

## De la Captura a la Reconfiguración Cooptada del Estado

Luis Jorge Garay S. (dirección académica)

Eduardo Salcedo-Albarán

Isaac de León-Beltrán

Bernardo Guerrero

La Captura del Estado se ha definido como una forma de corrupción a gran escala que debilita la estructura económica de un país porque distorsiona la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones. Usualmente se diferencia entre la *Captura del Estado* y la *corrupción administrativa*, para referir el momento regulatorio en el que aparece el acto de corrupción; la primera se da en las primeras etapas del desarrollo normativo, legislativo y regulatorio de un Estado, mientras que la segunda se refiere a las distorsiones en las etapas de implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas (World Bank, 2000).

En este contexto, la Captura del Estado se ha definido como “*la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos*” (World Bank p. XV, 2000). Se dice que las empresas acceden a beneficios *a la carte* cuando adoptan prácticas para capturar el Estado, mediante pagos o dádivas no transparentes a funcionarios públicos (Hellman, Jones y Kaufmann, 2000). Cuando esto sucede, grupos y élites económicas manipulan la formulación de leyes, de manera que obtienen retribuciones económicas sostenidas y perdurables (Hellman y Kauffmann, 2001; Hellman, Jones, y Kaufmann, 2000b).

Al manipularse la formulación de leyes y regulaciones para favorecer intereses particulares que contradicen el bienestar general, se generan importantes distorsiones culturales, sociales y económicas; las más analizadas empírica y conceptualmente han sido las de índole económica. Uno de los contextos institucionales aptos para la Captura del Estado, que más se ha investigado en las últimas décadas, es el de los países en transición del comunismo a la economía del mercado, específicamente de Europa oriental.

Un país puede presentar corrupción administrativa y Captura del Estado en distintas proporciones. Cuando no hay una clara delimitación y respeto a la diferenciación entre los intereses del Estado y los

intereses privados, hay elevado riesgo de la reproducción tanto de Captura del Estado como corrupción administrativa.

Una característica salta a la vista cuando se revisa la literatura conceptual y empírica sobre Captura del Estado: únicamente se tiene en cuenta la participación de actores legales, como los interesados en manipular e influir en la formulación legislativa, normativa y de políticas públicas. No obstante, en Estados de Derecho que aún no han consolidado el imperio de la ley y el monopolio fiscal, es fácil encontrar una gran cantidad de actores interesados en intervenir en la formulación, aplicación e interpretación de leyes, normas, regulaciones y políticas públicas. Por este motivo, resulta justificable indagar si en un país como Colombia, los grupos económicos legales son los únicos actores interesados en Capturar el Estado. La respuesta es negativa. En Colombia confluyen actores subversivos, antisubversivos, grupos de crimen organizado y mafias cuya actividad oscila entre lo legal y lo ilegal. Todos estos grupos pueden tener claros intereses en intervenir y modificar la estructura legislativa, normativa, regulativa e incluso constitucional de un Estado, siempre con el fin de obtener beneficios, no sólo económicos, sino penales y sociales, de manera sostenida y perdurable, más allá de intereses esporádicos y coyunturales. Algunos de estos actores incluso pueden acumular considerable poder territorial, económico y político en relación con el mismo Estado en el nivel local.

Al reconocerse la presencia de actores no sólo legales interesados en Capturar el Estado, se amplía el ámbito y la naturaleza de los objetivos y los procedimientos de Captura. Por ejemplo, usualmente se hace referencia al soborno como el principal procedimiento utilizado por los grupos económicos legales, al momento de influir en la actividad de funcionarios públicos. No obstante, se pueden encontrar grupos y organizaciones criminales poderosas que acuden a la intimidación y a acciones violentas para influir en decisiones de carácter público. La mafia italiana es un ejemplo de influencia coercitiva y violenta en la formulación y aplicación de leyes (Lo-Dato, 2000). Por su parte, en Colombia, desde la época de Pablo Escobar se tiene noticia del uso de la presión violenta como sustituto o complemento del soborno. En la historia reciente de Colombia también se ha padecido el uso permanente de la intimidación y acción violenta por parte de grupos subversivos y antisubversivos en usufructo de su poder territorial.

Los recientes escándalos de la “parapolítica” resultan muy ilustrativos. En efecto, su acción ha estado orientada, en una primera instancia, a Capturar al Estado y, posteriormente, en una instancia superior, a participar directamente en una Reconfiguración cooptada del Estado en el nivel regional y local, a la luz de sus intereses egoístas y a espaldas de una decisión colectiva y transparente. Por este motivo, es importante comprender el papel que puede desempeñar la violencia y la coerción, aparte del soborno, en

este proceso de Captura del Estado que, en etapas desarrolladas y complejas, se puede entender como Reconfiguración Cooptada del Estado.

Los distintos procedimientos para Capturar el Estado, más allá del soborno, pueden analizarse, e incluso clasificarse, a la luz de la exposición penal, es decir, la exposición del agente a ser detectado, investigado, juzgado y sancionado. Un elemento que aumenta drásticamente la exposición penal es incurrir en un acto que está claramente tipificado por la ley. Esta aclaración es necesaria porque es posible cometer un acto que es socialmente reprochable, pero que no constituye una infracción penal. Por otra parte, la exposición penal también aumenta cuando se comete un delito cuya sanción penal es alta, en razón a que el sistema de justicia ha asignado prioridad a su detección, investigación y juzgamiento. Aquellos delitos que usualmente implican atentar contra la vida son de prioridad para la mayoría de sistemas de justicia; por este motivo, Capturar el Estado mediante amenazas o atentados contra la integridad física de las personas aumenta drásticamente el nivel de exposición penal del agente captor. Adicionalmente, por lo general, el nivel de exposición penal está relacionado con la cantidad de tiempo que el actor captor está dispuesto a invertir para conseguir sus objetivos. Por ejemplo, aquellos actos que tienen una alta exposición penal, como la amenaza contra la vida, son muy efectivos para influir en las decisiones, el cual es objetivo perseguido por el agente captor. De esta manera, puede identificarse una relación entre temporalidad y exposición: desde acciones de muy corto plazo y alta exposición penal, hasta acciones de largo plazo y baja exposición penal.

Es así como con el propósito de influir en las decisiones públicas de manera ágil y efectiva, un actor privado (legal o ilegal) puede acudir al soborno y uso de la violencia directamente sobre los funcionarios públicos que se encuentran en posiciones privilegiadas con alta capacidad de decisión. Este sería un tipo de Captura de muy corto plazo y alta exposición penal. Por otra parte, está la posibilidad de configurar la Captura del Estado a través de partidos y movimientos políticos, los cuales son un mecanismo legítimo e institucionalizado para acceder al núcleo sistémico de la maquinaria estatal. Se denomina a aquella situación en la que un grupo (legal o ilegal) captura un partido o movimiento político, *Captura Instrumental de los Partidos Políticos*, la cual puede ser: (i) de corto plazo y alta exposición penal, con coerción y presión violenta sobre candidatos y electores; (ii) de mediano plazo y media exposición penal, por ejemplo, con la financiación electoral; y (iii) de largo plazo y baja exposición penal, con la creación o cooptación de un partido o movimiento político. A medida que aumenta el plazo en el que el agente

captor está dispuesto a operar, puede optarse por vías para las que se torne más difusa la infracción de tipo penal que se cometa y, en consecuencia, disminuya la pena prevista para dicha violación.

Entre más sólida sea la infiltración de un grupo legal o ilegal en el núcleo sistémico del Estado, más eficaz sería la Captura y, para el efecto, una estrategia de largo plazo y baja exposición le resultaría útil: por ejemplo, mediante la creación o cooptación de un partido o movimiento político que se oriente a satisfacer intereses particulares del grupo captor, legal o ilegal. Esta estrategia le permitiría al agente captor no solamente obtener beneficios económicos perdurables, sino disminuir su exposición penal y avanzar en la legitimación política y social de sus acciones.

En presencia de agentes o grupos no sólo legales, los procedimientos van más allá del soborno y los objetivos trascienden al favorecimiento económico. En estos casos, los objetivos pueden ser, entre otros, la ampliación y consolidación de poder político y económico, el predominio territorial y/o la Captura y hasta la Cooptación del aparato del Estado, especialmente en los niveles regionales y locales. Además, cuando intervienen grupos ilegales como actores captores, se potencializa el uso de procedimientos ilegales de persuasión y cooptación, como es la intimidación y el uso de la fuerza, y se tiende a ampliar el nivel territorial o regional de Captura y hasta Cooptación.

Un estadio avanzado y complejizado, en términos de una creciente amplitud de ámbitos, objetivos, procedimientos y alcances de la acción de los agentes intervinientes, puede alcanzar hasta al debilitamiento institucional e, incluso, la redefinición, reconfiguración o suplantación de intereses del Estado, no sólo a nivel local sino incluso a nivel regional y hasta nivel nacional. Por este motivo, puede plantearse la posibilidad de que grupos de interés pretendan avanzar hacia una Reconfiguración Cooptada del Estado con una consecuente disminución drástica de su exposición penal como resultado del grado alcanzado de complejización y profundidad de Captura del Estado.

Un estadio complejizado de Captura del Estado resulta coherente con la realidad política y social de Estados de Derecho que aún no han consolidado el imperio de la ley, el monopolio de la fuerza y el monopolio fiscal y que, por lo tanto, aún se encuentran en disputa con otros actores interesados en imponer y consolidar sus intereses, sobre todo en el nivel territorial. Por este motivo, y teniendo en cuenta que la noción tradicional de Captura del Estado se refiere únicamente a la esfera económica y a la participación de actores legales, se propone la noción de Reconfiguración Cooptada del Estado. Esta

noción resulta más coherente con escenarios como el colombiano, en los que distintos actores legales e ilegales pretenden, incluso, han pretendido y pretenden una ambiciosa modificación institucional del Estado. Así, se concibe la Reconfiguración Cooptada del Estado de la siguiente manera:

*La Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE) consiste en la acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, no necesariamente ilegales, buscan modificar el régimen político<sup>1</sup> de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de reglas de juego y de políticas públicas, con miras a obtener beneficios para su propio provecho y de manera sostenible, así como a lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social (Garay et al. 2008).*

#### CITAS:

Garay, Luis Jorge; Salcedo-Albarán, Eduardo; de León-Beltrán, Isaac y Guerrero, Bernardo. “La r configuración cooptada del Estado: más allá de la captura económica del Estado”. Disponible en [<http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura%20del%20Estad.pdf>]

Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. (2000). “Captura el Estado, Capture el día: Captura del Estado, Corrupción e Influencia en la Transición”. En: *Trabajo de Investigación de Políticas Públicas*, 2444, Síntesis. Bando Mundial, Grupo de Sector Público-Región de Europa y del Asia y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo: Washington D.C.

Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. (2000b). “Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?”. En: *Transition*. The World Bank/The William Davidson Institute/Stockholm Institute for Transition Economies. May-June, pp. 4 - 7.

Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). "La captura del Estado en las economías en transición". En: *Finanzas & Desarrollo*, septiembre. Pp. 31 - 35.

Lo-Dato, E. (2000). *Symposium on the Role Of Civil Society in countering Organized Crime*. Palermo: Città de Palermo, UNODCCP, The Sicilian Renaissance Institute.

World Bank (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington D.C: World Bank.

---

<sup>1</sup> Se entiende por régimen político el conjunto de instituciones políticas que rigen la adopción de decisiones colectivas y, por ende, cuentan con posiciones de poder determinante en la fijación e implantación de reglas, patrones, estrategias, convenciones, canales y recursos de acceso o exclusión. Su estabilidad depende, en buena medida, de su legitimidad social.