. P. 307
- ² Ricardo Fuentes-Nieva y Nicholas Galasso (2014, enero). *Working for the Few*. Oxford: Oxfam International. <https://www.oxfam.org/en/research/working-few>
- ³ Alina Rocha Menocal (2017). *Mind the Gap: Can Democracy Counter Inequality?*. En *The Global State of Democracy 2017. Exploring Democracy's Resilience*. IDEA. 160–99.
- ⁴ A pesar de que existen varios tipos de captura, este documento se focaliza en la captura de políticas públicas relevantes para la lucha contra la desigualdad.
- ⁵ World Bank (2017). *Governance and the Law. World Development Report*. Washington DC: World Bank.
- ⁶ Braulio Gómez y Manuel Trujillo (2016, diciembre). *Urnas vacías en los suburbios de las ciudades*. Observatorio Social de La Caixa. <https://observatoriosociallacaixa.org/-/urnas-vacias-suburbios-ciudades>; Rocha Menocal. *Mind the Gap: Can Democracy Counter Inequality?*; Larry Bartels. *Rich People Rule! Washington Post*, 8 abril, 2014, sec. Monkey Cage. <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/04/08/rich-people-rule/>; World Bank (2017). *Governance and the Law*.
- ⁷ Cabe mencionar que existen varios trabajos en curso sobre captura tanto en el marco de la campaña internacional *¡iguales! (Even it Up!* en inglés) de la confederación Oxfam, como en el ámbito académico o de otras organizaciones. Por lo tanto, esta es una metodología en desarrollo en las que la flexibilidad y la capacidad de adaptación a diferentes realidades son parte de su esencia.
- ⁸ Política pública entendida como aquella “orientada a resolver un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública”. Joan Subirats *et al.* (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Hospitalet de Llobregat: Editorial Ariel.
- ⁹ Fuentes-Nieva y Galasso, *Working for the Few*; Rosa María Cañete (2016, junio). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Oxfam. <https://www.oxfam.org/es/informes/privilegios-que-niegan-derechos>
- ¹⁰ Hay que tener en cuenta, por ejemplo, el papel de las élites religiosas a lo largo de la historia y cómo su influencia ha determinado ciertas políticas de varios gobiernos durante siglos.
- ¹¹ Por arena política se entiende “el espacio en el que diferentes grupos y actores interactúan y negocian sobre aspectos del ámbito público y en el cual los acuerdos conducen, con el tiempo, a cambios en las reglas formales”. World Bank (2017). *Governance and the Law*. P.7.
- ¹² World Bank (2017). *Governance and the Law*.
- ¹³ Por región o regional se entienden agrupaciones de países en una determinada área geográfica como América Latina y el Caribe, Magreb, Sureste Asiático, etc.
- ¹⁴ Max Ehrefenreud (2016, 14 junio). *What Impact Do Higher Taxes Have on Inequality?* *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2016/06/what-impact-do-higher-taxes-have-on-inequality/>; OECD (2012). *Income Inequality and Growth: The Role of Taxes and Transfers. OECD Economics Department Policy Notes*. Paris: OECD. <https://www.oecd.org/eco/public-finance/49417295.pdf>
- ¹⁵ Cañete (2016). *Privilegios que niegan derechos*.

- ¹⁶ Por financiarización de la economía se define “un proceso en el que los mercados financieros, instituciones financieras y élites financieras ganan mayor influencia sobre la política económica y los efectos económicos. La financiarización transforma el funcionamiento del sistema económico tanto a nivel macro como micro. Sus principales efectos son (1) elevar la importancia del sector financiero en relación al productivo; (2) transferir renta del sector productivo al financiero; y (3) aumentar la desigualdad de ingreso y contribuir al estancamiento de los salarios”. Ver: Thomas I. Palley (2007). *Financialization: what it is and why it matters. Working Papers WP153, Political Economy Research Institute*. Amherst: University of Massachusetts.
- ¹⁷ Janine Wedel, Nazia Hussain y Dana Archer Dolan (2017, abril). *Political Rigging. A Primer on Political Capture and Influence in the 21st Century*. Oxfam America. <https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/political-rigging/>
- ¹⁸ T. Chodor (2015). *American Hegemony under challenge*. En *Neoliberal Hegemony and the Pink Tide in Latin America. International Political Economy Series*. London: Palgrave Macmillan; Christopher Layne (2005). *China's Challenge to US hegemony*. (2008). En *Current History* 705.
- ¹⁹ Ver por ejemplo el *Asian Infrastructure Investment Bank*. Ver: Vanguardia Dossier (2016). *China la nueva ruta de la seda*. N°60.
- ²⁰ Gobernabilidad democrática entendida como aquella que “supone que los actores poderosos resuelven sus conflictos y acatan y cumplen las decisiones emanadas del ejecutivo y del legislativo procedentes ambos de un proceso electoral producido en un entorno de libertades políticas y derechos fundamentales, quedando prohibidas las fórmulas públicas o privadas que violen los derechos fundamentales de los ciudadanos o las otras garantías constitucionales, todo garantizado en último término por un poder judicial independiente e imparcial”. Joan Prats (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Revista Instituciones y Desarrollo*, n°10
- ²¹ World Bank (2017). *Governance and the Law*.
- ²² Rocha Menocal (2017). *Mind the Gap: Can Democracy Counter Inequality?*
- ²³ Charles Lindblom (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic Books; Larry M. Bartels (2008). *Unequal Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- ²⁴ Pew Research Center (2017, octubre). *Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy*. Washington DC: Pew Research Center, <http://www.pewglobal.org/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>; Corporación Latinobarómetro (2017). *Latinobarómetro Informe 2017 Anual, Latinobarómetro*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- ²⁵ Corporación Latinobarómetro (2017). *Latinobarómetro Informe 2017*.
- ²⁶ Isabel Ortiz *et al.* (2013, septiembre). *World Protests 2006-2013*. New York: IPD - FES NY. http://policydialogue.org/publications/working_papers/world_protests_2006-2013/
- ²⁷ Wedel, Hussain y Archer Dolan (2017). *Political Rigging*; Naná de Graaf (2012). *Oil Elite Networks in a Transforming Global Oil Market. International Journal of Comparative Sociology*.
- ²⁸ George Stigler (1971). *The Theory of Economic Regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1). P.3 y 5.
- ²⁹ Paul M. Johnson (2005). *Captured Agency: A Glossary of Political Economy Terms*, acceso 12 Julio, 2017, http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/captured_agency
- ³⁰ Janine Wedel (2014). *Unaccountable. How Anti-Corruption Watchdogs and Lobbyists Sabotaged America's Finance, Freedom and Security*. New York: Pegasus Books.
- ³¹ Joel Hellman y Daniel Kauffman (2001). *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. Finance & Development*. Washington DC: IMF. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>
- ³² Hellman y Kauffman (2001). *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*.
- ³³ World Bank (2017). *Governance and the Law*.
- ³⁴ Wedel, Hussain y Archer Dolan (2017). *Political Rigging*.
- ³⁵ John Crabtree y Francisco Durand (2017). *Perú: Élités del poder y captura política*. Lima, Perú: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales del Perú.
- ³⁶ Manuel Villoria (2016). *Transparencia y regulación del lobby en Europa y España. The Economy Journal*. <http://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrars/714154/transparencia-regulacion-lobby-europa-espana>

- ³⁷ Aunque esto también es una simplificación en sí misma, ya que sería inabordable hablar de captura de todo un Estado. Más bien se hace referencia a ámbitos específicos del Estado que son relevantes en el proceso de creación, formulación e implementación de políticas públicas de combate de la desigualdad. De Estado existen diferentes definiciones. En este documento se sigue la siguiente: el Estado es “una institución, que a su vez engloba a otras instituciones, en las cuales confluyen la legitimidad tanto del ejercicio último del poder público como de la violencia. El Estado es un recurso de poder, pero es también una estructura organizativa de otras relaciones sociales y económicas, y sobre todo un sistema canalizador de recursos, tanto en el sentido de su concentración como de su distribución”. Ferran Izquierdo Brichs (ed.). (2010). *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo*. Bellaterra: CIDOB.
- ³⁸ En el documento *Privilegios que niegan derechos* elaborado por Oxfam para América Latina y el Caribe, se habla del secuestro de la democracia como “el proceso en el que una élite coopta, corrompe o desvirtúa la naturaleza de las instituciones democráticas para inducir la generación de políticas que mantienen la posición privilegiada en la sociedad de dicha élite. Supone la perpetua acumulación de riqueza, ingresos y poder en manos de los mismos, y la utilización del Estado para el beneficio de unos pocos y no de la ciudadanía en general”. Cañete (2016). *Privilegios que niegan derechos*.
- ³⁹ Sin embargo, las élites extractivas no solo capturan políticas concretas mediante su influencia abusiva sobre el ciclo de las políticas públicas. También se puede dar lo que se denomina captura ideológica o captura del discurso y que juega un papel de vital importancia en el mantenimiento o refuerzo de la desigualdad. Por ejemplo, a través del control de determinado discurso, la población podría aceptar que la desigualdad es inevitable, un subproducto necesario del crecimiento económico. En este sentido, la creación del discurso y del conocimiento, así como quién controla su creación y difusión (ya sea a través de medios de comunicación, *think tanks* o universidades) es de gran relevancia para entender muchas de las dinámicas derivadas de procesos de captura, así como su origen y posible justificación. Finalmente, es importante remarcar que, en la mayoría de ocasiones, la captura ideológica o del discurso es un medio para conseguir y justificar determinadas políticas públicas que no son las óptimas para el bien común.
- ⁴⁰ Ver para el caso de Pakistán: Asim Ijaz Khwaja y Atif Mian (2005). *Do lenders favor politically connected firms? Rent provision in an emerging financial market. Quarterly Journal of Economics 120 (4)*; el caso de Túnez ver: Bob Rijkens, Caroline L. Freund y Antonio Nucifora (2014). *All in the family: State Capture in Tunisia*. Policy Research Working Paper 6810. Washington DC: World Bank.
- ⁴¹ Para comprobar la diferencia entre los dos conceptos ver, por ejemplo, <https://www.thebalance.com/tax-avoidance-vs-evasion-397671>
- ⁴² Joel S. Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann (2000). *‘Seize the State, Seize the Day’ State Capture, Corruption, and Influence in Transition. Policy Research Working Paper*. Washington DC: World Bank. http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/seize_synth.pdf
- ⁴³ BBC Redacción (2017, 14 julio). *Los Presidentes y Expresidentes Latinoamericanos Salpicados Por El Escándalo Odebrecht, ‘La Mayor Red de Sobornos Extranjeros de La Historia’* BBC Mundo. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38905411>
- ⁴⁴ Wedel, Hussain y Archer Dolan (2017). *Political Rigging. A Primer on Political Capture and Influence in the 21st Century*.
- ⁴⁵ UDLAP (2016). CESIJ – Universidad de Las Américas Puebla (UDLAP). CESIJ – Centro de Estudios Sobre la Impunidad y Justicia. <http://www.udlap.mx/cesij/resultadosigi2015.aspx>
- ⁴⁶ World Bank. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. The World Bank Group. A world free of poverty*. Acceso 12 julio, 2017, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>
- ⁴⁷ Kevin D. Williamson. *Masters of the Game. National Review*. Acceso 15 enero, 2018, <https://www.nationalreview.com/magazine/2016-11-07-0000/political-elites-influence-republicans>; The Economist. *The Outsize Influence of the Gun Lobby. The Economist*, 28 noviembre, 2017, <https://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2017/11/small-group-committed-citizens-0>
- Bartels, *Unequal Democracy*.
- ⁴⁸ Para entender mejor esta diferenciación ver: Ferran Izquierdo y John Etherington (2017). *Poder global. Una mirada desde la sociología del poder*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- ⁴⁹ Existen varias publicaciones que recopilan las diferentes visiones sobre el concepto de élite y su relación con otros conceptos como el de hegemonía, abarcando las teorías de Weber, Dahl, Marx, Gramsci, la Escuela de Frankfurt, Laclau, Nancy Fraser, etc. Ver, por ejemplo: Oscar Mejía, Carolina Quintana (2008). *La categoría de élites en los estudios políticos. Una exploración metodológica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ⁵⁰ IDS. *Gramsci and Hegemony. Understanding Power for Social Change*. IDS at Sussex University, acceso 13 marzo, 2017, <https://www.powercube.net/other-forms-of-power/gramsci-and-hegemony/>

- ⁵¹ Gaetano Mosca (1939). *The Ruling Class*. Westport: Greenwood Press.
- ⁵² Wilfredo Pareto (1987). *Escritos Sociológicos*. Madrid: Alianza Editorial.
- ⁵³ C. Wright Mills (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- ⁵⁴ P.B. Baltes y N.J. Smelser (eds.) (2001). *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*. Oxford: Pergamon.
- ⁵⁵ Ferran Izquierdo (ed.). *Poder y Regímenes En El Mundo Árabe Contemporáneo*. Barcelona: CIDOB.
- ⁵⁶ World Bank (2017). *Governance and the Law*.
- ⁵⁷ Joan Prats (2001). *Gobernabilidad Democrática Para El Desarrollo Humano*. P.120.
- ⁵⁸ Daron Acemoglu y James A. Robinson (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishing Group.
- ⁵⁹ Ferran Izquierdo y John Etherington (2017). *Poder Global*.
- ⁶⁰ Wedel, Hussain y Archer Dolan (2017). *Political Rigging. A Primer on Political Capture and Influence in the 21st Century*.
- ⁶¹ CNN (2018, 13 enero). *Banco Mundial habría perjudicado intencionalmente a Chile en ranking Doing Business*. CNN Chile <http://www.cnnchile.com/noticia/2018/01/13/banco-mundial-habria-perjudicado-intencionalmente-chile-en-ranking-doing-business>
- ⁶² Izquierdo (2010). *Poder y Regímenes En El Mundo Árabe Contemporáneo*.
- ⁶³ M. Coppedge (1996). *El Concepto de Gobernabilidad. Modelos Positivos y Negativos*. En *Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad*. Quito: CORDES - PNUD; Susan Strange (1988) *States and Markets. An introduction to International Political Economy*. Londres: International Publishing.
- ⁶⁴ Robert Cox (1981, junio). *Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory*. *Millennium - Journal of International Studies*.
- ⁶⁵ Para saber más detalles al respecto ver: Joan Subirats et al., *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*.
- ⁶⁶ *Ibid.* P. 36.
- ⁶⁷ Yves Meny y Jean-Claude Thoenig (1989). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- ⁶⁸ Christopher A. Simon (2010). *Public Policy. Preferences and Outcomes*. New York: Routledge.
- ⁶⁹ Lucy Winchester (2011, mayo). *Políticas públicas: formulación y evaluación*. CEPAL: Planificación Estratégica y Políticas Públicas, La Antigua, Guatemala. https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf
- ⁷⁰ Fuentes-Nieva y Galasso (2014). *Working for the Few*.
- ⁷¹ *Ibid.*
- ⁷² PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, Cambios y Desafíos de La Brecha Social En Chile*. Santiago de Chile: PNUD. <http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/desiguales--origenes--cambios-y-desafios-de-la-brecha-social-en-.html>
- ⁷³ John Mole (2003). *Mind your manners: managing business cultures in the new global Europe*. London: Nicholas Brealey Publishing.
- ⁷⁴ Gerardo L. Munck (2016). *What Is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy. Democratization*.
- ⁷⁵ Rocha Menocal (2017). *Mind the Gap: Can Democracy Counter Inequality?*
- ⁷⁶ PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, 373.
- ⁷⁷ World Bank (2017). *Governance and the Law*.
- ⁷⁸ *Ibid.* P.169.
- ⁷⁹ Nicholas Shaxson, John Christensen y Nick Mathiason (2012, julio). *Inequality: You Don't Know the Half of It (Or Why Inequality Is Worse than We Thought)*. Tax Justice Network. https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Inequality_120722_You_dont_know_the_half_of_it.pdf
- ⁸⁰ Miguel Armando López Leyva (2012). *Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. Región y Sociedad*. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252012000300005
- ⁸¹ Almon Leroy Way. *Political Power, Influence*. Cyberland University of North America, acceso 17 agosto, 2017, <http://www.proconservative.net/CUNAPolSci201PartOneC.shtml>
- ⁸² *Ibid.*

- ⁸³ Se podría dar la situación que un aumento de la desigualdad generase un aumento en el bienestar de la población. Ver: Rawls, J. (1999). *A theory of justice* (Revised ed.). Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- ⁸⁴ World Bank (2017). *Governance and the Law*.
- ⁸⁵ Jesús Colás Tenas (2015). *La contratación pública en relación con el ámbito básico de transparencia*. En *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, ed. Manuel Villoria. Barcelona: Tecnos. P. 398.
- ⁸⁶ <https://www.transparency.org/glossary/term/transparency> Acceso 14 marzo 2018
- ⁸⁷ Manuel Villoria y Xavier Forcadell Esteller (2015). *Introducción general*. En *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Barcelona: Tecnos. P. 25.
- ⁸⁸ En relación a la integración de las diferentes élites que pueden coexistir en un contexto determinado, Anthony Giddens distingue entre la integración moral y la social. La primera en referencia a las ideas y valores que las élites pueden compartir así como las conexiones conscientes entre ellas; la segunda en relación a los contactos que se establecen entre ellas. Ver: Anthony Giddens (1974). *Elites in the British class structure*. En *Elites and power in British society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ⁸⁹ Naná de Graaf (2011). *A Global Energy Network? The expansion and integration of non-triad National Oil Companies*. *Global Network*.
- ⁹⁰ Manuel Castells (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- ⁹¹ Julián Cárdenas (2016). *Enredando a las élites empresariales en América Latina: análisis de redes de interlocking directorates y propiedad en México, Chile Perú y Brasil*. *América Latina Hoy*.
- ⁹² Rubén Juste (2017). IBEX 35. *Una historia herética del poder en España*. Madrid: Capitán Swing Libros; Naná de Graaf (2011). *A Global Energy Network?*; Andrés Villena Oliver (2017). *¿Cómo se gobierna España? La estatura de las élites gubernamentales en 2004 y 2012*. Granada: Comunicación Internacional.
- ⁹³ Cárdenas (2016). *Enredando a las élites empresariales en América Latina: análisis de redes de interlocking directorates y propiedad en México, Chile Perú y Brasil*.
- ⁹⁴ Por ejemplo, Oxfam desarrolló un caso de estudio aplicando dicha metodología: *Understanding Networks. The application of Social Network Analysis methodology in the South Caucasus context* (Octubre 2016).
- ⁹⁵ Los softwares aquí mencionados son la mayoría de uso y descarga libre por internet. De los mencionados, UCINET y PAJEK son los más fácil de utilizar según los expertos.
- ⁹⁶ Ernesto Stein *et al.* (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies / Harvard University.
- ⁹⁷ Gerardo Lissardy (2017, 13 enero). *Qué han hecho con sus fortunas los presidentes ricos de América Latina cuando llegaron al poder (y sus diferencias con Trump)*. *BBC Mundo*. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-38608689>
- ⁹⁸ Stein *et al.* (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*.
- ⁹⁹ El sistema proporcional tiene como objetivo reducir deliberadamente las disparidades entre el porcentaje de la votación nacional obtenida por un partido y los escaños parlamentarios que le corresponden; por su parte, en el mayoritario el candidato que recibe la mayoría de votos se declara elegido.
Ver: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/2_es.htm
- ¹⁰⁰ J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: Banco interamericano de desarrollo / Instituto internacional para la Democracia y la Asistencia electoral. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/441/La%20pol%C3%ADtica%20importa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ¹⁰¹ Luis P. Arechederra (2012, 22 junio). *El dinero fluye sin límites en la campaña presidencial norteamericana*. *ABC.es* <http://www.abc.es/20120622/economia/abci-elecciones-estados-unidos-dinero-201206211958.html> BBC. (2012, 22 enero). Así se financian las campañas en EE.UU. *BBC Mundo*. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/01/111228_eleccioneseeuu_financiamiento_campana_presidencial_en
- ¹⁰² Ben Ross Schneider (2014, 28 enero). *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenge of Equitable Development*. *EDGS Working Paper*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology. http://www.edgs.northwestern.edu/wp-content/uploads/2014/01/Schneider_WP.pdf
- ¹⁰³ Stein *et al.* (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*.

- ¹⁰⁴ Theunis Roux (2016, 9 febrero). *How a Country's Constitutional Court Can Consolidate and Deepen Democracy*. The Conversation. <http://theconversation.com/how-a-countrys-constitutional-court-can-consolidate-and-deepen-democracy-54184>;
- Marco Gerardo Monroy Cabra (2005). *Necesidad e importancia de los tribunales constitucionales en un Estado social de Derecho*. México DF: UNAM. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr3.pdf>
- ¹⁰⁵ OECD (2017). *Government at Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
- ¹⁰⁶ Agnes Cornell y Victor Lapuente (2014). *Meritocratic Administration and Democratic Stability*. *Journal Democratization*.
- ¹⁰⁷ Lydia DePillis (2013, 24 diciembre). *Do Ambassadors Matter?* *Washington Post*, sec. Wonkblog, <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2013/12/24/do-ambassadors-matter/>
- ¹⁰⁸ Agustín Carstens (2005, 27 enero). *The Role of Transparency and Accountability for Economic Development in Resource-Rich Countries, Address by Agustín Carstens, Deputy Managing Director, IMF. The Role of Transparency and Accountability for Economic Development in Resource-rich Countries*. Washington DC. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp012705>
- ¹⁰⁹ Friedl Weiss y Silke Steiner (2006). *Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison*. *Fordham International Law Journal*; IFLA. IFLA -- IFLA Manifesto on Transparency, Good Governance and Freedom from Corruption. IFLA, acceso 1 marzo, 2018, <https://www.ifla.org/publications/ifla-manifesto-on-transparency-good-governance-and-freedom-from-corruption>
- ¹¹⁰ Castells (2009). *Comunicación y poder*.
- ¹¹¹ Ashley Lutz (junio 2012). *These 6 corporations control 90% of the media in America*. <http://www.businessinsider.com/these-6-corporations-control-90-of-the-media-in-america-2012-6>
- ¹¹² Jim Rutenberg (2016, 27 mayo). *Behind the Scenes, Billionaires' Growing Control of News*. *The New York Times* sec. Media, <https://www.nytimes.com/2016/05/28/business/media/behind-the-scenes-billionaires-growing-control-of-news.html>
- ¹¹³ World Bank (2017). *Governance and the Law*.
- ¹¹⁴ Kim Seongcheol (2016). *Media Ownership and Concentration in South Korea en Who Owns the World's Media?: Media Concentration and Ownership around the World*. Oxford: Oxford Scholarship Online. <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199987238.001.0001/acprof-9780199987238-chapter-27>
- ¹¹⁵ Rogério Christofolletti (mayo 2016). *La comunicación pública está en peligro en Brasil*. <http://www.fnpi.org/es/etica-segura/la-comunicacion-publica-esta-en-peligro-en-brasil>
- ¹¹⁶ EFE (2016, 14 diciembre). *Egipto aprueba ley que somete al control estatal los medios de comunicación*. La Vanguardia. <http://www.lavanguardia.com/politica/20161214/412625142765/egipto-aprueba-ley-que-somete-al-control-estatal-los-medios-de-comunicacion.html>
- ¹¹⁷ Isaac Arnsdorf (2016, 3 julio). *The Lobbying Reform That Enriched Congress*. *POLITICO*, acceso 11 enero, 2018. <https://www.politico.com/story/2016/06/the-lobbying-reform-that-enriched-congress-224849>; Lee Drutman (2015, 20 abril). *How Corporate Lobbyists Conquered American Democracy*. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/04/how-corporate-lobbyists-conquered-american-democracy/390822/>
- ¹¹⁸ Villoria (2016). *Transparencia y regulación del lobby en Europa y España*.
- ¹¹⁹ María del Rocío Pineda Gochi (2017, mayo). *Estándares internacionales para la regulación del lobby. Informe de actividades*. Lima, Perú: Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, ParlAmericas, Directorio Legislativo. http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-06-07-1/assets/documentos/Informe_ParlAmericas_Peru_Sen.Pineda.pdf
- ¹²⁰ Sin embargo, es importante remarcar que el que no haya monopolios no implica que no existan otras estructuras de mercado que también puedan ser contrarias al interés de los consumidores y la ciudadanía.
- ¹²¹ Roy Cellan-Jones (2017, 11 septiembre). *Google Appeals against EU Anti-Trust Fine*. *BBC News*, sec. Technology, <http://www.bbc.com/news/technology-41227989>
- ¹²² Arantxa Guereña (2016, noviembre). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Oxfam Internacional. <https://www.oxfam.org/es/informes/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina>
- ¹²³ Existen varias definiciones de lo que es un paraíso fiscal. Oxfam los define como "jurisdicciones o territorios que han adoptado de forma intencionada marcos fiscales y legales que permiten a los no-residentes (personas físicas o jurídicas) minimizar la cantidad de impuestos que pagan donde llevan a cabo su actividad económica real". Ver: Oxfam Internacional (2016, diciembre). *Tax battles. The dangerous global Race to the Bottom on Corporate Tax*. Oxford: Oxfam GB

- ¹²⁴ El secreto bancario está permitido en algunas legislaciones y obliga a los bancos y entidades financieras a proteger y mantener confidencial información sobre sus clientes ante terceros, incluso aunque sean administraciones tributarias o públicas. http://www.paraisos-fiscales.info/blog/85_secreto-bancario
- ¹²⁵ Barbara Lobato (2016, 17 marzo). *Las operaciones bancarias en paraísos fiscales del grupo Odebrecht*. Convoca. <http://convoca.pe/agenda-propia/las-operaciones-bancarias-en-paraisos-fiscales-del-grupo-odebrecht>
- ¹²⁶ Los *trust* (fideicomisos en inglés) son “modos de desasociar diferentes aspectos de la titularidad de un activo en diferentes partes. Esto puede hacerse por razones válidas y legítimas o abusivas”. Ver: Tax Justice Network (2009). *In trusts we trust* <http://taxjustice.blogspot.com.es/2009/07/in-trusts-we-trust.html>
- ¹²⁷ Florence Jaumotte y Carolina Osorio Buitron (2015, julio). *Inequality and Labor Market Institutions*. *IMF Staff Discussion Note*. Washington DC: IMF. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1514.pdf>
- ¹²⁸ *Ibid.*
- ¹²⁹ *Ibid.*
- ¹³⁰ Florence Jaumotte y Carolina Osorio Buitron (2015, marzo). *Power from the People*. *Finance and Development*.
- ¹³¹ Norman Alarcón Ramos (2012, 28 febrero). *El contrato sindical perpetúa la tercerización laboral*. *América Latina en movimiento*. <https://www.alainet.org/es/active/53042>
- ¹³² Desde Oxfam se trabaja en el desarrollo de herramientas para poder evaluar esta dinámica que va en aumento y que afecta tanto a países desarrollados como en desarrollo.
- ¹³³ Douglas Rutzen (2015, octubre). *Civil Society Under Assault*. *Journal of Democracy*.
- ¹³⁴ Michael Safi, Amantha Perera (2018, 7 marzo). *Sri Lanka blocks social media as deadly violence continues*. *The Guardian* <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/07/sri-lanka-blocks-social-media-as-deadly-violence-continues-buddhist-temple-anti-muslim-riots-kandy>
- ¹³⁵ Carlos Bajo Erro (2016, 10 diciembre). *El apagón de Internet, una violación de los derechos humanos*. *El País*. https://elpais.com/elpais/2016/12/08/planeta_futuro/1481198725_973593.html
- ¹³⁶ W. Lance Bennett y Alexandra Segerberg (2012). *The logic of connective action*. *Information, Communication & Society*.
- ¹³⁷ Leslie Wayne *et al.* (2014, 5 noviembre). *Leaked Documents Expose Global Companies' Secret Tax Deals in Luxembourg*. International Consortium of Investigative Journalists, accessed March 26, 2015, <http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks/leaked-documents-expose-global-companies-secret-tax-deals-luxembourg>
- ¹³⁸ Torres Leslie Carolina (2016, 29 julio). *La asesoría McKinsey*. *América Economía Centroamérica* (blog). <http://americaeconomia-ca.com/2016/07/29/la-asesoria-mckinsey/>
- ¹³⁹ Orlando Letelier (2016). *The 'Chicago Boys' in Chile: economic freedom's awful toll*. *The Nation*. <https://www.thenation.com/article/the-chicago-boys-in-chile-economic-freedoms-awful-toll/>
- ¹⁴⁰ PNUD (2017). *Desigualdades e influencia política*. En *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: PNUD. P. 371–398.
- ¹⁴¹ Notimex (2017, 2 abril). *El Estado de derecho indispensable para acabar con la violación de derechos humanos: ombudsman nacional*. *Huffington Post* sec. Política, http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/04/02/el-estado-de-derecho-indispensable-para-acabar-con-la-violacion_a_22022627/
- ¹⁴² CNN (2018, 13 enero). *Banco Mundial habría perjudicado intencionalmente a Chile en ranking Doing Business*. *CNN Chile*. <http://www.cnnchile.com/noticia/2018/01/13/banco-mundial-habria-perjudicado-intencionalmente-chile-en-ranking-doing-business>
- ¹⁴³ Isabela Fraga (julio 2015). *Protestas en Brasil elevan el debate sobre la calidad de la cobertura en los grandes medios*. Knight Center for Journalism in the Americas. <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-14107-protestas-en-brasil-elevan-el-debate-sobre-la-calidad-de-la-cobertura-de-los-grandes-m>
- ¹⁴⁴ Fazal Rizvi (2016). *La privatización de la educación: tendencias y consecuencias*. Paris: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002464/246485S.pdf>
- ¹⁴⁵ Entre ellos se debe incluir el contexto, dado que este puede condicionar positiva o negativamente los factores que favorecen o limitan la captura. Por ejemplo, es probable que, en el momento en que se produce o intenta producir la captura, un elemento del contexto como una crisis climática, el desabastecimiento de un producto básico para la población o para la industria, o una crisis financiera sean críticos para explicar cómo se desarrolló o desarrolla el fenómeno de captura (sea este exitoso o no).

- ¹⁴⁶ Para su aplicación práctica, ver Durán (2016) *Cuando el poder extractivo captura el estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*; https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/capturadurand%20VF.pdf
- ¹⁴⁷ Wedel, Hussain y Archer Dolan (2017). *Political Rigging. A Primer on Political Capture and Influence in the 21st Century*.
- ¹⁴⁸ Transparency International (2015). *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*. Berlín, Alemania: Transparency International. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe
- ¹⁴⁹ Manolis Kalaitzake (2015). *Political Capture by the Financial Industry*. Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/briefing/political-capture-financial-industry>
- ¹⁵⁰ Corporate Europe Observatory. *The Power of Lobbies*. Corporate Europe Observatory, acceso 21 diciembre, 2017, <https://corporateeurope.org/power-lobbies>
- ¹⁵¹ Bretton Woods Project (2012, 3 julio). *Revolving Doors: Staff Turnover between IFIs and African Governments*. <http://www.brettonwoodsproject.org/2012/07/art-570796/>
- ¹⁵² Corporate Europe Observatory (2016, 16 agosto). *Barroso's Gold-Plated Revolving Door*. <https://corporateeurope.org/revolving-doors/2016/08/barroso-gold-plated-revolving-door>
- ¹⁵³ Francisco Durand (2016, noviembre). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*. Lima, Perú: Oxfam Perú, https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/capturadurand%20VF.pdf
- ¹⁵⁴ Ane Garay. *Puertas giratorias. Diccionario crítico de empresas transnacionales*. Acceso 12 julio, 2017, <http://omal.info/spip.php?article4875>
- ¹⁵⁵ ICEFI (2015). *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*. F&G Editores.
- ¹⁵⁶ Kevin Casas-Zamora y Daniel Zovatto (2015 julio). *El costo de la democracia: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. Informe Política*. Latin America Initiative Foreign Policy at Brookings. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-Cost-of-Democracy-CasasZamora-Zovatto-Spanish.pdf>
- ¹⁵⁷ *Ibid.*
- ¹⁵⁸ David Kupferschmidt (agosto 2009). *Illicit Political Finance and State Capture*. Estocolmo: International IDEA.
- ¹⁵⁹ OpenSecrets (2017). *Pharmaceuticals / Health Products | OpenSecrets*. OpenSecrets.org - Center for Responsive Politics <https://www.opensecrets.org/industries/indus.php?ind=H04>; Charlotte Hill (2018, 27 febrero). *The Real Reason the NRA's Money Matters in Elections Vox*. <https://www.vox.com/the-big-idea/2018/2/27/17051560/money-nra-guns-contributions-donations-parkland>
- ¹⁶⁰ Carl J. Friedrich (2002). *Corruption Concepts in Historical Perspective*. En *Political Corruption. Concepts & Contexts*, ed. Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston, 3ª ed. New Brunswick: Transaction Publishers. P. 16.
- ¹⁶¹ World Bank (2017). *Governance and the Law*.
- ¹⁶² Adrien Barbier (16 marzo 2018). *Jacob Zuma et Thales pourusivis pour corruption en Afrique du Sud*. Le Monde Afrique. http://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/03/16/l-ex-president-sud-africain-jacob-zuma-sera-poursuivi-pour-corruption_5272126_3212.html
- ¹⁶³ Hardy Graupner (2017, abril). *Corruption on the rise, German managers say*. <http://www.dw.com/en/corruption-on-the-rise-german-managers-say/a-38287985>
- ¹⁶⁴ Susan Stokes (2011). *Political Clientelism*. En *The Oxford Handbook of Political Clientelism*. Oxford:Oxford University Press. P. 604-27.
- ¹⁶⁵ World Bank (2017). *Governance and the Law*.
- ¹⁶⁶ A. Hicken (2007). *How Do Rules and Institutions Encourage Vote Buying?*. En *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, B.C. Schafer y Colo Boulder (eds.). Ateneo University Press. P. 68-89, http://www-personal.umich.edu/~ahicken/index_files/votebuying.pdf
- ¹⁶⁷ Egypt Independent (2015, 26 febrero). *El clientelismo político reina de nuevo en Egipto*. Africa Fundación Sur. <http://www.africanfundacion.org/spip.php?article19892>
- ¹⁶⁸ Rafael Jovine y Rosa María Cañete (2017). *Se buscan recursos para garantizar derechos. Cálculo del espacio fiscal para reorientar los recursos públicos malgastados a la garantía de derechos*. Santo Domingo: Oxfam.
- ¹⁶⁹ University of Gothenburg. GLD. *The Program on Governance and Local Development*, acceso 24 enero, 2018, <http://gld.gu.se/>
- ¹⁷⁰ Hicken (2007). *How Do Rules and Institutions Encourage Vote Buying?*

- ¹⁷¹ Stokes (2011). *Political Clientelism*.
- ¹⁷² P. Selznick (1994). *Bases de la Teoría de la organización*. En Xavier Ballart y Carles Ramió (eds.) *Lecturas de teoría de la organización*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.
- ¹⁷³ Johannes, Gerschewski (2010). *The three pillars of stability. Towards an explanation of the durability of autocratic regimes in East Asia*. Berlin: WZB.
- ¹⁷⁴ Esteban Valenzuela y Paolo Yévenes (2015). *Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas*. Polis 40.
- ¹⁷⁵ Graziella Bertocchi *et al.* (1998, enero). *The politics of co-optation and the origin of the Welfare State*. Presentación en Winter Meetings of the Econometric Society in Chicago.
- ¹⁷⁶ Mercedes García Montero (2008, febrero). *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. Documentos CIDOB, América Latina. Barcelona: CIDOB, 62.
- ¹⁷⁷ Oxford Dictionaires. *Decretazo | Definición de decretazo en español*. Oxford Dictionaries | Español, acceso 21 diciembre, 2017, <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/decretazo>
- ¹⁷⁸ RAE- ASALE. *Diccionario de la lengua española - Edición del Tricentenario*. Diccionario de la lengua española, acceso 12 julio, 2017, <http://dle.rae.es/?id=7ML7kMK>
- ¹⁷⁹ García Montero (2008). *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*.
- ¹⁸⁰ Durand (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*.
- ¹⁸¹ Cecilia Guzmán (2015, 20 agosto). *Rajoy bate récord de 'decretazos'*. Text, elplural.com. <https://www.elplural.com/2015/08/20/rajoy-bate-record-de-decretazos>
- ¹⁸² Agnes Cornell y Victor Lapuente (2014). *Meritocratic Administration and Democratic Stability*. *Journal Democratization*.
- ¹⁸³ Castells (2009). *Comunicación y poder*; Susan Strange (1988). *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*.
- ¹⁸⁴ James Kwak (2014, 9 octubre). *Cultural Capture and the Financial Crisis. The Baseline Scenario* (blog). <https://baselinescenario.com/2014/10/09/cultural-capture-and-the-financial-crisis/>
- ¹⁸⁵ John D. Wisman (2017, abril). *Politics, Not Economics, Ultimately Drives Inequality*. *Working Paper, American University Working Paper Series*. Washington DC: American University. <http://www.american.edu/cas/economics/research/upload/2017-06.pdf>
- ¹⁸⁶ Evgeny Morozov (2017, marzo). *Silicon Valley. El Nuevo Centro de Poder*. *Vanguardia Dossier*.
- ¹⁸⁷ The Economist (2016, 17 diciembre). *China's Digital Dictatorship*. *The Economist*. <https://www.economist.com/news/leaders/21711904-worrying-experiments-new-form-social-control-chinas-digital-dictatorship>
- ¹⁸⁸ Durand (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*.
- ¹⁸⁹ WAN-IFRA (2015). *Censura indirecta en México: rompiendo promesas, bloqueando reformas*. Paris: WAN-IFRA.
- ¹⁹⁰ Joan Oriol Prats Cabrera (2008). *La búsqueda de las Instituciones. Teoría del desarrollo desde la informalidad: aplicaciones a Latinoamérica, interrogar la actualidad*. América Latina. Barcelona: Fundació CIDOB.
- ¹⁹¹ Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.) (2006). Introduction. En *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, P. 2
- ¹⁹² *Ibid.*
- ¹⁹³ Diego Gambetta (1996). *The Scilian Mafia: the business of private protection*. Cambridge, MA: Harvard University Press; David Skarbek (2014). *The social order of the underworld: how prison gangs govern the American Prison System*. Oxford UK: Oxford University Press.
- ¹⁹⁴ *Ibid.*
- ¹⁹⁵ David Kupferschmidt (2009). *Illicit political finance and state capture*. *International IDEA*.

© OxfamIntermon, mayo 2018

Este documento ha sido escrito por Hernán Cortés Saenz y Déborah Itríago. Oxfam agradece la colaboración de Íñigo Macías Aymar, Andrea Costafreda, Lara Contreras, Raquel Checa, Rosa María Cañete, Àlex Prats, Cristina Rovira, Beatriz Novales, Susana Ruiz, Carlos Botella, Enrique Maruri, Armando Mendoza, Rafael Georges, Diego Alejo Vázquez Pimentel, Susana Gauster, Rodrigo Barahona, David Rodríguez Seoane, Sonia Díaz, Nick Galasso. El autor y la autora expresan su agradecimiento a una serie de expertas y expertos que proporcionaron su asistencia: Ignacio Iturralde, Diego Sánchez-Ancochea, Andrés Villena, Ferran Izquierdo Brichs, Francisco Durand, Julián Cárdenas, Verónica Serafini y José Antonio Sanahuja. La revisión de la edición del documento ha estado a cargo de Ignacio Iturralde.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con hernan.cortes@oxfam.org

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con hernan.cortes@oxfam.org

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS Dinamarca (www.oxfamibis.dk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (www.oxfamintermón.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam México (www.oxfamMexico.org)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org
E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfamintermon.org



OXFAM
Intermón