



# La captura del Estado en las economías en transición

Joel Hellman y  
Daniel Kaufmann

“Sólo quiero hacerles notar que fueron ustedes mismos los que formaron este Estado, y en gran medida a través de estructuras políticas y cuasipolíticas que ustedes controlan. Si no les gusta lo que ven, tal vez no deberían echarle la culpa al espejo.”

—Vladimir Putin, en una reunión con dirigentes empresariales rusos en julio de 2000 (Hoffman, 2000).

**C**UANDO PENSAMOS en la corrupción, surge la imagen de un burócrata que exige sobornos a ciudadanos impotentes e indefensos simplemente “para que los trámites se hagan”. Tras esta imagen aparece la concepción del Estado como extractor de recursos de la economía para beneficio exclusivo de políticos y burócratas. Este enfoque ha influido notablemente sobre la manera de analizar y medir la corrupción en los últimos años. Como resultado, se ha recomendado una reducción de la autoridad discrecional de los funcionarios públicos con el fin de eliminar las oportunidades de exigir sobornos.

## Captura del Estado: Una forma de corrupción a gran escala

En las economías en transición, la corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Éste es el comportamiento que denominamos *captura del Estado*. Si bien esta forma de corrupción a gran escala se reconoce como el problema más pernicioso y difícil de detectar en la economía política de las reformas institucionales y económicas, se han hecho pocos esfuerzos sistemáticos para distinguir sus causas y consecuencias de las de otras formas de corrupción. Tampoco ha

habido intentos de medir esta clase específica de corrupción ni de comparar su incidencia en los distintos países.

Por captura del Estado entendemos los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos —con carácter privado— a los funcionarios públicos. Desarrollamos un método para medir esta forma de corrupción a gran escala basándonos en las observaciones y el análisis de una encuesta en casi 4.000 empresas en 22 países en transición.

Al tratar el problema de la captura del Estado, queremos centrarnos en las complejas interacciones entre las empresas y el Estado. Destacamos, sobre todo, la importancia de los mecanismos mediante los cuales las empresas procuran influir en las decisiones que adopta el Estado para obtener ventajas concretas, a menudo imponiendo barreras a la competencia. Esta influencia genera ganancias muy concentradas para ciertas empresas poderosas, con un alto costo socioeconómico. Dado que estas empresas aprovechan su influencia para bloquear reformas que pudieran reducir esas ventajas, la captura del Estado ha dejado de ser solo un *síntoma*, para convertirse en una *causa fundamental* de la mala gestión de gobierno. Desde esta óptica, la economía queda atrapada en un círculo vicioso en el cual las reformas de las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión de gobierno, se ven obstaculizadas por

una colusión entre empresas poderosas y funcionarios públicos o líderes políticos que cosechan enormes ganancias privadas si se mantiene la administración deficiente.

## Medición de la captura del Estado: Dos mundos

Si bien casi todas las formas de corrupción tienden a modificar la manera en que se *implementan* las leyes, normas o reglamentos actuales en beneficio del que paga el soborno, la captura del Estado se refiere a los esfuerzos para influir en la manera en que se *forman* dichas leyes, normas o reglamentos. Los sobornos a los parlamentarios al “comprar” sus votos para que se sancionen determinadas leyes, los sobornos a funcionarios públicos para que aprueben normas o decretos favorables a intereses creados concretos o los sobornos a los jueces para que influyan en las decisiones de los tribunales son ejemplos clásicos de una corrupción a gran escala mediante la cual las empresas pueden obtener ventajas para ellas gracias a las distorsiones en el marco jurídico y reglamentario de la economía.

Para medir y analizar la captura del Estado utilizamos datos de la encuesta Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) realizada conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). La información se recolectó mediante entrevistas personales que tuvieron lugar a mediados de 1999 en 22 países en transición. En la mayoría de ellos se entrevistó a gerentes o propietarios de 125–150 empresas, aunque se emplearon muestras más grandes en Polonia (250), Rusia (550) y Ucrania (250). La muestra fue aleatoria a fin de representar la población de empresas de cada país, y se fijaron parámetros sobre el tamaño de la empresa y el régimen de propiedad (véase Hellman, Jones y Kaufmann, 2000).

Elaboramos dos medidas de la captura del Estado. En primer lugar creamos un índice mediante el cual comparamos la captura del Estado en diferentes países basándonos en las empresas que declararon que sus operaciones están directa y significativamente afectadas por pagos extraoficiales a funcionarios pú-

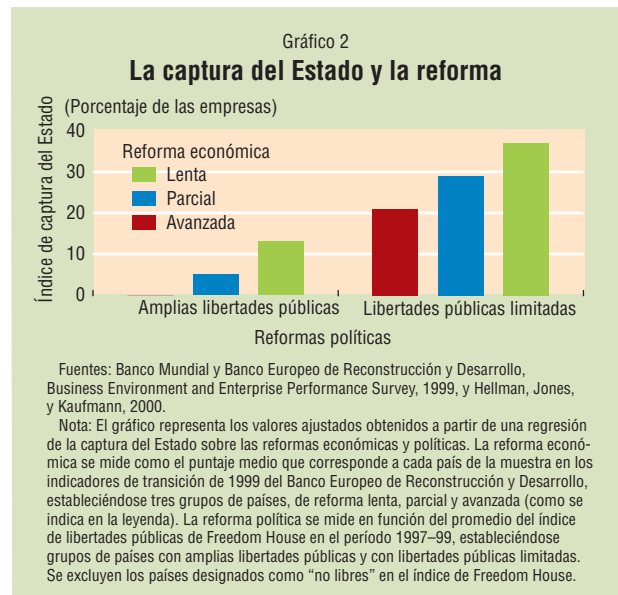
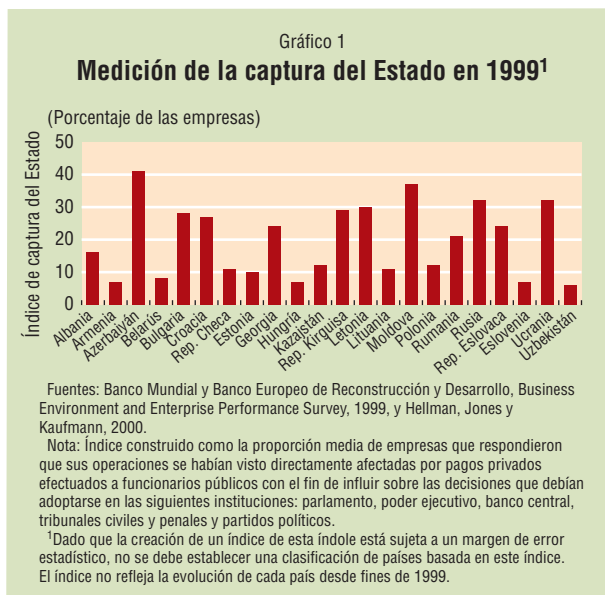
blicos para influenciar las decisiones en una o más de estas seis instituciones: poder legislativo, poder ejecutivo, tribunales penales, tribunales civiles, banco central y partidos políticos.

Tomando la participación media de las empresas afectadas en relación con las seis instituciones, formulamos un índice de captura del Estado para cada país. Conforme al gráfico 1, se observa una brecha entre los países en los que esta forma de corrupción se considera un grave problema, países que denominamos economías de alto nivel de captura, y los que la consideran un problema relativamente moderado, y que llamamos economías de bajo nivel de captura. Entre estas últimas, figuran tanto los países de la región más dedicados a las reformas, como los que no las han emprendido en absoluto. En países como Belarús y Uzbekistán —donde la privatización ha sido mínima, el sector privado sigue siendo pequeño y persisten elementos importantes de la antigua economía dirigida de la era soviética— cabe esperar que la capacidad de los intereses del sector privado para capturar al Estado sea muy limitada, casi por definición. En cambio, los países más empeñados en las reformas son los que más avanzaron en liberalizar su economía, hacer rendir cuentas a la burocracia y alentar la competencia política, todos ellos aspectos que podrían limitar la capacidad de las empresas poderosas para capturar al Estado.

## Importancia de las reformas políticas y económicas

Forman parte del grupo de alto nivel de captura los países que se consideran reformadores solo parciales en términos políticos y económicos. Aunque han avanzado en la liberalización y la privatización, han sido mucho más lentos en la aplicación de las reformas institucionales complementarias que sustentan el surgimiento de los mercados. Además, sus regímenes políticos tienden a caracterizarse por una mayor concentración del poder y limitaciones a la competencia en el ámbito político.

El gráfico 2 demuestra que el índice de captura del Estado es sistemáticamente más bajo en los países que han puesto en práctica una reforma económica de mayor cobertura. Por otra



parte, cualquiera que sea el ritmo de la reforma económica, se registra una drástica reducción de la captura del Estado en los países con un mayor nivel de libertades cívicas. Cabe recalcar que los vínculos entre la captura del Estado y la reforma son bidireccionales, lo que hace mucho más difícil romper el círculo vicioso.

### Incentivos para una corrupción a gran escala

La encuesta mencionada nos permitió también medir e identificar a las empresas que pagaron sobornos para influir en el contenido de leyes, normas o reglamentos; son las que llamamos *empresas captoras*. De esta manera, podemos comparar los resultados obtenidos por esas empresas con los de otras a fin de analizar las consecuencias de la captura del Estado en las primeras. Si bien los estudios realizados demostraron que el soborno administrativo redundaba en pocos beneficios tangibles para las empresas en cuanto a sus resultados a largo plazo, en el caso de la captura del Estado sí puede significar enormes ventajas, en ciertos contextos, para las empresas captoras.

En el gráfico 3 se ilustran los resultados de las empresas captoras —medidos en función del crecimiento de las ventas— en comparación con otras, en las *economías de alto nivel de captura* y en las de *bajo nivel de captura*. En las primeras, las empresas captoras crecen a una tasa equivalente a más del doble de la tasa de las otras empresas, mientras que tienen pocas ventajas en las economías de baja captura, donde la corrupción a alto nivel es más bien una estrategia de supervivencia para las empresas con baja eficiencia.

Aun así, en las economías de alto nivel de captura, los beneficios privados para las empresas captoras tienen un elevado costo socioeconómico (véase el gráfico 3). Pese a las ventajas específicas que obtienen las empresas captoras en esas economías, el sector empresarial crece a un ritmo algo inferior a la mitad del que registran las empresas en las economías de bajo nivel de captura. Por consiguiente, se aplica un importante “impuesto” a las empresas no captoras.

Las empresas captoras, por su parte, no solo obtienen ventajas con el crecimiento de las ventas sino también con el suministro de bienes públicos básicos, como la protección de los derechos de propiedad. Los datos recogidos en la encuesta mues-

tran que las empresas captoras pueden compensar las deficiencias generales del estado de derecho adquiriendo del Estado protección individualizada de sus derechos de propiedad. En economías de alto nivel de captura, las empresas captoras tienen cinco veces más probabilidades que las demás de proteger mejor sus derechos de propiedad a través del tiempo, pero también a un elevado costo socioeconómico, porque el nivel de inseguridad de los derechos de propiedad es mucho mayor para las empresas no captoras en las economías de alto nivel de captura que en las de bajo nivel. Cuando ciertos políticos y burócratas pueden vender bienes públicos de manera privada, con mínimas repercusiones políticas, como la “venta privada” de la seguridad de los derechos de propiedad a un puñado de empresas a cambio de un soborno, tendrán pocos incentivos para facilitar a la población en general el acceso abierto a esos bienes.

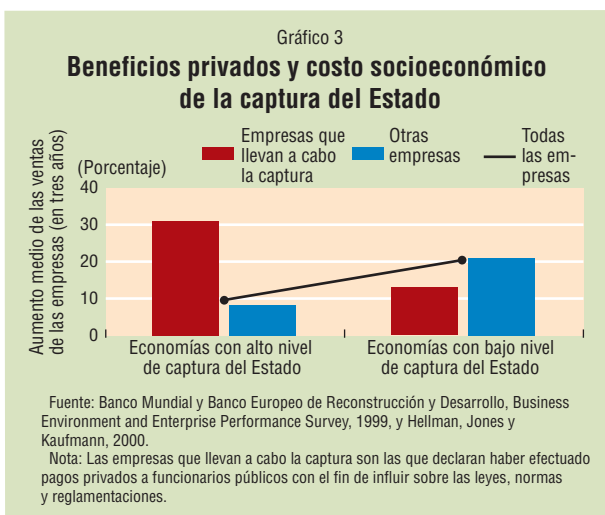
### ¿Quiénes son las empresas captoras?

Aunque el concepto de captura del Estado evoca naturalmente imágenes de poderosos oligarcas, las empresas captoras de las economías en transición son de varios tamaños y proceden de diferentes sectores, y lo que más sorprende es que son nuevas en el mercado. Los datos dan una respuesta interesante que explica por qué las empresas emprenden esta actividad.

Muchos países comenzaron la transición como Estados débiles, incapaces de suministrar bienes públicos básicos y con un grupo de poderosas empresas (predominantemente estatales y recién privatizadas) que dominaban sus respectivos mercados sin necesidad de sobornar a las autoridades. Para competir en ese entorno, las nuevas empresas adoptaron la estrategia de la captura del Estado a fin de adquirir de los funcionarios públicos una mayor seguridad de sus derechos de propiedad e incorporar ventajas competitivas en el nuevo marco normativo. De esta manera, la captura del Estado pasó a ser la estrategia de algunas empresas para crear zonas de relativa seguridad y ventajas para ellas a expensas de todas las demás.

Los datos también indican que, una vez que un país ha caído en una economía de captura del Estado, la inversión extranjera directa puede exacerbar el problema. En las economías de alta captura, para algunos tipos de inversionistas extranjeros —los que tienen socios y casas matrices dentro del país en transición— las probabilidades de emprender actividades de captura del Estado son casi el doble en comparación con las empresas nacionales sin inversión extranjera. (Sin embargo, las empresas transnacionales con casa matriz en el extranjero que invierten en una economía en transición sobornan a las autoridades con más frecuencia que las empresas nacionales en lo que respecta a las licitaciones públicas de adquisiciones; véanse detalles en Hellman, Jones y Kaufmann, 2001).

Son evidentes los obstáculos al desarrollo a largo plazo de una economía de captura. Los empresarios nuevos y dinámicos tienen fuertes incentivos para invertir su talento en la captura del Estado en lugar de desarrollar productos o métodos de producción innovadores para poder competir en un entorno distorsionado. La economía de captura recompensa las conexiones más que la competencia, y la influencia más que la innovación, y se alimenta de la inversión privada en la política, lo que debilita al Estado y atenta contra el suministro de bienes públicos. Al mismo tiempo, observamos que la captura del Estado causa una reducción en la inversión privada,



extranjera y nacional, y crea obstáculos al ingreso de la pequeña y mediana empresa al mercado, lo que hace disminuir el crecimiento.

## Lucha contra la corrupción en la economía de captura

Al reconocer la dinámica de la captura del Estado se pueden entender mucho mejor los factores que sustentan la *persistencia* de la corrupción en muchos países en transición. Si bien la corrupción se ha visto por lo general como un síntoma de debilidad de las instituciones estatales, nuestro análisis destaca las poderosas fuerzas y tipos de corrupción que tienden a fomentar y mantener instituciones débiles.

Toda reforma encaminada a mejorar el marco institucional, que sea una amenaza para esos concentradísimos beneficios, se encontrará con la fuerte oposición de las empresas captoras que cuentan con la influencia política para impedirla. Para poder mejorar la capacidad de gobierno y fortalecer el entorno jurídico y reglamentario mediante reformas, hay que atacar el problema de la captura del Estado. Pero una vez que la economía de captura se ha arraigado, ¿cómo puede el país salir de ese círculo vicioso?

## Prioridades de reforma

Los intentos de las empresas por influir en la formación del entorno jurídico, de las políticas económicas y de la normativa dentro de la cual funcionan forman parte de un proceso normal y sano común a todos los países. Lo que distingue a estas interacciones en la economía de captura del Estado es la exclusión. Algunas empresas disfrutan de privilegios exclusivos para influir en las decisiones del Estado en tanto otras quedan sistemáticamente excluidas, lo que permite a los funcionarios públicos escoger opciones que concentran los beneficios en las que tienen acceso, imponiendo de esta manera un elevado costo a las que están excluidas. Si bien, en líneas generales, se conocen cada vez mejor las medidas correctivas de estos problemas —la transparencia y la competencia—, son menos evidentes las modalidades específicas orientadas a reformar la captura del Estado.

La *transparencia* se refiere al grado de apertura de los procesos de toma de decisiones del Estado y al grado de divulgación de las interacciones que podrían ejercer influencia en esas decisiones. En la mayoría de las economías en transición, los mecanismos mediante los cuales el Estado delibera sobre la formación de leyes, reglas y decretos están en gran medida ocultos a los ojos de la población. Es poco frecuente que se recurra a audiencias públicas o a Internet a fin de crear un foro transparente para una toma de decisiones abierta. Pocas veces se dan a conocer los proyectos de ley para solicitar comentarios. El público no tiene acceso a las transcripciones de las deliberaciones. No se conoce la forma en que vota cada legislador. Al mismo tiempo, son muy limitadas las herramientas institucionales que puede utilizar la ciudadanía para acceder a las deliberaciones oficiales. Los partidos políticos son débiles. Las asociaciones sindicales, los grupos de intereses específicos y las organizaciones colectivas carecen de los recursos y de la experiencia para influir en la adopción de políticas. Al no poder participar en el proceso de las decisiones oficiales mediante una representación colectiva, las empresas se ven obli-

gadas a tratar de establecer relaciones informales y directas con determinados funcionarios públicos para que queden representados sus intereses.

Son pocos los países en transición con mecanismos suficientes para divulgar adecuadamente los intentos por influenciar indebidamente a los funcionarios públicos, y esto da lugar a un entorno muy susceptible a la captura. Las empresas tienen pocos incentivos para declarar sus contribuciones políticas y los funcionarios públicos están sujetos a sanciones mínimas o nulas por aceptarlas. En muchos países en transición se exige actualmente que los funcionarios públicos (y a veces sus dependientes) declaren periódicamente sus activos y fuentes de ingresos, pero los mecanismos para hacer cumplir esta obligación son ineficientes. No se comprenden claramente las reglas sobre conflictos de intereses y rara vez se aplican, y los grupos que se ocupan de vigilar los intereses públicos tienen poca capacidad para fiscalizar los fondos que pasan de las empresas a los políticos.

La falta de transparencia tiende a estar acompañada de obstáculos a la *competencia* entre las empresas y otros sectores de la sociedad. En una economía de captura, las empresas poderosas monopolizan la influencia política a diferentes niveles de gobierno, con un mínimo de frenos y contrapesos por parte de los intereses colectivos. En varios países en transición, el monopolio de canales de influencia política refleja la estructura inherente de la economía, sobre todo cuando una alta concentración de recursos naturales en el producto nacional da lugar a una distribución muy desigual del poder en diferentes empresas y sectores. En otros países, este monopolio obedece a continuas restricciones sobre el grado de competencia política. La tarea más importante para evitar y combatir la captura del Estado es promover la competencia en los ámbitos económico y político. En este sentido existe acuerdo en torno a los pasos necesarios para lograr una reforma, como la reestructuración de los monopolios para incrementar la competencia, el fomento del libre comercio y la creación de un entorno empresarial más favorable.

Estas soluciones genéricas suelen ser conocidas, pero es menos evidente la manera en que los países pueden formular medidas de reforma detalladas y concretas y lograr que se adopten y se implementen, dadas las distorsiones de la política económica que padecen las economías de captura del Estado. Se ha hecho hincapié en que los *shocks* externos o las crisis pueden alterar el equilibrio político donde ha ocurrido una captura del Estado. Es más, las elecciones o cambios cruciales en los regímenes políticos tienen a menudo un efecto catalizador en los esfuerzos de los políticos por ampliar su ámbito de representación destruyendo el monopolio de influencia política. Al mismo tiempo, nuestro análisis indica que no ha habido iniciativas para *coordinar* las acciones de la gran mayoría de los sectores que pierden en la economía de captura del Estado (en tanto que solo se beneficia un pequeño grupo de empresas influyentes). La movilización de los perdedores en la economía de captura del Estado —la pequeña y mediana empresa que no captura, los consumidores y otros grupos de intereses específicos— y la amplificación de su voz colectiva para contrarrestar a los captores pueden acelerar el debilitamiento de los cimientos de la economía de captura del Estado. Un importante instrumento de reforma que utilizan

cada vez más el sector más competitivo, los marginados excluidos, las organizaciones no gubernamentales y otros grupos empeñados en combatir la captura del Estado es el *poder de la información*. Las medidas de política que promueven la entrada de nuevas empresas al mercado son especialmente importantes. Con el tiempo pueden surgir más y más empresas que competirán por la influencia y disiparán la renta de la captura del Estado.

Reconocer el problema que presenta la captura del Estado no debe dar lugar necesariamente a una ampliación de los planes de reforma más allá de lo factible. El enfoque debe ser más bien una mejor determinación de prioridades, comprendiendo con más claridad cuáles son los factores que impiden nuevas reformas institucionales. Si bien la carga más pesada de la reforma caerá sin duda en los dirigentes y agentes políticos nacionales dentro de la comunidad empresarial y la sociedad civil locales, nuestros datos indican que también los inversionistas extranjeros pueden ser parte del problema y, por lo tanto, es necesario tomar más medidas para modificar sus incentivos y fomentar la responsabilidad social de las empresas extranjeras en los lugares donde invierten. Sin duda, hay que promover el reconocimiento de los enormes costos sociales, económicos y políticos de la captura del Estado. Habrá que efectuar estudios detallados de diagnóstico de la capacidad de gobierno a fin de analizar la dinámica de la captura del Estado, así como encuestas comparativas periódicas —como BEEPS— de las interacciones del Estado y las empresas en los diferentes países, no solo en las economías en transición sino también en otras regiones del mundo. De hecho, en recientes encuestas profundas de diagnóstico de la gestión de gobierno en América Latina se observa que la lucha contra la captura del Estado será una ardua tarea no solo en las economías en transición.

**F&D**



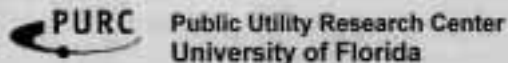
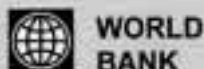
**Joel Hellman (izq.), especialista principal en el Grupo del Sector Público de la Oficina Regional de Europa y Asia Central del Banco Mundial, y Daniel Kaufmann, Director del Grupo de Gobierno, Regulación y Finanzas del Instituto del Banco Mundial.**

*Bibliografía:*

Joel Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann, 2000, "Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición", trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial No. 2444 (Washington). Este documento y datos afines del estudio BEEPS pueden consultarse en el sitio del Banco en Internet, <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

———, 2001, "Far From Home: Do Foreign Investors Improve Standards of Governance in Transition?" (manuscrito). Este documento, que se publicará próximamente en la serie de documentos de trabajo sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial, también puede consultarse en inglés en Internet en <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

David Hoffman, 2000, "Putin Aims to Assure Tycoons: Russian Disavows Pressure by Police", *The Washington Post* (29 de julio), págs. A1.



## 11th International Training Program on Utility Regulation and Strategy

January 14-25, 2002 in Gainesville, Florida, USA

*"This course puts the most important regulatory issues in perspective and provides an excellent background for present and future regulators." – Utility Regulator*

This premier program has trained nearly 900 utility regulators and managers from 110 countries in best practices for:

- Market Reform and Regulation of Network Industries
- Principles and Application of Incentive Regulation
- Managing the Introduction of Competition in and for the Market
- Managing the Regulatory Process
- Financial Analysis for Utility Regulation
- Non-Price Aspects of Utility Regulation
- Rate Structure

For more information about the course and how to apply, please visit our web site at: [www.purc.org](http://www.purc.org) or contact us by fax (+1-352-392-5090) or E-mail ([purcecon@dale.cba.ufl.edu](mailto:purcecon@dale.cba.ufl.edu))