

Financiamiento político y captura del Estado

Eduardo Engel*

El jueves pasado el Presidente Lagos anunció la formación de una Comisión Contra la Corrupción, con connotados miembros que abarcan un amplio espectro tanto político como profesional. El principal desafío de esta comisión es proponer un nuevo esquema para financiar la política en Chile. Legislar sobre financiamiento electoral es difícil, ya que se debe sopesar diversos objetivos y ser realista respecto de qué es factible lograr. No obstante lo anterior, la comisión debiera poner especial énfasis en evitar que el financiamiento electoral sea utilizado para favorecer intereses particulares. El costo social de este fenómeno, conocido como “captura del Estado”, puede ser enorme, mucho mayor que los montos recaudados.

El riesgo de captura del Estado es más alto en sectores regulados, donde el gobierno y los parlamentarios toman decisiones que afectan directamente los retornos de las empresas en cuestión. Así, por ejemplo, los sectores eléctricos, pesquero y de concesiones viales son de alto riesgo de captura. Los ejemplos que siguen ilustran esta posibilidad, aunque perfectamente la explicación para lo sucedido puede ser otra.

Primer ejemplo. La ley eléctrica que se discute actualmente en el Congreso asegura un retorno del 10% a las inversiones que realice el monopolio de transmisión eléctrica, en momentos en que la rentabilidad de bonos de largo plazo del Banco Central es menos de la mitad. Por motivos tecnológicos, la transmisión eléctrica es provista por un monopolio, por lo cual el Estado debe regular el retorno que recibe dicha empresa. Sin embargo, cuesta entender por qué la rentabilidad se estaría fijando a niveles tan altos, sobre todo cuando los riesgos que asume la empresa con la nueva ley son mínimos.

Segundo ejemplo. El marco regulatorio que se renovó recientemente para el sector pesquero es regresivo en lo distributivo. El esquema asigna cuotas individuales de captura, lo cual es bueno, pues evita la sobreexplotación del recurso pesquero y la sobreinversión por parte de las empresas del sector. Sin embargo, dichas cuotas fueron regaladas a las empresas que las tuvieron anteriormente. Desde el punto de vista distributivo, hubiese sido mejor adoptar la sugerencia de Pablo Serra y asignar cada año, en una licitación competitiva, una fracción (digamos un 5%) de las cuotas individuales de pesca a la empresa dispuesta a pagar más por ellas. De esta manera se introduce

competencia en el sector, sin expropiar a quienes invirtieron en el pasado y preservando además la eficiencia. Las platas recaudadas en las licitaciones se pueden utilizar en beneficio de todos los chilenos, ya sea incrementando el gasto social o reduciendo otros impuestos (elijan ustedes).

Tercer ejemplo. La empresa Belfi pagó 100 millones de pesos a Gate por un estudio ambiental que no se ha hecho público y que posiblemente no exista. Cuesta creer que Gate haya contado con la competencia técnica necesaria para realizar un estudio que justifique pagar montos tan altos. Lo anterior sugiere que podría tratarse de una donación de platas políticas.

La misma empresa Belfi fue la principal impulsora de los “seguros retroactivos” para las concesiones de carreteras. La propuesta en cuestión (ver columna del 29 de septiembre de 2002) consistía en que el Estado compensara a aquellas concesionarias de carreteras donde el tráfico creció más lento de lo previsto. Se trataba, en buenas cuentas, de un regalo de todos los chilenos a las concesionarias. Aun cuando el ministro Etcheberry se opuso a dicha iniciativa, no deja de ser llamativo que Belfi haya promovido un esquema de este tipo.

En general, y por motivos obvios, es difícil encontrar evidencia directa de captura del Estado. Aun más difícil en Chile, donde no hay acceso fácil a la votación histórica de los parlamentarios ni información sobre sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, hay evidencia indirecta que sugiere la importancia de este problema. Según un estudio que se hará público la próxima semana en el World Economic Forum, cuando a más de 130 empresarios chilenos se les preguntó si al tomar decisiones respecto de políticas y contratos, los funcionarios de gobierno generalmente: (a) favorecen a firmas e individuos bien conectados, o (b) son neutros entre firmas e individuos, alrededor de la mitad de los encuestados se inclinó por la primera alternativa.

Obviamente, la captura del Estado no es la única consideración a tener en cuenta al legislar sobre financiamiento electoral. Hay varias consideraciones adicionales, de las cuales menciono sólo dos. La primera, enfatizado en el informe de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos (CEP), es la extorsión de que son víctimas los empresarios, cuando los políticos les piden “donaciones” bajo la amenaza velada de tomar medidas que los perjudiquen en caso de negarse a contribuir. Una segunda consideración es que la forma en que los empresarios contribuyen al financiamiento electoral típicamente evade el impuesto a la renta, ya que dichas contribuciones se descuentan como gasto.

Sin embargo, si se desea alcanzar los umbrales del desarrollo en un futuro cercano, reducir las posibilidades de captura del Estado es un objetivo más importante que los anteriores. Una legislación para el financiamiento político que no se hace cargo del riesgo de captura del Estado sería un gran fracaso.

***Eduardo Engel es Profesor Titular de Economía de la Universidad de Yale.**