

The Global Observatory of Transnational Criminal Networks

**Una génesis de la
ilegalidad:
Corrupción, Captura del
Estado, Cooptación
institucional y Macro-
corrupción**

No. 31

Luis Jorge Garay Salamanca
(Author and Scientific Director)



The Global Observatory of Transnational Criminal Networks - Research Paper No. 31.
VORTEX Working Papers No. 45

Una Genesis de la Ilegalidad: Corrupción, Captura del Estado, Cooptación Institucional y Macro-Corrupción

© Luis Jorge Garay Salamanca, 2018

Scientific Director
Luis Jorge Garay Salamanca

Text, audio and video included in this publication are protected by copyright laws.
Reproduction is permitted if the author and the editor are referenced and quoted.

Opinions and ideas expressed by the authors do not compromise or reflect the opinions of
Vortex Foundation.

© Vortex Foundation, 2018. Copyright.

First edition, 2018.

Electronic Edition, Bogotá, Colombia

Tabla de contenidos

1. Raíces y consecuencias estructurales de la ilegalidad	4
La ilegalidad como práctica social	4
La ilegalidad: obstáculo para consolidar una sociedad bien ordenada y perfeccionar el régimen de mercado y de la democracia	6
La ilegalidad como fundamento de una sociedad (des-)ordenada	6
Rentismo y mercado	8
Rentismo, clientelismo y patrimonialismo	10
2. Corrupción	12
Diversidad de visiones y definiciones	12
Visión tradicional	12
Visión relacionada con “fallas administrativas” del Estado	15
Percepción de la corrupción como práctica social	16
3. Captura del Estado.....	18
Aproximación convencional a procesos básicos de Captura	18
Una aproximación comprehensiva a procesos complejos de Captura Avanzada ..	19
4. Cooptación Institucional y del Estado	21
5. Macro-corrupción.....	23
A manera de reflexión	25
Bibliografía	27
Sobre el Autor	29

Introducción

El propósito de este documento es analizar la problemática societal de la génesis de la ilegalidad desde la perspectiva de la corrupción y cooptación institucional en sentido amplio, partiendo de la caracterización de sus raíces y consecuencias determinantes, con miras a dilucidar estadios genéricos distintivos del proceso de profundización y complejización de la corrupción según: (i) su naturaleza (de casual/esporádica a sistémica); (ii) la identidad (legales, ilegales y grises/opacos, públicos y privados) y la modalidad de participación (individuos aislados a grupos organizados actuando estratégica y coordinadamente en red, por ejemplo) de los agentes sociales intervinientes; (iii) los medios utilizados (desde el soborno a la extorsión, la coacción y hasta al uso de la violencia); (iv) las instancias y niveles espaciales de administración pública interferidas, permeadas, capturadas o cooptadas; (v) el ámbito y perdurabilidad de propósitos predominantes; (vi) las consecuencias estructurales sobre el (des-)ordenamiento de la sociedad, y (vii) las implicaciones en términos tanto de la heurística conceptual, analítica y metodológica para aprehender con propiedad cada estadio diferencial, como de la política pública para prevenirlo y confrontarlo efectivamente en campos que incluyen el derecho penal, civil, administrativo, y la investigación judicial.

Es de aclarar que este capítulo recoge en gran medida trabajos realizados por el autor tanto individualmente como en asocio particularmente con Eduardo Salcedo-Albarán (Fundación Vortex).

1. Raíces y consecuencias estructurales de la ilegalidad¹

La ilegalidad como práctica social

La ilegalidad como práctica social está íntimamente relacionada con un determinado (des-)ordenamiento político, económico, social y cultural en la propia sociedad, por ejemplo, resultante de una estructura nocivamente concentrada del poder económico, político y social,

¹ Esta sección está sustentada fundamentalmente en Garay (1999), capítulo 1, y Garay (2004).

y consecuente con la reproducción de comportamientos no democráticos y “oportunistas” en procesos políticos y económicos. Este (des-)ordenamiento sucede, principalmente, ante una precaria legitimidad de la política para tramitar pertenencias ideológicas sobre el modelo de sociedad deseable, y por una insuficiente representatividad democrática del Estado para velar por la preeminencia de lo público sobre intereses individualistas excluyentes de grupos poderosos (Garay, 1999).

Una de las consecuencias determinantes de dicho (des-)ordenamiento es la progresiva adopción de prácticas por parte de diversos grupos de ciudadanos, para favorecer la imposición de intereses particulares egoístas sobre intereses colectivos perdurables mediante la abierta violación o la oportunista adecuación –incluso con visos de legalidad– de normas, procedimientos y disposiciones del marco jurídico y político instituido jurisprudencialmente, o bien a través de la violencia como sustitución de la estricta vigencia de la ley en derecho, o bien a través de la coacción o cooptación institucional fruto del poder político y económico de unos grupos privilegiados sobre otros sectores de la sociedad y aún del propio Estado.

La progresiva formación práctica de un conjunto de valores, principios y fundamentos al margen de la ley o en conflicto con la “moral pública ciudadana” en un Estado de derecho que rigen conductas y comportamientos de grupos ciudadanos poderosos –legales, abiertamente ilegales o “grises/opacos” actuando entre la legalidad y la ilegalidad–, afectando la misma cultura cívica o la civilidad en amplios sectores de la sociedad, ha sido denominada por el autor como un proceso de “aculturación de la ilegalidad” (Garay, 1999).

En este sentido, la ilegalidad como la corrupción –especialmente cuanto más amplia y sistemática sea–, y la captura del Estado y cooptación institucional, en sentido amplio, no pueden ser comprendidas como fenómenos aislados, sino íntimamente ligadas a la naturaleza del sistema económico, político y social. En este sentido, Corrupción, Captura del Estado y Cooptación institucional se reproducen ante la precariedad de lo público, la fragilidad de la eticidad colectiva alrededor de lo público, la presencia de un régimen de mercado imperfecto, segmentado y distorsionado por rasgos patrimonialistas en favor de intereses egoístas poderosos, y una democracia no suficientemente desarrollada con graves y profundos problemas de inclusión social. Es por ello que la captura y cooptación de lo público, por parte de grupos poderosos, se reproduce funcionalmente en una estructura societal excluyente,

caracterizada por serias falencias en el régimen de mercado y en el sistema de representación, deliberación y participación política.

Además, es necesario resaltar que el avance de la ilegalidad implica progresivamente daños y costos no solamente morales sino también sociales y económicos sobre amplios grupos de la sociedad, especialmente los más desaventajados, que implican innegables violaciones a sus derechos fundamentales que, bajo el espíritu de la ley y las jurisprudencias nacionales e internacional de derechos humanos, deberían ser debida y oportunamente reparados. En este escenario, la responsabilidad inmediata corresponde a aquellos agentes –legales, ilegales o grises/opacos– que se benefician directa e indirectamente de la ilegalidad con cargo a su patrimonio y sus activos, y en su defecto, en última instancia al Estado.

Así, entonces, resulta evidente que la problemática de la ilegalidad en el mundo de hoy no se circunscribe única y exclusivamente al ámbito criminal y penal, sino también, y muy decisivo, a los ámbitos de la moral y la ética públicas y societales, de los derechos humanos y, en fin, de la democracia y el Estado de derecho.

La ilegalidad: obstáculo para consolidar una sociedad bien ordenada y perfeccionar el régimen de mercado y de la democracia

La ilegalidad como fundamento de una sociedad (des-)ordenada

Una aproximación alternativa desde la filosofía y sociología del derecho para abordar las implicaciones de la ilegalidad e incluso de la para-legalidad –que sin corresponder abiertamente a la ilegalidad, se caracteriza por adolecer de la debida legitimidad societal bajo una eticidad pública aceptada– en una sociedad al estilo de la basada en el esquema de Rawls, se comprende cómo la justicia como imparcialidad lleva a una sociedad bien ordenada en la que se expresa la gobernabilidad como inclusión social, en sentido amplio.

Como lo señala Rawls (1996): “Una sociedad bien ordenada pública y eficazmente regulada mediante una concepción política reconocida por todos crea un clima en el cual los ciudadanos adquieren un sentido de la justicia que los impulsa a cumplir con su deber de civilidad, sin generar fuertes intereses en contra. Por otra parte, las instituciones de una sociedad bien ordenada son apoyadas, una vez que se ha establecido firmemente el ideal de

la razón pública en la conducta de los ciudadanos ... en pie de igualdad que, como cuerpo colectivo, ejercen el poder político final y coercitivo unos sobre otros, al poner en vigor las leyes y al hacer enmiendas a su Constitución. (...)”. A lo que agrega, “los límites de la razón pública no son claramente los límites de la ley o del estatuto, sino (...) el ideal de los ciudadanos democráticos que intentan conducir sus asuntos públicos en términos apoyados en valores públicos que podemos razonablemente esperar que los demás suscriban. La razón pública (...) es el lugar central del deber de civilidad como ideal de democracia (...)”.

En este contexto, según lo argumentan autores como González (2003), un postulado fundamental de las sociedades liberales es que todas las personas tienen la misma probabilidad de ser afectados por la ley; es decir, los individuos deben ser sujetos de la ley en igualdad de condiciones: principio de equiprobabilidad. Aunque este principio, propuesto como norma ideal, es muy exigente, es un postulado ético imperfecto, tal como lo analiza Sen (1970). Sin embargo, debe considerarse que no todo distanciamiento con respecto a la equiprobabilidad puede ser considerado como una forma de ilegalidad o paralegalidad, a condición de que pueda ser considerado como aceptable porque contribuiría a consolidar una sociedad bien ordenada y a garantizar su gobernabilidad. En efecto, numerosas leyes buscan de manera explícita favorecer a determinados grupos de la población como ocurre en el marco de un Estado Social de Derecho, que sólo resultan ser censurables al constituir formas de corrupción, captura o cooptación del Estado por crear injustificadamente privilegios y rentas que no son compatibles con la sociedad bien ordenada, como se discute más adelante. Así, por ejemplo, habría captura o cooptación del Estado cuando el irrespeto al principio de equiprobabilidad no contribuye al desarrollo de una sociedad bien ordenada (González, 2003), y puede presentarse sin necesidad de que haya una abierta ilegalidad.

Rentismo como modelo de relacionamiento societal

Una de las raíces de la ilegalidad es la instauración del rentismo como modelo de relacionamiento social. Rentismo que va más allá de la acepción tradicional sobre la “búsqueda de rentas” (rent seeking), consiste en la reproducción de prácticas sociales impuestas de facto por grupos poderosos en usufructo de su privilegiada posición en la estructura política y económica para la satisfacción egoísta y excluyente de sus intereses a costa de los del resto de la población y sin una retribución a la sociedad que guarde proporción a los beneficios capturados para provecho propio (Garay, 1999).

Por supuesto, el rentismo es progresivamente contrario al desarrollo de la cultura cívica como contenido moral de determinadas creencias acerca de la sociabilidad humana y reconocimiento moral autónomo, que es condición ineludible en el desarrollo del individuo como ciudadano. En esta medida, dicho rentismo es también contrario al fortalecimiento del tejido social, a la vindicación de la política y representatividad legítima de pertenencias ideológicas, a la preeminencia del denominado “bien común” y de lo público sobre intereses individuales egoístas y excluyentes, y, sobre todo, a la consolidación de un ordenamiento democrático en lo económico, político y social bajo un régimen de mercado. Por estas razones, el rentismo contribuye a un (des-)ordenamiento societal en detrimento del avance hacia un Estado social de derecho. Más grave será esta afectación en cuanto que se acuda a la ilegalidad, la intimidación, la coacción o a la violencia para imponer intereses poderosos excluyentes.

En consecuencia, la aculturación del rentismo trae graves problemas al funcionamiento de la sociedad en el sentido que propicia en agentes “clave” del sistema, la reproducción de valores, comportamientos y formas de proceder contrarios a la legitimación e institucionalización del Estado de derecho, al perfeccionamiento de un verdadero régimen de mercado, a la vindicación de la política y la representatividad de partidos políticos voceros de pertenencias ideológicas bajo un sistema democrático (Garay, 1999, p. 10; Garay, Salcedo-Albarán y Macías, 2018). Como resultado, se agravan la precariedad de lo público, la preeminencia de la ley en derecho, la legitimidad del Estado y la fragilidad de la eticidad colectiva alrededor de lo público.

Rentismo y mercado

Una de las implicaciones sociales del rentismo en la esfera económica es la pérdida de la confianza y reciprocidad favoreciendo un ambiente propicio para reproducir prácticas ilegales como la corrupción al margen de la libre acción de las fuerzas en un mercado competitivo. Así, cuando el mercado es regulado no por la eficiencia sino por métodos ilegales y opacos para favorecer indebidamente intereses egoístas de grupos poderosos, se impide consolidar las bases de un régimen de mercado competitivo.

En efecto, la creciente pérdida de confianza de los agentes en el mercado motiva una erosión de la credibilidad de la sociedad en la preeminencia de la ley –con su impacto perverso en la

cultura cívica–, privilegiándose el oportunismo y el instrumentalismo individualista (Garay, 2004) sobre comportamientos estrictamente ciudadanos y sobre la fidelidad al Estado de Derecho.

Cuando no impera una verdadera institucionalidad del régimen de mercado, según Sapelli (1998), “(...) los mercados están más regulados de manera personalista y oligárquica, las representaciones políticas se transforman mucho más en “facciones” para el patronazgo, tanto más los intereses encuentran una satisfacción a través de procedimientos que satisfacen a los más poderosos, no en el plano de la eficiencia económica sino en el de la capacidad reguladora extralegal de los mercados (...)”.

Una expresión es la creación de “mercados instrumentales” para favorecer intereses particulares poderosos en detrimento de intereses y propósitos públicos. Precisamente, aquellos mercados frágiles que pueden ser instrumentalizados constituyen un espacio social en el que tienden a operar estructuras como redes ilícitas/criminales, generando y canalizando a través de ellos recursos ilegales.

Un ejemplo típico es un mercado de licitaciones para la contratación pública que ha sido capturado o cooptado por corporaciones poderosas para su propio favorecimiento en exclusión injustificada de otros oponentes, con el concurso activo o la complicidad aún pasiva de agentes públicos como políticos electos, funcionarios de rango alto o medio, y líderes políticos, en detrimento del erario público o de las finanzas de entidades del Estado (Garay, Salcedo-Albarán y Macías, 2018).

Otro mercado instrumental más conocido es el de la burocracia estatal cuando la selección de nóminas de funcionarios responde más a las necesidades de retribución a sus clientelas por parte de clanes políticos poderosos con injerencia determinante en la gestión estatal, que a la aplicación de principios selectivos genéricos como el de la meritocracia, por ejemplo.

No menos importante, un mercado especialmente vulnerable y propicio para ser instrumentalizado es el de tierras en países caracterizados por un “rentismo extractivo” (Garay, 1999; Acemoglu y Robinson, 2013) como régimen social agrario –mucho más profundo y estructural que el comportamiento tradicional de “búsqueda de rentas” (Garay, 2014)–, siendo la tierra más una especie de activo político y social que un verdadero activo de inversión

económica, gobernado no sólo por su rentabilidad económica, sino especialmente por su utilidad para acumular poder.

A manera de ilustración acerca de la instrumentalización de este mercado, en Colombia se reprodujo un caso conocido de captura y cooptación institucional del Estado (en la acepción analizada más adelante) durante las últimas tres décadas. Dicha captura y cooptación tuvo entre sus consecuencias más perversas el desplazamiento forzado de sus tierras de más de 7 millones de campesinos con más de 7 millones de hectáreas abandonadas o usurpadas forzosamente a sus poseedores mediante violencia y la aplicación de acuerdos políticos ejecutados por guerrillas y paramilitares, narcotraficantes, políticos locales y regionales, y altos cargos electos como alcaldes locales, gobernadores departamentales y congresistas nacionales (Garay, Salcedo-Albarán y Macías, 2018). Buena parte de estas tierras fue apropiada ilegalmente por los mismos victimarios, aunque también por terceros, y luego revendidas mediante transacciones aparentemente legales a terceros. Toda esta dinámica se reprodujo en el contexto de un mercado instrumental y espurio, ante una elevada proporción de tierras del campesinado, sin derechos de propiedad debidamente formalizados por la existencia de barreras discriminatorias contra dicha población vulnerable, y una avanzada cooptación de ciertas instituciones y determinados funcionarios públicos responsables como notarios a nivel local, entre otros factores. En este contexto fue especialmente relevante la intervención de terratenientes poderosos y compañías privadas que conocían los antecedentes de violencia y desplazamiento forzado masivo de campesinos en las respectivas regiones (Vargas, Garay y Rico, 2016).

Rentismo, clientelismo y patrimonialismo

En la esfera de lo político y lo social, el rentismo es propicio para reproducir el clientelismo, al punto que, como lo señala Sapelli: “El clientelismo es la negación de la institucionalización de sistemas, no solamente políticos sino también sociales. (...) Descompone a la sociedad (...) en espacios intersticiales que fragmentan a los partidos, las clases sociales y las pertenencias ideológicas. (...). Aun cuando se realiza a través de aparatos sociales que han surgido originariamente para mediar e identificar intereses en forma colectiva, como los partidos (...), el clientelismo descompone y fragmenta esta posibilidad propia del sistema político” (1998, p. 28).

El clientelismo es una forma de confianza localizada –es decir, limitada– que crea un espíritu de facción y una jerarquía de legitimación de comportamientos y de fidelidades contrarias a la búsqueda de una deseable compatibilización entre intereses particulares y públicos. Genera en los miembros de la clientela una acción oportunista-excluyente frente a la cultura cívica al instaurar dobles fidelidades y dobles moralidades, en donde prevalecería la que corresponde a los intereses particulares de la clientela (Sapelli, 1998). Las representaciones políticas tienden entonces a “fraccionarse” en clanes clientelares bajo la dirección de líderes gamonales, lo que impide o bloquea la posibilidad de democracia interna en el caso de los partidos políticos e incluso de otras formas de asociación, propiciándose así la fragmentación del sistema político (Garay, 1999, p. 10).

En palabras de Garay (1999), “el clientelismo busca aprovecharse de la precaria legitimidad del Estado y de su creciente poder político-económico, interfiriendo en el ejercicio de la función estatal mediante el aprovechamiento de su poder de influencia para, por ejemplo, manipular el diseño y aplicación de políticas públicas en favor de los intereses de los jefes o líderes clientelares y la utilización de las plantas de personal y del presupuesto estatal con fines egoístas, excluyentes de los grupos o clanes poderosos para retribuir los favores de sus clientelas”.

Ahora bien, en sociedades con precaria democracia y frágil Estado de Derecho, un exacerbado rentismo resulta aún societalmente más perverso al propiciar un régimen patrimonialista en la acepción Weberiana como una modalidad de gobierno que “se sustenta en la concentración del poder (...) que pone su atención sólo en la manera en la que son usados los recursos de la sociedad (...)”, y en el que “la actividad de funcionarios (públicos) con frecuencia se extiende más allá de lo que les está expresamente señalado; el desempeño de los cargos se remunera sobre todo por el usufructo que de ellos se pueda hacer; se obedece más a la disposición individual del gobernante que a leyes fijas y establecidas” (Girondella, 2014).

Sin duda, el patrimonialismo constituye un estado ulterior al clientelismo en su acepción tradicional: “La corrupción se vuelve así la otra cara del “poder invisible” del neopatrimonialismo moderno. La creación de “comunidades cerradas” se convierte en el sostén del moderno ‘neopatrimonialismo invisible extralegal’” (Sapelli, 1998).

Así, entonces, si se entiende la “buena” gobernabilidad como una forma de gobierno fiscalizable, transparente y participativa –es decir sujeta a una estricta “social accountability” en tiempo real–, una de las principales causas de la “mala gobernabilidad” y el (des-)orden social es la existencia de la ilegalidad y, por ende, la corrupción, al reproducirse la consolidación de una “mala” gobernabilidad y de un “bloqueo” hacia la gobernabilidad democrática (Garay, 2004).

2. Corrupción²

La corrupción es una de las prácticas de ilegalidad más nombradas en los medios de comunicación por afectar perversamente recursos e intereses de carácter público, tanto más cuanto más endémica, sistémica y globalizada como proceso social.

Diversidad de visiones y definiciones

Visión tradicional

Existe una amplia gama de visiones, definiciones y clasificaciones sobre la corrupción. Una definición corriente bajo la visión tradicional es la utilización de un cargo público en beneficio propio y en detrimento de intereses colectivos.

La corrupción, en términos de política pública, se ha definido usualmente como el abuso de una función pública para obtener beneficios privados y excluyentes (Banco Mundial, 1997). Según el Banco Mundial, un funcionario público abusa de su función pública cuando acepta o pide sobornos para conceder u obtener beneficios privados. En este sentido, se ha señalado que el soborno es, por lo general, el mecanismo más común para establecer vínculos ilegales entre el sector público y el sector privado.

Esta definición, sin embargo, no precisa cuándo el uso del poder constituye un abuso. Además, como lo señalan Garay, Salcedo-Albarán y Macías (2018), “esta definición implica una dicotomía entre las esferas pública/impersonal y privada/personal, reforzando la idea de

² Esta sección se basa especialmente en Garay (2004).

que éstas pueden mantenerse (irrestrictamente) separadas, lo cual, según se ha observado en diferentes contextos políticos, resulta cada vez más difícil de sustentar en la práctica”. Ello incluye el soborno y la extorsión, en los que necesariamente intervienen al menos dos partes, así como otros actos delictivos que un funcionario público puede cometer por sí solo, como el fraude y la malversación de fondos. De acuerdo con el área de la responsabilidad pública interferida y del ámbito de incidencia de la decisión afectada, se clasifica como corrupción normativa o administrativa, con alta o baja nocividad social.

En el caso de la corrupción administrativa se han clasificado básicamente dos tipos. El primer tipo es la “gran corrupción” que concentra su acción en la contratación estatal, en la expedición de normas y es ejercida esencialmente por los altos funcionarios del Estado. Para autores como Moody-Stuart (1994), la gran corrupción es favorecida especialmente en función de la dimensión de la transacción, la urgencia de los pagos y la mistificación de los bienes involucrados.

A diferencia, el segundo tipo es la “pequeña corrupción” que tiene su principal ámbito en los trámites, licencias, permisos ordinarios, y sus agentes son generalmente funcionarios de nivel medio-bajo y bajo (Garay, 2004).

En este contexto, conviene distinguir la corrupción según su origen institucional o social. Por ejemplo, si se origina en las altas esferas del Estado, está organizada, planificada y centralizada desde el núcleo de la dirigencia burocrática del Estado; si no es casual y esporádica sino más bien sistemática conducente a la denominada corrupción sistémica, captura y/o cooptación del Estado que va más allá de la corrupción simple bajo la visión tradicional (Garay, Salcedo-Albarán et al., 2010, 2012, 2018), o si, por otra parte, se origina en los estratos bajos de la administración pública y se extiende hacia arriba, tratándose de “una burocracia voraz e incontrolada”, en palabras de Rose-Ackerman (1999).

En términos genéricos, la corrupción en su acepción tradicional como corrupción simple, se caracteriza fundamentalmente por ser más de tipo casual, esporádica –a diferencia de sistémica e institucionalizada–, ejercida por agentes sociales desde fuera del Estado sobre funcionarios públicos mediante el pago de soborno para así garantizarse un trato privilegiado a favor que le reporten beneficios económicos injustificados a costa de intereses de carácter colectivo. Se trata de una relación entre agentes legales privados y funcionarios públicos –

especialmente de medio y bajo rango administrativo– a través del soborno para la búsqueda de beneficios económicos excluyentes y egoístas.

Así, entonces, la corrupción simple se trata de un acto individual, unidireccional, esporádico – caso-por-caso– usualmente a iniciativa de un agente infractor individual (por ejemplo, empresario) que desde fuera del Estado influye ilegítimamente sobre un agente receptor (por ejemplo, funcionario público) por medios ilícitos (soborno). A manera de parangón, esta visión se enmarca estrictamente en la concepción básica, primigenia del derecho penal convencional occidental, al concebirse la acción delictiva como unidireccional a partir del agente infractor individual (por ejemplo, un criminal) hacia el agente afectado (víctima, si se trata de un crimen), casual y no sistemática, y bajo un enfoque epistemológico caso-por-caso.

Por supuesto, en la medida en que se profundiza y complejiza la ilegalidad con la reproducción de procesos como los de Corrupción sistémica, Captura y Cooptación del Estado y Macro-corrupción³–al adquirir un carácter más sistemático, con la participación coordinada de múltiples tipos de agentes sociales, interactuando a través de una variedad de relaciones y operando como grupo en términos más horizontales, especializados y flexibles como una red social que bajo una estructura vertical inflexible–, dicha visión no sólo se torna cada vez más inapropiada y distorsionante para comprender la naturaleza del fenómeno real, sino que lleva a serios equívocos de prognosis de política pública, entre otras, de política penal, civil y administrativa.

Ahora bien, en cuanto al impacto de la corrupción en el sistema económico –aparte de ser un obstáculo para la vigencia de una gobernabilidad democrática, como ya se mencionó–, es de señalar que, a diferencia de la concepción predominante en el siglo XIX sobre el efecto corrosivo de la corrupción en el desarrollo, a mediados del siglo pasado surgió una visión revisionista que defendía que, por el contrario, podría promover el desarrollo. En efecto, en los sesenta Leff (1964) argumentaba que la corrupción podría introducir un elemento de competencia ya que a veces el soborno responde al criterio de eficiencia, lo que fue reforzado en 1985 por Lui quien enfatizaba que el soborno podría no sólo minimizar el costo de la espera

³ Como un estadio generalmente asociado con procesos de Macro-criminalidad (Salcedo-Albarán y Garay, 2016).

(cola) sino incrementar la eficiencia. Por ello, se llegaba a argumentar que la corrupción podría incluso impulsar la inversión económica.

En contraste, posteriormente se fue imponiendo la creencia corriente de que el soborno afecta perversamente a las empresas más productivas que no recurran al mismo, desestimulando la eficiencia productiva del sistema en su conjunto (para mayor detalle, Garay, Salcedo-Albarán y Macías, 2018).

Visión relacionada con “fallas administrativas” del Estado

En términos más amplios existe una visión alternativa que centra su atención en prácticas no necesariamente ilegales, pero sí abiertamente ilegítimas y socialmente perversas que si bien no pueden ser asimiladas estrictamente a la visión tradicional de corrupción simple, sí reproducen impactos sociales contraproducentes de la misma naturaleza al afectar nocivamente intereses y recursos públicos. Como lo afirma Garay (2004), “con la configuración de mercados abiertos, aunque imperfectos y bajo marcos regulatorios imperfectos, se tiende a reproducir una práctica en la conducción de recursos públicos denominada como ‘falla de administración en el Estado’, ... de extrema gravedad, profundamente inequitativa y promovida por ciertas cúpulas del poder económico y político nacional –y también trasnacional–”.

Tal es el caso, por ejemplo, de contratación pública “hecha a la medida”, sin infringir al menos abiertamente normas y disposiciones legales, para favorecer intereses poderosos excluyentes como de empresas con poder oligopólico e incluso monopolístico, y de la prestación privada de ciertos servicios públicos en presencia de esquemas regulatorios indebidamente especificados en aspectos como la exigibilidad de responsabilidades entre agentes intervinientes, la identificación de causales y ámbitos para la modificación de términos contractuales convenidos, las penalidades por incumplimiento de condiciones, etc., que afectan compromisos, riesgos y responsabilidades de la parte privada en detrimento de intereses y recursos públicos.

Una importante parte de la pérdida de recursos públicos no sucede por la modalidad tradicional de corrupción simple, sino por contrataciones “perfectamente hechas” en términos jurídicos, pero con unas falencias en su especificación contractual a nivel técnico para la

defensa de los intereses colectivos, que pueden favorecer injustamente la realización de ganancias extraordinarias de ciertos conglomerados privados nacionales e internacionales sin una debida justificación técnica pero sí con una aparente validez legal. Razón por la cual “se debe llamar la atención sobre esta práctica novedosa y no tan visible pero igualmente perniciosa, por ser una de las más protuberantes y costosas fallas de la administración del Estado” (Garay, 2004).

Percepción de la corrupción como práctica social

Una aproximación al análisis de la percepción de la corrupción como práctica social es la de Heidenheimer (1998, 2002), quien se concentra en el juicio de valor que se tenga del acto corrupto. En este sentido, el autor argumenta que la corrupción puede ser “blanca”, “gris” o “negra”. La “negra” se da cuando hay consenso entre las élites y la opinión pública en que el acto es merecedor de reproche y debe ser castigado; la “gris” cuando hay ambigüedad sobre la gravedad del hecho corrupto –algunos sectores consideran que debe ser penalizada y otros no– y la “blanca” cuando se trata de actos tolerados por las élites y la opinión pública, por lo tanto, no se apoya de manera contundente su criminalización (Malem, 2000; Garay, 2004).

Sin embargo, esta aproximación es a todas luces insuficiente al no profundizar debidamente en la racionalidad societal que da lugar a una determinada percepción en función tanto del contexto socioeconómico, político y cultural prevaleciente, como del enraizamiento social de la corrupción, por ejemplo.

En este sentido, resulta indispensable avanzar hacia la sociología y economía políticas de la ilegalidad en relaciones sociales básicas, resultante de la implantación de valores, normas, conductas y comportamientos que favorecen injustificadamente a unos grupos sociales poderosos y privilegiados a costa del resto de la sociedad, y que no se corresponden estrictamente con los de una sociedad ordenada bajo la ley en derecho, la inclusión social y la democracia.

La instauración del rentismo como modelo de relacionamiento societal en amplios ámbitos de la sociedad constituye, entonces, raíz esencial en la reproducción de la ilegalidad, paralegalidad y extralegalidad con sus consecuentes efectos sobre la eticidad ciudadana y la moral, y su responsabilidad pública sobre la conducción de asuntos de interés colectivo.

Mientras mayor sea la profundidad de la ilegalidad/paralegalidad, ceteris paribus, mayor la maleabilidad y tergiversación de dicha eticidad con respecto a aquella distintiva de una sociedad ordenada: democrática moderna inclusiva.

Así, contrario a los análisis tradicionales de corrupción, ésta no es debida únicamente a las posibilidades de obtener beneficios monetarios (o incluso de poder político) por “fallas” en el sistema de competencia o por ausencia de regulaciones efectivas, sino, de manera crucial, por insuficiencia en el “costo moral” con el que la sociedad penaliza y rechaza a las acciones ilícitas-ilegales (Pizzorno, 1992).

Como lo precisa Pizzorno (1992), “el costo moral es entendido como el alejamiento del individuo de los círculos sociales a los que anhela ser apreciado, por lo que las relaciones contractuales entre agentes sociales deben basarse en la reciprocidad y confianza como principios universalizadores que legitiman comportamientos, fidelidades y pertenencias morales, por ejemplo, fidelidad al Estado y a la ley”.

En la medida en que se institucionaliza el sentido de pertenencia moral de los individuos y sus comportamientos sociales, con su correspondiente autonomía moral, se pueden minimizar comportamientos oportunistas/rentistas, individualistas y egoístas (excluyentes en contra de intereses públicos) y así asegurar un ordenamiento de los regímenes tanto del mercado como de la política en democracia (Garay, 1999 y 2004).

3. Captura del Estado⁴

Aproximación convencional a procesos básicos de Captura

Un estadio más avanzado de la corrupción simple es el que se ha definido convencionalmente como Captura del Estado. Introducido por el Banco Mundial a raíz de la problemática de la transición de economías denominadas socialistas hacia economías de régimen de mercado, el concepto se refiere a los intentos de las empresas para influir en la formulación de leyes, políticas y reglamentación por parte del Estado a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a funcionarios públicos, para así obtener ventajas concretas con la imposición de barreras a la competencia (Hellman y Kaufmann, 2001). Esta influencia indebida suele generar ganancias muy concentradas para ciertas empresas poderosas, frecuentemente en detrimento de intereses colectivos.

Bajo esta aproximación convencional, como lo afirman Garay y Salcedo-Albarán (2012), “... una situación típica de (Captura del Estado) sucede cuando compañías y grupos económicos usan el soborno para influir en las estructuras legales y regulatorias de un Estado, principalmente para obtener beneficios económicos”. Se trata, por lo general, de una situación convencional en la que agentes legales actuando desde fuera del Estado buscan manipular instituciones públicas mediante el soborno para su propio provecho económico egoísta y excluyente.

Lo que distingue a la Captura básica y convencional del Estado es su carácter excluyente, discriminatorio a favor de intereses poderosos, sin corresponsabilidad ni fiscalización social (social accountability), a través de medios abiertamente ilícitos como el soborno. A su vez, el uso del soborno es lo que la diferencia de la actividad del lobby debidamente reglado para influir sobre la formación del entorno jurídico, normativo y regulatorio en el cual las empresas han de operar indiscriminadamente bajo un régimen de mercado competitivo.

Para el Banco Mundial, 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

⁴ Esta sección y la siguiente toman como referencia, en buena medida, a Garay (2004) y Garay y Salcedo-Albarán (2008, 2012 y 2012a, 2016).

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 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 una administración injusta, deficiente y poco transparente (Garay, 2004).

Una aproximación comprehensiva a procesos complejos de Captura Avanzada

A medida que se profundiza y amplía la Captura del Estado se requiere de una aproximación más comprehensiva que la convencional para dar cabal cuenta de la complejidad de relaciones y agentes intervinientes en el proceso.

Es así como en presencia de múltiples agentes sociales no sólo empresariales –tanto legales como incluso ilegales (por ejemplo, narcotraficantes) y grises/opacos quienes operan entre la legalidad y la ilegalidad– que buscan interferir desde fuera del Estado en la gestión pública para lograr beneficios más allá del ámbito económico, especialmente en lo político, social, jurídico, penal, etc., disponiendo de medios ilegales no circunscritos al mero soborno como la coacción, extorsión, intimidación o el uso de violencia, así como de medios paralegales o extralegales como el aprovechamiento indebido de “fallas administrativas”, por ejemplo regulatorias, y de medios legales o con apariencia de legalidad, se da cabida a situaciones no convencionales sino más complejas y avanzadas de Captura del Estado.

En este contexto, se trata de un proceso de Captura del Estado más profundo y ampliado al abarcar a una diversidad de (i) tipos de agentes intervinientes, (ii) motivaciones y propósitos, (iii) medios de relacionamiento entre agentes y funcionarios públicos para interferir y subordinar decisiones estatales, (iv) ramas, instancias y niveles de la administración pública, y (v) tipos, durabilidad y gravedad de impactos tanto grupales como sociales.

A lo que hay que agregar que una característica esencial de la ilegalidad es que mientras más compleja y avanzada sea, *ceteris paribus*, mayor la necesidad de coordinación entre una diversidad de agentes sociales intervinientes para realizar múltiples acciones con diversos propósitos, requiriéndose esquemas de interacción cada vez más flexibles y maleables para asegurar su efectividad y resiliencia (Salcedo-Albarán y Garay, 2016). Entonces, el enfoque

epistemológico de tratamiento de las acciones ha de superar el tradicional del caso-por-caso aislado e inconexo, para enmarcarse en un enfoque sistémico sobre la conexidad de diversas acciones aparentemente aisladas y de diversa naturaleza pero que hacen parte del entramado funcional de la estructura o la red ilegal/ilícita/criminal.

Bajo este enfoque, las acciones han de ser aprehendidas como un conjunto íntimamente interrelacionado desde la perspectiva de los propósitos estratégicos de la estructura/red, ya que incluso algunas de ellas que aisladamente pudieran ser consideradas legales, una vez contextualizadas en el accionar ilícito/ilegal de la red en su conjunto, pueden adquirir un carácter abiertamente ilegal e ilegítimo, que han de ser sujetas de juzgamiento y sanción, so pena de la reproducción fragante de impunidad social y penal. Este tipo de acciones son típicamente realizadas por agentes grises/opacos, aunque no exclusivamente.

Es por ello que, en ciertos estadios, las estructuras ilícitas tienden a superar la naturaleza jerárquica estricta, piramidal/vertical, rígida, para avanzar hacia esquemas funcionales flexibles y relativamente horizontales que faciliten espacios de especialización entre agentes y subestructuras. El esquema de red social es reconocido por excelencia como el más corriente y efectivo en este contexto (Garay y Salcedo-Albarán, 2009, 2012 y 2012a, 2016).

Ahora bien, la actuación decisiva de grupos poderosos y la afectación de ámbitos nucleares de la función pública en el proceso, entre otros factores, resultan determinantes para profundizar la captura, al punto de poder consolidarse un estadio de Captura Avanzada sustancialmente diferente a la mera Captura básica del Estado, en la acepción antes referida. En efecto, con la intervención de corporaciones poderosas colisionadas con otros agentes sociales decisivos como líderes políticos y/o con la participación de grupos ilegales como mafias y grupos subversivos, se dan las condiciones propicias para la configuración de una Captura Avanzada desde fuera del Estado, incluso con la utilización de la coacción y el uso de la violencia en sustitución o como complemento al soborno, por ejemplo.

Una de las consecuencias distintivas de este estadio, así como de los ulteriores de ilegalidad, es la eventual afectación perversa de cuantiosos recursos públicos que al desviarse de la financiación de servicios de prestación social, conduciría a la reproducción de importantes daños sociales y a la violación de derechos fundamentales (a la educación, salud, vivienda, por ejemplo) de amplios grupos poblacionales, quienes debieran ser reparados integralmente por

parte de los agentes corruptores, capturadores o cooptadores, según el caso⁵, a cargo de la expropiación o extinción de sus respectivos patrimonios y activos en general.

Es de resaltar que diferentes procesos de Captura Avanzada de Estados locales y regionales (a nivel municipal y departamental/estatal) han sido analizados en detalle en países como Colombia y México, por ejemplo, por Garay y Salcedo-Albarán (2012 y 2012a).

4. Cooptación Institucional y del Estado

A diferencia de lo observado en un proceso de Captura Avanzada del Estado, en la cooptación institucional se desarrolla un nuevo estadio más complejo y profundo de la ilegalidad que ha sido denominado por Garay y Salcedo-Albarán (2008, 2012, 2012a, 2018) como Reconfiguración Cooptada del Estado cuando la iniciativa ocurre desde dentro del Estado en alianza/compromiso con agentes fuera del Estado, en una relación unidireccional desde dentro hacia fuera, o frecuentemente en una relación bidireccional dentro-fuera-dentro del Estado, a través de medios como el establecimiento, por ejemplo, de alianzas y acuerdos entre agentes y grupos legales, ilegales y grises/opacos, tanto públicos como privados, y hasta con el concurso de la intimidación y la violencia y no solamente del soborno o la extorsión, para interferir, filtrar y cooptar la gestión pública, con propósitos excluyentes y egoístas a costa de intereses colectivos, de muy distinta índole y en variadas instancias y niveles de la administración pública.

Se trata de cooptación en la medida en que se da una determinada coordinación de intereses entre agentes intervinientes en el proceso, como se observa en la cooptación interorganizacional corporativista (Burt, Christman y Kilburn, 1980).

La Reconfiguración Cooptada del Estado ha sido definida por Garay, Salcedo-Albarán et al. (2008, 2012, 2016) como: "La acción de organizaciones legales e ilegales, que a través de prácticas ilegales [o con apariencia de legalidad, pero ilegítimas] buscan modificar sistemáticamente desde dentro [del Estado] e influir, entre otras, en la redacción, modificación,

⁵ En presencia de la participación de agentes abiertamente ilegales o criminales, también podrían reproducirse fenómenos de victimización de grupos vulnerables, debido a la ejecución de crímenes como asesinatos, masacres, etc.

interpretación y aplicación de reglas del juego y políticas públicas. [Estas prácticas se llevan a cabo con el objetivo de] obtener beneficios [perdurables] y asegurar que sus intereses sean validados políticamente, así como ganar legitimidad social a largo plazo, aunque estos intereses no sean consecuentes con el principio fundador del bienestar social”.

En este escenario, se realizan alianzas de intereses entre grupos y agentes sociales – generalmente poderosos, legales e ilegales–, a iniciativa desde dentro del Estado y de doble vía para poder beneficiarse mutuamente tanto de sus diversas capacidades como de sus posiciones de poder –político, económico y social–, en la búsqueda por lograr mayor efectividad en el proceso de cooptación del Estado –o en términos más generales, cooptación institucional–.

Es así como la mayor capacidad institucional de funcionarios de alto rango dentro del Estado, la destacada capacidad organizacional de grupos o redes ilícitas/criminales y la privilegiada posición de influencia de líderes políticos y de corporaciones y empresarios poderosos desde fuera del Estado, favorecen la materialización de eventuales asociaciones entre al menos algunos de estos tipos de agentes, especialmente en cuanto mayor sea el grado de (des-) ordenamiento societal.

Por lo general, es de prever que las consecuencias de la Reconfiguración Cooptada resultarían aún más perversas y perdurables que las de la Captura Avanzada, por lo que han de realizarse reformas estructurales con mayor carácter sistémico en diversos ámbitos societales bajo el propósito colectivo de revertir el avance de la ilegalidad y propiciar un (re-)ordenamiento de la sociedad.

En principio, mientras más avanzada, amplia y compleja sea la Captura y la Cooptación, ceteris paribus, más sistémica y menos casual/esporádica su funcionalidad con el (des-)ordenamiento de la sociedad y el avance de la ilegalidad y la paralegalidad/extralegalidad. Por supuesto, como ya se mencionó, cada vez es más disfuncional y distorsionadora la visión tradicional de la corrupción e ilegalidad simples y la correspondiente concepción convencional de política pública, y mayor la necesidad de implantar alternativamente una aproximación sistémica e integradora a nivel conceptual, metodológico y programático que permita aprehender los rasgos característicos, distintivos del estadio de ilegalidad y corrupción en referencia.

Se han estudiado diferentes experiencias de Reconfiguración Cooptada del Estado como, por ejemplo, las observadas en Colombia con la denominada “elenopolítica” a nivel regional (del departamento de Arauca) mediante la participación determinante de organizaciones sociales y cooperativas formalmente legales y agentes sociales como políticos y funcionarios públicos de alto rango para la orientación y desviación del presupuesto público con fines políticos y sociales del movimiento guerrillero del ELN (Garay, Salcedo-Albarán y Duarte, 2017). Por otro lado, también se han observado en Colombia con el narco-paramilitarismo procesos de cooptación de abajo a arriba a partir de Estados locales y regionales hasta alcanzar instituciones clave del Estado central/nacional como el Congreso de la República –con la reproducción del fenómeno de la narco-parapolítica– (Garay y Salcedo-Albarán, 2012 y 2012a). En contraste, se han analizado procesos de cooptación de arriba a abajo tanto en Guatemala con la instauración de un sistema de lavado masivo de dineros de procedencia ilegal del narcotráfico desde la cúpula misma del Estado central –la Presidencia de la República– (Garay y Salcedo-Albarán, 2012), como en Perú con la implementación de un esquema entre la cúpula del gobierno peruano y las FARC para el intercambio de drogas ilícitas (en poder de las FARC) y armas obtenidas de manera ilegal (de las fuerzas armadas peruanas), promovido desde la agencia de inteligencia del Perú (Salcedo-Albarán y Garay, 2016).

5. Macro-corrupción⁶

Un proceso ilegal/ilícito/criminal e ilegítimo ulterior a la Reconfiguración Cooptada del Estado es el denominado como Macro-corrupción (analizado en Garay, Salcedo-Albarán y Macías, 2018), el cual se caracteriza por la participación sistemática, planeada y coordinada de múltiples agentes distintivamente poderosos en la estructura política, económica y social – públicos y/o privados, individuos u organizaciones tales como empresas privadas con poder oligopólico, y legales, ilegales o grises/opacos– para manipular normas y procedimientos – como los procesos de contratación pública–, y realizar múltiples acciones ilegales o al menos ilegítimas con apariencia de legalidad, según sean analizadas o no como componentes de un proceso ilegal comprensivo –como el lavado de dinero, el establecimiento de “empresas

⁶ Esta sección se sustenta en Garay, Salcedo-Albarán y Macías (2018).

fachada" y la colocación de recursos financieros "offshore"-. Este proceso se desarrolla con miras a obtener ganancias relativamente perdurables y no meramente de corto plazo, consecuente con una avanzada cooptación de instituciones públicas y privadas mediante relaciones estables con partidos y líderes políticos –con el financiamiento de campañas electorales, por ejemplo-, entre otras razones, para asegurar una estratégica selección, cooperación y permanencia de determinados funcionarios públicos de alto rango en empresas estatales e instituciones públicas clave –a la luz de los intereses predominantes de los agentes cooptadores poderosos como corporaciones y empresas líderes-.

Se trata de un proceso multi-direccional desde fuera hacia dentro y desde dentro hacia fuera del Estado en variadas instancias clave de la institucionalidad pública –determinantes entidades del Estado y funcionarios públicos de alto rango- y privada como la política –y su ejercicio a través de partidos políticos y líderes políticos-, así como la cúpula del sistema corporativo –representada por corporaciones y empresarios poderosos-.

Como lo señalan Garay, Salcedo-Albarán y Macías (2018): "En última instancia, la "Macro-corrupción" y la "Cooptación Institucional" contribuyen a establecer un sistema corporativo regido por intereses egoístas de capitalistas, políticos, y partidos políticos poderosos, aliados entre sí y en contra de intereses sociales perdurables. Debido a la cooptación de instituciones clave, estos agentes coludidos reproducen mercados instrumentales que no están regidos por la libre competencia entre agentes económicos individuales –la contratación pública es quizás el tipo más conocido de mercado instrumental-, sino por la imposición basada en el poder político y económico de los agentes miembros del sistema corporativo dominante. Estos agentes operan a través de diversos medios, desde tipos diferentes de corrupción y cooptación hasta incluso coacción e intimidación".

Se trataría, entonces, de un sistema de asociación ilícita o incluso criminal entre cúpulas del poder político y económico para Cooptar instancias clave del Estado, en usufructo de su posición en la estructura societal, a fin de asegurar beneficios egoístas, excluyentes de diversa índole, en detrimento del bienestar colectivo, y bajo una perspectiva más allá del corto plazo. Es decir, la Macro-corrupción y Cooptación Institucional avanzada consistiría en un esquema sistémico ilícito de relación entre poderosos de la política y la economía para interferir y permear estratégicamente la función pública para su propio provecho egoísta.

En su caso extremo este estadio de corrupción podría reproducir un sistema corporativo cleptocrático, que como se analizó en la segunda sección, traería como consecuencia la fragmentación y el debilitamiento del sistema democrático y el régimen de mercado (Sapelli, 1998).

Como lo estudian en detalle Garay, Salcedo-Albarán y Macías (2018), la macro-red ilícita/criminal de corrupción de “Lava Jato” es un ejemplo suficientemente representativo de un tipo avanzado de Cooptación Institucional y de Macro-corrupción sistémica.

A manera de reflexión

La ilegalidad como proceso societal es dinámica y relacionada con el (des-)orden social. Como proceso, la ilegalidad puede transitar por estadios categorizables según (i) la naturaleza y el grado de sistematicidad de la ilegalidad, (ii) la amplitud de los ámbitos institucionales comprometidos, (iii) la diversidad y poder de influencia económica, política y social de los agentes intervinientes, (iv) la magnitud de recursos públicos comprometidos y desviados de su función social, (v) la perdurabilidad e importancia de sus impactos directos e indirectos, materiales e inmateriales (de carácter ético y moral) en la sociedad, entre otros.

Así, los estadios del proceso van, en su orden de complejidad y profundidad, desde la corrupción simple/básica, casuística/esporádica, a la corrupción sistémica, la captura y cooptación institucional y a la macro-corrupción. Con la salvedad de que, en una sociedad dada y en un momento determinado, suelen coexistir funcionalmente distintos estadios. Razón por la cual, cada situación debe ser debidamente analizada a fin de identificarla como representativa de un estadio particular, y en consecuencia adoptar aquella heurística y enfoque paradigmático, analítico y procesal idóneo para su confrontación y para el juzgamiento y penalización efectivos de sus agentes responsables –directos e indirectos, visibles y “a la sombra” –.

Ante estas circunstancias, resulta evidente la gravedad –en términos de impunidad social y penal, de afectación de la función estatal y del desvío y malversación de recursos públicos, entre otros– de tergiversar, confundir y reducir diferentes estadios de ilegalidad compleja al de

una mera modalidad de corrupción simple, aislada y casual. Infortunadamente, esta es una falencia muy común en diferentes instancias institucionales, medios de comunicación y espacios de la opinión pública.

Es importante enfatizar que a medida que la ilegalidad se complejiza y profundiza ha de (i) adoptarse un enfoque epistemológico que trasciende al clásico del caso-por-caso, por un enfoque con una sistematicidad afín a la naturaleza real y compleja del estadio de ilegalidad en cuestión, (ii) aplicarse una aproximación analítica y procesal más comprensiva –consecuente con una multi-direccionalidad de relaciones entre una variedad de tipos de agentes intervinientes, una multiplicidad de instancias institucionales impactadas y, entre otros, una integralidad e inter-relación entre diversas acciones ilegales, legales y con apariencia de legalidad requeridas para el logro de los propósitos de la estructura o red ilícita/criminal– que sirva para orientar la reformulación tanto de jurisprudencias y códigos legales tradicionales como de medidas corrientes anticorrupción, civiles y penales, entre otros requerimientos estratégicos, y (iii) la reestructuración de las labores de inteligencia, investigación y juzgamiento (por ejemplo, de fiscalías, juzgados especializados).

De manera complementaria e indispensable, también han de implantarse reformas estructurales en muy variados ámbitos de la sociedad, tanto más ambiciosas cuanto más profundo el proceso de ilegalidad, hasta el punto de incluso llegar a requerirse la legitimación societal de principios fundacionales del ordenamiento de la sociedad como, entre otros, la vindicación de lo público, la refundación de una eticidad y moral ciudadana para avanzar en la construcción de una democracia moderna incluyente (tema tratado en algún detalle en Garay, Salcedo-Albarán y Macías, 2018, capítulo 10).

Esta es una tarea pendiente en muy diversos países como los latinoamericanos ante las exigencias crecientes que impone la evolución progresiva de la ilegalidad a nivel transnacional.

Bibliografía

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2013). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Deusto.

Burt, R. S., Christman, K. P. y Kilburn, H. C. (1980). "Testing a Structural Theory of Corporate Cooptation: Interorganizational Directorate Ties as a Strategy for Avoiding Market Constraints on Profits", *American Sociological Review* 45 (5), pp. 821-841.

Garay, L. J. (1999). Construcción de una nueva sociedad. Cambio-Tercer Mundo. Bogotá.

Garay, L. J. (2002). Repensar a Colombia. Síntesis programática. Talleres del Milenio. Alfaomega-Fundación Ideas para la Paz. Bogotá. Enero.

Garay, L. J. (2002a). "Sobre el papel y la naturaleza de la corrupción en Colombia", Vicepresidencia de la República, Bogotá.

Garay, L. J. (2004). "Notas sobre el estado del arte de la corrupción en Colombia". Bogotá, mimeo (informe consultoría al Banco Mundial preparado como parte del análisis sobre "El estado del arte de la corrupción en Colombia").

Garay, L. J. (2014). "Sobre la problemática de la propiedad y el uso de la tierra en un contexto de usufructo del poder y la violencia como en Colombia. A propósito de algunas perspectivas clásicas de economía política". Bogotá, agosto (publicado recientemente, marzo de 2018, como Working Paper por Fundación Vortex).

Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. et al. (2008). La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia. Transparencia por Colombia y Avina. Bogotá. Septiembre.

Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2012). Narcotráfico, corrupción y Estados. Random House. México D. F.

Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2012a). Redes ilícitas y reconfiguración de Estados. El caso de Colombia. Fundación Vortex-ICTJ. Bogotá. Octubre, 2012.

Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Duarte, N. (2017). Elenopolítica. Reconfiguración cooptada del Estado en Arauca, Colombia. Fundación Vortex. Diciembre.

Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Macías, G. (2018). Macro-corrupción y cooptación institucional. La red criminal de "Lava Jato". Bogotá (libro en proceso de publicación).

Girondella, L. (2014). "Qué es el patrimonialismo?". Enero. Contrapeso.info.

González, J. I. (2003). "La captura del Estado vista desde los niveles locales". Bogotá, mimeo (informe consultoría al Banco Mundial preparado como parte del análisis sobre "El estado del arte de la corrupción en Colombia").

Gray, Ch. W. Y Kaufmann, D. (1998). "Corrupción y desarrollo". Finanzas & Desarrollo. Marzo.

Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). "La captura del Estado en las economías en transición". Finanzas & Desarrollo. Septiembre.

Heidenheimer, A. J. (1989). "Terms, Concepts, and Definitions: An Introduction." En: A. J. Heidenheimer, M. Johnston, and T. Levine (editors). Political Corruption: A Handbook. Transaction Publishers.

Heidenheimer, A. J. (2002). "Perspectives on the Perception of Corruption". En: A. J. Heidenheimer y M. Johnston (editors). Political corruption: concepts & contexts. Transaction Publishers.

Kaufmann, D. (1997). "Corruption: The Facts". Foreign Policy, Summer 1997.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoloto-Lobaton, P. (2000). "La gobernabilidad es fundamental". Finanzas & Desarrollo. Junio.

Klitgaard, R. (1991). Controlling Corruption. University of California Press.

Klitgaard, R. (2000). "Subverting Corruption". Finance & Development. Volume 37, number 2. IMF. June.

Leff, N. H. (1964). "Economic development through bureaucratic corruption". American Behavioral Scientist, vol. 8 (3), page(s) 8-14.

Lui, F. T. (1985). "An Equilibrium Queuing Model of Bribery." JPE 93. August, pages 760-781.

Malem Seña, J. F. (2000). "El concepto de corrupción". En: Globalización, comercio internacional y corrupción. Ed. Gedisa, España.

Moody-Stuart, G. (1994). La gran corrupción. Siddarth Mehta Ediciones. Madrid.

Pizzorno, A. (1992). "La corruzione nel sistema politico". En: D. Della Porta. Lo scambio occulto. Il Mulino. Bologna.

Rawls, J. (1996). Liberalismo político. FCE. México.

Rose-Ackerman, S. (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences and Reforms. New York: Cambridge University Press.

Salcedo Albarán, E. y Garay Salamanca, L. J. (2016). Macro-criminalidad: Complejidad y Resiliencia de las Redes Criminales. Bloomington: iUniverse.

Sapelli, G. (1998). Cleptocracia. El mecanismo único de la corrupción entre economía y política. Editorial Losada. Buenos Aires.

Sen, A. K. (1970). Collective Choice and Social Welfare. San Francisco: Holden-Day.

Vargas, F., Garay, L. J. y Rico, G. (2016). Derechos patrimoniales de víctimas de la violencia: Reversión jurídica y material del despojo y alcances de la restitución de tierras en procesos con oposición. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Bogotá, septiembre.

Sobre el Autor

Luis Jorge Garay Salamanca

Industrial Engineer and Magister in Economics. Ph. D. in Economics, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, U.S. Visiting Scholar at the universities of Oxford and Cambridge (U.K.). Visiting Scholar and Consultant at the Inter-American Development Bank, the United Nations, the National Planning Department and Ministries of Finance, Foreign Trade and Foreign Affairs in Colombia. Director of the National Process of Verification of Human, Social and Economic Rights of the forced displaced population in Colombia. Luis has authored more than 70 books, numerous essays and scientific articles, in topics such as international migration and remittances, international trade and economic integration, foreign debt management, industrial development and international competitiveness, globalization, corruption and capture of State, and transnational criminal networks.