



CORRUPCIÓN SISTÉMICA Y SISTEMA CORRUPTOR

Por **Rubén Darío León Pineda***

En septiembre de 2009, una **fotografía** dejó registrada la reunión entre el expresidente de Colombia, **Álvaro Uribe Vélez**, y **Marcelo Odebrecht** en la Casa de Nariño. Se trataría de una imagen más, de no ser porque los asistentes a la reunión son parte del mayor escándalo de corrupción del continente, el **caso Odebrecht**.

Odebrecht capturó, mediante millonarios sobornos, las decisiones de los altos funcionarios del gobierno colombiano y millones de dólares en sobrecostos que serían pagados por los colombianos durante 25 años de concesión. De un ala y otro de la mesa, los delitos son monumentales. Del lado empresarial se empleó sistemáticamente la captura del Estado para acceder a las decisiones del alto gobierno en doce países. Del lado del gobierno colombiano, se puso en evidencia una red de funcionarios del mayor nivel -precandidatos presidenciales, congresistas, asesores, empresarios privados con conexiones públicas y lavadores de capital- todos dispuestos a participar de un juego de oferta y demanda, de captura del Estado.

En este juego, el interés público es entendido desde la premisa neoliberal que establece que el **criminal es una persona como cualquiera, que invierte en una acción esperando una ganancia y aceptando el riesgo de una pérdida**. En otras palabras, el criminal es un inversionista dispuesto a tomar grandes riesgos, porque los bienes y las decisiones públicas no son distinguibles de bienes y decisiones privadas. Salvo porque su apropiación, entraña más riesgos y muchas más ganancias.

En este esquema, las políticas públicas son pensadas para la oferta de “captura”, mientras que la iniciativa privada y las inversiones de capital se aplican en la innovación de estrategias legales, ilegales o ilegítimas, que posibilitan privatizar el mayor volumen de bienes públicos al mínimo costo privado.

La corrupción se puede clasificar en tres niveles, que implican un daño creciente del bien público y un tipo distinto de apropiación de los bienes extraídos legal o ilegítimamente. En el primer nivel se encuentra la corrupción ad-

ministrativa, en la que un particular realiza pagos ilícitos y no transparentes a un funcionario público con el fin de alterar la aplicación de las regulaciones administrativas aprobadas por el Estado sobre las actividades privadas. En el segundo nivel aparece la Captura del Estado, en la que, al igual que en la corrupción administrativa, el particular se sirve de pagos ilícitos y no transparentes, pero en mucha mayor cuantía, y los destina a burócratas de alto nivel con el fin de influir y determinar los resultados en la redacción de leyes, reglas, regulaciones o decretos para beneficio del particular. En un tercer nivel, aparece la influencia, cuyo fin es también capturar la posición discrecional de funcionarios del más alto nivel, pero sirviéndose de medios ilegítimos, antes que ilegales. En este último caso la situación se acerca a la **“corrupción legal”**, por disminuir al máximo el riesgo de sanción y los costos de la exacción.

La novedad de las estrategias, las conductas y los principios de la acción pública y privada delineados aquí, obligan a pensar en la corrupción más allá de la usual corrupción política y administrativa, para enfocarse en la “corrupción sistémica”.

LA CORRUPCIÓN SISTÉMICA

De acuerdo con **Tanzi**, hacia fines del siglo pasado la conjugación de altos impuestos, alto nivel de gasto público y nuevas regulaciones configuraron un ambiente de corrupción a nivel global que llegó a su pico en 1990. Con base a este diagnóstico, se esperaba que bajos impuestos, disminución del gasto público y desregulación económica produjeran una disminución en el grado de la corrupción, pero esto no fue así. **Tanzi** no advirtió que el fenómeno no se trataba de un aumento en el grado de la corrupción, sino de un tipo nuevo que se expandía a nivel global como efecto del proceso de reforma neoliberal. A pesar de la evidencia, un robusto cuerpo conceptual y teórico insiste en definir la corrupción como un fenómeno exclusivo del sector público imposibilitando comprender el fenómeno desde un enfoque más complejo.

***Rubén Darío León Pineda**. Doctorante PCPyS – UNAM. Ganador beca de investigación CLACSO-Oxfam “Élites, políticas fiscales y privilegios en América Latina y el Caribe”

Las observaciones del fenómeno, realizadas desde un enfoque heterodoxo, han encontrado formas de corrupción allí donde es invisible para la ortodoxia. El concepto de **“captura del Estado”** describe un tipo de corrupción en la que una empresa privada utiliza estrategias ilegales o ilegítimas para instrumentalizar o influenciar a altos funcionarios públicos con el fin de producir leyes, normas, decretos o regulaciones diseñadas para el beneficio particular. Se trata de intercambios ilegales o ilegítimos entre el sistema político y actores privilegiados del sistema económico que, abusando de su respectiva posición, privatizan bienes públicos que solo el Estado es capaz de proveer.

Para eludir la diversidad de etiquetas utilizadas y considerando la naturaleza del problema, nos referimos a éste como **“corrupción sistémica”**, entendida como el conjunto de efectos perversos que un sistema corruptor ejerce en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Los efectos de un sistema de este tipo no se refieren exclusivamente al aumento de los costos de operación del Estado y las consecuencias sobre la pobreza, la desigualdad, y el desarrollo económico y social, sino también a la falla de los mercados, el sistema político y la legitimidad democrática.

El enfoque de captura del Estado fue aplicado en Colombia inmediatamente después de aplicarse en los países de Europa del Este, dejando claro que la captura del Estado no es exclusiva de los países de la transición comunista. El estudio sobre **“Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia”** señaló la existencia de **“mecanismos de presión o incentivos ilegítimos que llevan a los sistemas de decisión estatal a favorecer en forma sistémica intereses privados sobre intereses generales de la población, inhibiendo los contrapesos institucionales y mecanismos de fiscalización y control que deberían hacer prevalecer dichos intereses generales”**.

Más tarde, apareció el estudio de **Transparencia por Colombia** sobre los **“Riesgos de Incidencia Indevida de Intereses Particulares en la Formación de las Leyes”**, con un marco teórico afín al enfoque sistémico. Este estudio abandona el modelo pluralista de las relaciones Estado-sociedad para adoptar un enfoque neopluralista, en el que **“sólo un limitado rango de grupos sociales dispone del poder y de los recursos para influir en la formación de las leyes, entre los cuales los grupos empresariales juegan un papel privilegiado”**. De acuerdo con ello, en instituciones como el Congreso y la Presidencia de la República, prevalecen la acción racional de la toma de decisiones sin la suficiente incidencia de los arreglos institucionales formales, limitando y deteriorando el papel representativo de estas entidades. Allí se definió la captura como **“una forma de corrupción que atenta contra los principios de soberanía del Estado por parte del pueblo para convertirse en la soberanía del Estado dominada por intereses privados”**.

El mismo estudio citó el trabajo de Juan Manuel Ospina, **“La Captura del Estado: ¿Corrupción o Ardid Político?”**, que señala el carácter problemático de analizar la captura del Estado como una forma de corrupción desconociendo su carácter político. Ospina ve la **“captura”** como un fenómeno que trasciende la influencia legítima o ilegítima de intereses privados sobre la toma de decisiones estatales, porque **“los gobiernos “compran” gobernabilidad, “vendiendo” acciones de captura del Estado”**.

Estas observaciones conducen a pensar en formas de captura que encuadran, cada vez más, en la categoría de influencia antes que en la de corrupción, y que pueden adquirir un tinte definitivamente político. Ospina identifica, además, una serie de condiciones que favorecen la captura en el caso colombiano: el carácter formal de la participación ciudadana y la democracia, la pérdida de representatividad, y capacidad para premiar y sancionar a políticos y funcionarios, la ambigüedad en la definición del interés general, y la debilidad e ineficiencia del Estado para defender ese interés general.

Una de las investigaciones de mayor impacto reciente, que adopta el caso colombiano para el estudio de la captura del Estado, es la de **Luis Jorge Garay**, quien presenta su concepto de **“Reconfiguración Cooptada del Estado”** como una forma avanzada y superior de **“captura del Estado”**. Este enfoque, sin embargo, se desvía significativamente del enfoque sistémico y de los actores que son de nuestro interés. Su insistencia en la capacidad de captura que tienen los grupos del crimen organizado en las distintas instancias de representación desplaza la atención de los actores que hacen uso del propio sistema democrático para capturar al Estado, minando su legitimidad y afectando gravemente su eficacia. El resultado es una definición que, por su amplio grado de extensión, carece de capacidad de comprensión.

Desde el enfoque sistémico, la corrupción se configura como tal justamente porque una de sus variables -la más relevante- es el proceso de liberalización en el que el ámbito de la política es absorbido por las relaciones del mercado neoliberal, en el que los actores corruptores están en el Estado, y la sociedad tienen una alta capacidad de adaptación. En este sentido, aunque el **enfoque de Garay** da cuenta de la forma en que los sectores del crimen organizado accedieron a las instancias de poder en Colombia, no da cuenta de la instrumentalización de esos grupos de crimen organizado por parte de élites sociales, utilizando sus estrechos lazos con el mercado y el poder político para hacer pasar estos procedimientos por legales o legítimos. Su enfoque tampoco es útil para dar cuenta de la captura y la influencia cuando esta se presenta en ausencia de grupos criminales organizados, esto es, en circunstancias de **“normalidad”** social.

EL SISTEMA CORRUPTOR ¿CÓMO ANALIZARLO?

Un sistema corruptor es un sistema de intercambios ilegítimos e ilegales entre la esfera pública y la privada. Pero los tipos de corrupción, grado, actores, personas afectadas, estrategias utilizadas, costos y beneficios, están dados por el tipo de sociedad y las cualidades o defectos del sistema político, incluyendo al Estado en su importante rol de actor, en su función de combate o tolerancia de la corrupción.

Un análisis de la corrupción como sistema obliga preguntarse, al menos, por cada elemento del sistema **¿Qué variables o condiciones ambientales, favorecen el desarrollo de sistemas corruptores? ¿Qué relaciones son identificables en su entorno intrasocietal y extrasocietal? ¿Qué insumos recibe y genera en sus intercambios? ¿Qué tipo de amenazas o turbulencias sufre un sistema corruptor y cómo se adapta o reacciona a éstas? ¿De qué manera se puede romper este sistema?**

EL CASO COLOMBIANO

Los dos gobiernos de **Álvaro Uribe Vélez** constituyen un escenario ideal para la observación de este tipo de fenómeno. Tres razones hacen del caso colombiano un escenario de investigación privilegiado de la corrupción sistémica: primero, haber sido observado desde el enfoque de la captura del Estado desde el origen mismo del enfoque; segundo, poseer características de excepcionalidad, debilidad y desregulación que facilitaron la aplicación de reformas liberalizadoras; finalmente, poseer élites políticas y sociales que buscan en la agenda de reforma un instrumento para adaptar sus intereses privilegiados a los de la reforma del Estado.

Si imaginamos la mesa en que se sientan el expresidente **Álvaro Uribe Vélez** y **Marcelo Odebrecht** como una relación entre un sistema político y un sistema económico coludidos contra los intereses del Estado y de la sociedad en general, tenemos un sistema corruptor (figura 1.).

Este sistema se alimenta de demandas (*inputs*) y ofertas (*outputs*), pero operan enteramente debajo de la mesa, a través de agentes que nunca aparecen en la foto pero que son determinantes para desarrollar los elementos ilegítimos e ilegales de las transacciones. Así como **Odebrecht** tendió una red de relaciones orientadas a la captura de las decisiones en materia de infraestructura, el gobierno de **Álvaro Uribe Vélez** actuó como un gobierno de captura sobre las instituciones estatales, eliminando la autonomía del Estado, y aumentando la discrecionalidad y la influencia del gobierno, incluso en los órganos de control.

La multiplicación de hechos delictivos y criminales que relacionaron actores del gobierno y políticos en general con miembros inescrupulosos de la sociedad y el sector privado empresarial, son indicativos de la existencia de un sistema corruptor que, incluso, fue útil para conseguir la reelección del mandatario. La captura, entonces, no es solo una estrategia económica dirigida por el sector privado, también es una estrategia de actores políticos corruptores en búsqueda del máximo nivel de discrecionalidad para disminuir los costos de decisiones ilegales o ilegítimas.

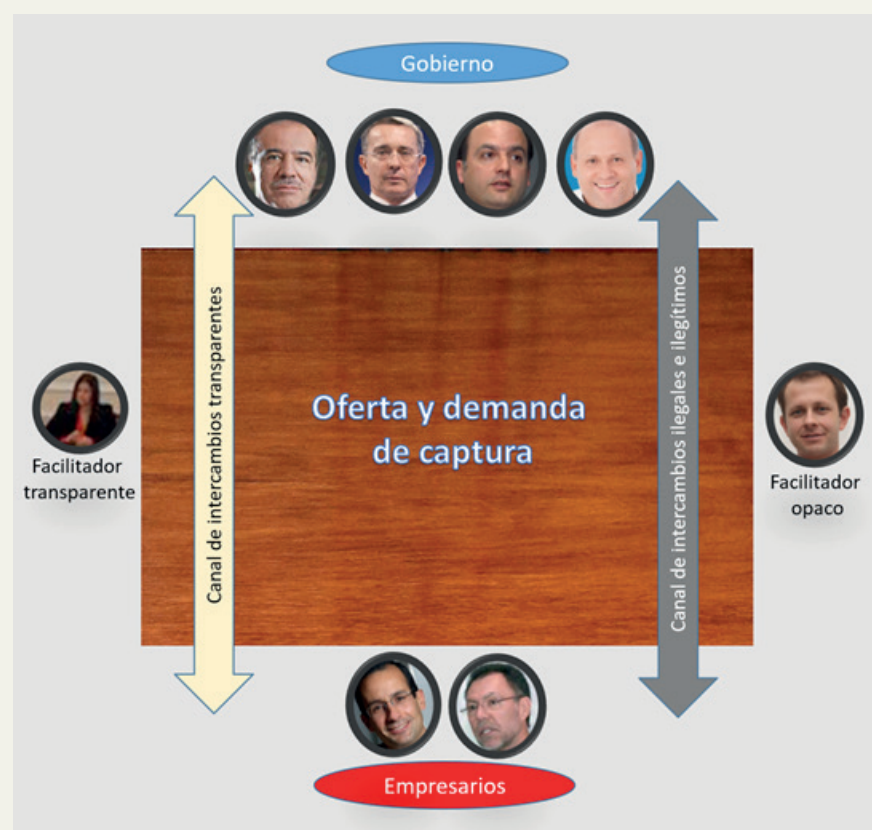


Figura 1: sistema corruptor simplificado. Fuente: elaboración propia

Como es evidente, la corrupción sistémica no es un problema exclusivo de Colombia, su sector privado y su dirigencia política. Sin embargo, el caso es útil para explorar y definir los elementos de este enfoque y construir un modelo más amplio que posibilite comparar los problemas de corrupción en la región y el mundo desde un enfoque sistémico.

Las observaciones preliminares acerca del caso colombiano, así como elementos señalados por la literatura, nos llevan a pensar en la corrupción sistémica como una degeneración de las relaciones público-privadas, mediada por la introducción de reformas que, si bien se orientan a la liberalización, generan un efecto perverso al posibilitar la colusión de intereses privados privilegiados y el poder político. En la medida que estas reformas se profundizan, estos poderes encuentran menos obstáculos para actuar en contra de los intereses de la sociedad en general, inhibiendo el desarrollo económico, social y democrático.

De esta manera es que se configura un sistema corruptor caracterizado por el debilitamiento de las instituciones del Estado; la pérdida de autonomía de los organismos de control; el fortalecimiento de las capacidades discrecionales del gobierno captor y sus agentes; la tolerancia de conductas y procedimientos ilegítimos, ilegales, e incluso criminales; y la impunidad.