

LUIS JORGE GARAY SALAMANCA

APARATOS ESTATALES  
Y LUCHAS DE PODERES:  
DE LA CAPTURA A LA  
COOPTACIÓN Y A LA  
RECONFIGURACIÓN

## LUIS JORGE GARAY SALAMANCA

Realizó estudios de ingeniería industrial de la Universidad de los Andes, magister en economía en la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, y de doctorado en economía en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, Estados Unidos. Investigador visitante de las universidades de Cambridge y Oxford (1980-1982), Inglaterra, y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1994). Consultor del BID (1994-2001), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000-2002), del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (1996-1998) y de la Contraloría General de la República de Colombia (2001-2002). Asesor especial del Ministerio de Hacienda en el manejo de la deuda externa y la programación macroeconómica (1984-1991), del Ministerio de Comercio Exterior (1993-1994) y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en asuntos comerciales y temas relacionados con migración internacional (2003-2005), y consultor de la Contraloría General de la República de Colombia (2012-agosto 2014). Actualmente director del Proceso Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (que reporta a la Corte Constitucional de Colombia) y director académico de Scientific Vortex Group. Ha publicado más de ochenta y cinco libros, así como numerosos artículos en revistas especializadas, sobre variados temas como comercio internacional e integración económica; migración internacional; desarrollo industrial, exclusión social y globalización; victimización, verdad, reparación, desplazamiento forzado y justicia transicional; captura, macro-corrupción y cooptación institucional, y reconfiguración de instancias institucionales del Estado; transformaciones estructurales y construcción de sociedad; socio-ecología política de la explotación de recursos naturales no renovables, y desigualdad socio-económica y tributación.

LUIS JORGE GARAY SALAMANCA

APARATOS ESTATALES  
Y LUCHAS DE PODERES:  
DE LA CAPTURA  
A LA COOPTACIÓN Y A LA  
RECONFIGURACIÓN

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
**BOGOTÁ**  
Colombia

# **Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración**

© Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia

ISBN: 978-958-52753-2-4



Publicación con licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 3.0  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas

**Fundación Heinrich Böll,  
Oficina Bogotá - Colombia**  
Calle 37 N.º 15-40, Bogotá  
Teléfono: (+57) 1 371 9111  
co-info@co.boell.org  
co.boell.org  
Representante: Florian Huber

**Primera edición**  
Noviembre del 2020

**Portada**  
Rosy Botero

Impreso y hecho en Colombia  
*Printed and made in Colombia*

**Autor**  
Luis Jorge Garay Salamanca

**Edición**  
Fundación Heinrich Böll.  
Oficina Bogotá - Colombia

**Coordinación editorial**  
Laura Villamizar  
Ángela Valenzuela

**Revisión de textos**  
Sabina Ojeda

**Diseño gráfico**  
Rosy Botero

Este documento puede ser descargado gratuitamente en <http://co.boell.org>  
El texto que aquí se publica es de exclusiva responsabilidad de su autor y no expresa necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia.

# ÍNDICE



<b>PRÓLOGO</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	13
<b>PRIMERA PARTE. EL ESTADO CAPITALISTA: UNA CONCEPTUALIZACIÓN BAJO EL ENFOQUE RELACIONAL ESTRATÉGICO</b> .....	19
<b>1. El Estado: una relación societal estratégica</b> .....	21
<b>1.1. El aporte paradigmático de Poulantzas</b> .....	22
1.1.1. La necesidad de una teoría del Estado capitalista .....	22
1.1.2. La nación, el territorio y la historicidad/tradición .....	24
1.1.3. La concepción del poder .....	27
1.1.4. El Estado capitalista como relación social y la lucha de clases .....	28
1.1.5. Avance hacia un enfoque relacional estratégico y algunas de sus críticas .....	31
<b>1.2. Aproximación conceptual al Estado capitalista de Jessop</b> ..	32
1.2.1. La imposibilidad de una teoría general del Estado y bases de una concepción del Estado capitalista .....	32
1.2.2. El sistema estatal e instancias de relaciones sociales fundamentales: la territorialización, la globalización y la transformación social .....	34
1.2.3. Especificidad del aparato del Estado capitalista .....	36
<b>2. El enfoque relacional estratégico del Estado capitalista: la elaboración de Jessop</b> .....	37
<b>2.1. El Estado, el aparato de Estado y el poder estatal</b> .....	37
<b>2.2. Desplazamiento del concepto de «autonomía relativa» de sistemas y el contexto estratégico de las acciones de fuerzas sociales</b> .....	40
<b>2.3. El Estado y la estructuración de relaciones sociales</b> .....	42
<b>2.4. El Estado capitalista moderno, la nación y la globalización</b> ...	42
<b>3. Contribución del enfoque relacional estratégico al estudio del Estado capitalista, del sistema estatal y del aparato del Estado</b> .....	45
<b>3.1. El (los) aparato(s) del Estado, los sistemas y las estrategias y los procesos de decisiones</b> .....	46

3.2. El Estado capitalista y el poder estatal .....	48
3.3. El Estado capitalista, el sistema estatal y su <i>modus operandi</i> ....	50
3.4. El Estado capitalista, el control territorial y la globalización ....	51
4. A manera de sinopsis reflexiva .....	53

**SEGUNDA PARTE. EL ESTADO CAPITALISTA COMO  
ESCENARIO DE LUCHA DE PODERES: LOS PROCESOS  
DE CAPTURA, COOPTACIÓN Y RECONFIGURACIÓN .....**

5. La formación social, el Estado y los poderes .....	63
5.1. La ilegalidad/ilicitud como práctica social .....	64
5.2. La ilegalidad como fundamento de una sociedad (des)ordenada/(des)arreglada .....	65
5.3. Ilegalidad y rentismo como modelo de relacionamiento societal ....	67
5.3.1. Rentismo y mercado .....	68
5.3.2. Rentismo y sistema político clientelar y patrimonialista	71
5.4. Una reflexión conclusiva .....	73
6. El Estado como centro de disputa de poderes según estadios de ilegalidad .....	77
6.1. Fallas administrativas del Estado .....	77
6.2. De la corrupción simple a la corrupción sistémica .....	79
6.3. Captura de instancias, ámbitos y niveles institucionales del Estado .....	83
6.3.1. Captura básica: una precisión sobre su acepción convencional .....	83
6.3.2. Captura avanzada: el carácter sistémico como rasgo distintivo .....	86
6.4. Cooptación institucional .....	90
6.4.1. Cooptación sistémica de instancias institucionales del Estado .....	90
6.4.2. Macrocorrupción y cooptación de instancias institucionales de carácter público y privado .....	92
6.4.3. Reconfiguración cooptada de instancias institucionales del Estado .....	95
7. A modo de reflexión sintética .....	98
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>109</b>

# PRÓLOGO



Tenemos el gusto de presentar la publicación *Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración* de Luis Jorge Garay Salamanca. Esta publicación hace parte del trabajo de la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia, junto con las otras oficinas en Latinoamérica, para el fortalecimiento del Estado de derecho, los derechos humanos y la democracia.

Al lado de la enorme desigualdad social que existe en Latinoamérica, élites políticas, económicas y grupos del crimen organizado cooptan o capturan al Estado en diferentes niveles, utilizándolo para sus intereses privados y vaciando la materialidad de la democracia que formal e institucionalmente existe hoy por hoy en la gran mayoría de los trece países latinoamericanos en los que está presente nuestra organización. Además, a pesar de contar con constituciones avanzadas y modernas e instituciones típicas de las democracias liberales representativas, con frecuencia los Estados en Latinoamérica mantienen el patrimonialismo clientelista sin distinción entre lo público y lo privado, tan característico de la región frente a las relaciones de poder en las sociedades. Otra faceta de varios Estados de

la región es que no solo se desdibuja la distinción entre lo público y lo privado, sino también entre lo legal y lo ilegal. En este sentido, la captura del Estado puede no ser ilegal en un sentido meramente formal o formalista, dependiendo de la determinación del propio Estado capturado.

Ante este contexto, desde el 2017 dedicamos un proyecto regional a esta cuestión. Partimos de la tesis de que antiguas y nuevas élites usan las instituciones e instrumentos de las democracias formales para hacer cumplir sus propios intereses económicos y políticos de poder. Esto socava los principios básicos de la democracia, como la libertad, la igualdad y el respeto de los derechos humanos, y afecta de manera negativa las promesas de la democracia como modelo político y social, entre ellas, la participación, el bienestar común, la prosperidad y la justicia social. De esta forma, se imposibilita la implementación de políticas públicas a favor de la mayoría de la población.

Por esto, buscamos ampliar el debate sobre el estado de la(s) democracia(s) en América Latina. Queremos analizar y cuestionar los mecanismos de cooptación/captura del Estado, la influencia de redes legales e ilegales de poder que realizan la captura y en las cuales participan algunos elementos del Estado, en el sentido de que distorsionan los procesos democráticos y dificultan o imposibilitan que el Estado trabaje en beneficio de las normas democráticas y, en consecuencia, de mejorar el bienestar, las oportunidades y la justicia en la región. También queremos promover el intercambio de conocimiento entre organizaciones de la sociedad civil y actores clave—incluyendo a los medios, la academia y los representantes de los sistemas políticos y jurídicos— que buscan contener los retrocesos autoritarios en los respectivos países.

Desde principios de este siglo, el análisis de la captura del Estado, sus causas, formas y consecuencias para la democracia y el Estado de derecho han recibido mucha atención. En el 2002, el Banco

Mundial, relacionando el concepto de la captura del Estado con la corrupción y la gobernabilidad, la definió como «la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de decisión política»; posteriormente, en el 2017, la definió como «la capacidad de algunos actores en la arena política de ser capaces de diseñar o implementar una política que maximiza sus beneficios privados ante el bienestar social, debido a su mayor poder de negociación». Por su parte, el Fondo Monetario Internacional entiende la captura del Estado como “el esfuerzo de empresas para moldear las leyes, políticas y regulaciones del Estado para su propio beneficio, a través de la provisión de ganancias privadas ilícitas a funcionarios públicos». La definición clásica y tradicional de la captura del Estado se refiere a la forma en que individuos, grupos o sectores privados con poder económico usan y manipulan procedimientos formales, por ejemplo, procesos legislativos, administrativos o judiciales, para influir de manera indebida en la definición de las políticas públicas a su favor. En un informe de Oxfam del 2018 sobre la relación entre la captura del Estado y la desigualdad, titulado *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*, se analizan diversos mecanismos y modalidades para la captura de Estado, entre estos el uso indebido de campañas mediáticas y de *lobby* por sectores privados con un poder económico desmedido; las puertas giratorias entre el sector público y privado para ocupar puestos en las instituciones estatales, así como el tráfico de influencias; el aprovechamiento de procedimientos legislativos extraordinarios, de mecanismos del sistema electoral y de financiación de partidos, y de marcos regulatorios excluyentes; el control de conocimiento bajo el manto de tecnicismo respecto a asuntos de naturaleza política; y finalmente la judicialización de decisiones sobre políticas públicas.

Ahora bien, ya en el 2008 Luis Jorge Garay Salamanca había analizado el fenómeno de la captura y reconfiguración cooptada del

**APARATOS ESTATALES Y LUCHAS DE PODERES:  
DE LA CAPTURA A LA COOPTACIÓN Y A LA RECONFIGURACIÓN**

Estado en Colombia en el contexto histórico de la llamada parapolítica, que mostró las estrechas relaciones entre grupos paramilitares y sectores políticos, y su influencia en las elecciones y el ejercicio de la política en el país en los ámbitos local, regional y nacional. Asimismo, ha analizado el papel de grupos armados no estatales frente al ejercicio de funciones cuasiestatales. Según su definición, la reconfiguración cooptada del Estado implica:

[...] organizaciones legales e ilegales que, mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar desde adentro el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social.

Durante la última década, el fenómeno de la captura del Estado ha evolucionado y encontrado nuevas expresiones. Ante este contexto, las discusiones sobre este, no solo en Colombia, sino en toda la región, están íntimamente relacionadas con la comprensión y el análisis del concepto del Estado como modelo político y social, así como garante para el bienestar de los ciudadanos.

Con este texto queremos contribuir a una actualización y profundización del debate conceptual sobre la comprensión del Estado, su captura y reconfiguración, y el papel de los poderes que influyen en los procesos democráticos.

**Florian Huber**

Director

Oficina Bogotá - Colombia

Fundación Heinrich Böll

**Laura Isabel Villamizar Pacheco**

Coordinadora de Programas

Oficina Bogotá - Colombia

Fundación Heinrich Böll

# INTRODUCCIÓN



El Estado ha sido uno de los objetos de estudio que mayor atención ha recibido por mucho tiempo desde una multiplicidad de visiones hermenéuticas y ontológicas, perspectivas ideológicas y paradigmáticas, concepciones teóricas y aproximaciones programáticas. Son bien conocidos los esfuerzos por alcanzar una teoría comprensiva del Estado, en especial del Estado capitalista, a partir de la historia, la economía, la sociología, el derecho, la economía política, la sociología jurídica, la filosofía política, la antropología, y de muy diversas ópticas teórico-analíticas que van desde el liberalismo radical al materialismo histórico, al estructuralismo, al teologismo, al funcionalismo y al instrumentalismo.

Uno de los resultados de dicho proceso de investigación teórica, conceptual y empírica sobre la evolución del Estado hasta el Estado capitalista contemporáneo ha sido el reconocimiento consensuado no solo de la imposibilidad de una teoría única del Estado en general, como un ente abstracto independiente de la formación social, espaciotemporal en la que se circunscribe, sino además de la inadecuación del objeto de estudio Estado en abstracto.

Quizás la tradición marxista ha sido la que le ha dedicado mayor atención al desarrollo de una teoría del Estado capitalista desde la publicación del *Manifiesto comunista* de Marx y Engels, a los avances de la escuela francesa en los años 70 con Althusser y Poulantzas, principalmente, y su debate con Miliband de la tradición inglesa, que con Poulantzas da un paso decisivo a la concepción del Estado como relación social y a la insinuación del enfoque relacional estratégico (ERE) como marco conceptual de análisis. Enfoque este que fue retomado y perfeccionado en gran medida por la investigación de Jessop sobre el Estado capitalista contemporáneo, que, si bien se nutre del materialismo histórico, no se inscribe irrestrictamente en la tradición marxista.

Por otro lado, se encuentra el aporte pionero de Weber sobre el Estado y la burocracia en la administración del aparato del Estado por haberse concentrado en el papel de los funcionarios y en los procedimientos y medios para el funcionamiento estatal. No deben dejarse de lado las contribuciones desde la historia al estudio de la evolución del Estado, destacándose para los propósitos de este ensayo desde el feudalismo y su transición al capitalismo en diversas regiones del mundo. Sobresalen, entre otros, los trabajos pioneros de Tilly acerca de la formación de los Estados nacionales en Europa occidental.

Dada su innegable trascendencia para el estudio de los diferentes tipos de Estado capitalista actuales, este ensayo se sustenta en la conceptualización del Estado como una relación societal estratégica bajo el ERE, con miras a elaborar un marco de referencia sobre distintos estadios de corrupción sistémica que abarcan los denominados captura institucional o captura de instancias espacio-funcionales/institucionales de Estado, cooptación institucional o cooptación de instancias espacio-funcionales/institucionales de Estado, macrocorrupción y cooptación institucional de instancias funcionales/institucionales del ámbito tanto privado —por ejemplo, el gremial o sectorial corporativo— como estatal/

## INTRODUCCIÓN

público —por ejemplo, el proceso de contratación pública en el ámbito de ciertos sectores o empresas estatales o semiestatales—.

En este contexto panorámico, el ensayo se divide en dos partes constitutivas. En la sección inicial de la primera parte, después de esta introducción, se elabora una síntesis analítica del aporte nuclear de Poulantzas a la concepción y al análisis del Estado capitalista, así como la concepción de Jessop sobre el Estado capitalista como relación societal y sobre el sistema estatal. En la segunda sección se hace un esbozo paradigmático de los desarrollos del ERE sustentado en los realizados por Jessop en las últimas décadas. En la tercera sección se concluye con una reflexión sobre las ventajas del ERE para el análisis del Estado capitalista contemporáneo, en especial de diferentes tipos, modalidades y estadios de Estado en la práctica real. En la última sección se incluye una sinopsis reflexiva.

Para brindar la mayor precisión posible de los conceptos, enfoques y sus alcances aquí se adopta la decisión de carácter metodológico de presentar fidedignamente las posturas de cada uno de los autores seleccionados, siguiendo de manera textual sus reflexiones y propuestas paradigmáticas. Esto con la particularidad de que se subrayan algunos apartados de las afirmaciones textuales de los autores referidos por considerarlos de especial relevancia para la argumentación del presente ensayo. El lector que no esté interesado en la síntesis de los principales desarrollos sobre la conceptualización del Estado como relación social y del ERE puede pasar directamente a la sección 4, que consiste en una sinopsis reflexiva de la primera parte, para luego proceder con la segunda parte.

La segunda parte se compone de tres secciones. En la primera se presenta un breve análisis de las raíces y la génesis de la ilegalidad como práctica social en una formación social, y sus consecuencias perversas sobre la funcionalidad del régimen de mercado y del sistema político en una democracia liberal. En la segunda, siguiendo

**APARATOS ESTATALES Y LUCHAS DE PODERES:  
DE LA CAPTURA A LA COOPTACIÓN Y A LA RECONFIGURACIÓN**

las bases del ERE, se analiza con algún detalle la evolución estructural del tipo y profundidad de influencia en el funcionamiento de ciertas instancias institucionales del Estado en la medida en que se transita de un estadio primario de ilegalidad, como en el caso de la corrupción simple, hacia estadios posteriores en cuanto al grado de complejidad, sistematicidad y perdurabilidad de procesos, no meramente de actos aislados de ilegalidad avanzada. Se elabora una taxonomía de estadios, de acuerdo con sus rasgos estructurales básicos, y de sus implicaciones tanto funcionales del sistema estatal como en términos de daños institucionales y de la indebida apropiación o desviación de recursos públicos y de la tergiversación de propósitos de carácter público, a partir de la corrupción simple a favor de intereses egoístas, excluyentes y a costa de intereses colectivos y públicos, hacia la captura, cooptación y hasta la reconfiguración de instancias institucionales del Estado en una formación social. En la última sección se presenta una síntesis reflexiva a manera de conclusión.

Por último, el autor quiere agradecer a Jorge Enrique Espitia Zamora, Clara Ramírez Gómez y Carlos Salgado Araméndez por sus comentarios a una versión preliminar del presente texto, aunque los errores y omisiones remanentes no son de su responsabilidad. Igualmente, quiere reconocer el apoyo de la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia, para la elaboración y divulgación de este texto, sin que el contenido de este comprometa la posición oficial de la Fundación.

## **PRIMERA PARTE**

# **EL ESTADO CAPITALISTA: UNA CONCEPTUALIZACIÓN BAJO EL ENFOQUE RELACIONAL ESTRATÉGICO**



# 1.

## **El Estado: una relación societal estratégica**

Como ha sido comprobado en diversos ámbitos del conocimiento, que van desde la historia a la economía, la sociología, el derecho, la economía política y la sociología jurídica, no es posible ni correcto pretender desarrollar una única teoría comprensiva sobre el Estado, aun del Estado capitalista, por el hecho de que sus características nucleares varían en el tiempo según la evolución de las tradiciones históricas, las relaciones sociales, los modos de producción, el desarrollo económico, la composición internacional, entre otros.

Por ello se ha de concentrar la atención en la elaboración de un marco analítico, conceptual y metodológico nutrido desde la perspectiva de la historia, del derecho y de la economía y sociología políticas, a fin de poder aprehender los rasgos esenciales distintivos del Estado en un estadio específico de evolución de las relaciones de producción, la formación social y la configuración societal. En el caso del Estado capitalista se referiría a un estadio particular del desarrollo del capitalismo y de la sociedad capitalista en su conjunto.

El enfoque más elaborado en esta dirección es el denominado «relacional estratégico» (ERE), que fue inicialmente planteado por

Poulantzas; luego lo desarrollaron diferentes autores, en especial Jessop, quien también tuvo en Gramsci una fuente de referencia y en el materialismo histórico una perspectiva heurística y metodológica.

## 1.1. El aporte paradigmático de Poulantzas

### 1.1.1. La necesidad de una teoría del Estado capitalista

Poulantzas avanzó con decisión en el análisis de la complejidad de los aparatos de Estado articulando relaciones múltiples entre el Estado y la lucha de clases e incluyendo a la esfera productiva con «una concepción altamente original del Estado: [...] no como un simple instrumento en las manos de la clase dominante, sino como la “condensación material de las relaciones entre las clases”» (Sotiris y Goes, 2018). En efecto, Poulantzas (1979) criticó aquella concepción marxista que

Argumenta que todo Estado no sería, en ese sentido, más que una dictadura de clase. Concepción puramente instrumental del Estado, que reduce el aparato del Estado al poder del Estado. Esta concepción pierde el punto de vista esencial [...] evocar la doble naturaleza del Estado. Habría, por una parte, un núcleo del Estado que estaría, en cierto modo, al margen de las clases y de sus luchas. [...] Se trata de la famosa estructura económica [...] muy exactamente a medidas puramente técnicas [...] Después estaría la otra naturaleza del Estado, una relación con las clases y sus luchas. Un segundo estado, un súper-Estado o un Estado en el Estado, de hecho un Estado que se añadiría al primero [...] que sería un Estado de clase: [...] el de la burguesía y su dominación política. [...] El Estado presenta una armazón material propia, que no puede reducirse en absoluto a la sola dominación política. El aparato de Estado es algo especial, y por lo tanto temible, que no se agota en el poder del Estado. (pp. 7-8)

En este contexto, para Poulantzas el Estado:

Tiene igualmente un papel propio en la organización de las relaciones ideológicas y de la ideología dominante. [...] Así, la ideología dominante se encarna en los aparatos del Estado que desempeñan el papel de elaborar, inculcar y reproducir esa ideología, lo cual tiene su importancia en la constitución y reproducción de la división social del trabajo, de las clases sociales y de la dominación de clase. (p. 27)

Por ello, el Estado

Desempeña un papel constitutivo en la existencia y reproducción de los poderes de clase —más generalmente en la lucha de clases— lo que remite a su presencia en las relaciones de producción. Tiene un papel constitutivo y esta proposición debe entenderse en sentido fuerte. (p. 39)

De ahí que, para Poulantzas, surgía la necesidad urgente de elaborar una teoría del Estado capitalista que pudiera

Captar la inscripción de la lucha de clases, y más particularmente de la lucha y la dominación políticas, en el armazón institucional del Estado (en este caso, la de la burguesía en el armazón material del Estado capitalista), de manera que logre explicar las formas diferenciales y las transformaciones históricas de este Estado. [...] El Estado capitalista constituye a la burguesía en clase política dominante. (p. 150, lo entre paréntesis es del autor)

La requerida teoría del Estado habría de diferenciarse de la concepción instrumentalista de este, con arraigo en una rama del marxismo, dado que el Estado no es un mero instrumento pasivo, manipulado por una clase o fracción de clase, ni responde a aquella visión que lo concibe como un sujeto absolutamente autónomo, como ente racionalizador

del interés colectivo de la sociedad civil. Esta última concepción, en palabras de Poulantzas (1979), «remonta a Hegel y ha sido recogida por Max Weber y la corriente dominante de sociología política» (p. 154).

Bajo dichas concepciones, Poulantzas define la relación Estado-clases sociales y las fracciones de clase dominante como *relaciones de exterioridad*, que consisten en una inmanente confrontación con una visión de *poder suma-cero* en la sociedad (Poulantzas, 1979, p. 157). Este punto se retoma en la sección 1.1.3.

### 1.1.2. La nación, el territorio y la historicidad/tradición

Al argumentar que el marxismo tradicional no había desarrollado una teoría de la nación, Poulantzas (1979) esgrime que no se había comprendido a la nación como «objeto teórico y real en su irreductibilidad transhistórica», tampoco que en el marco de un Estado nacional «el Estado no pueda recubrir exhaustivamente la nación», ni que el Estado capitalista «presenta la particularidad de ser un Estado nacional [...] en cuanto a la materialidad del Estado» (pp. 109-111). Algunos de los argumentos de la crítica de Poulantzas consisten en que:

La generalización de los intercambios mercantiles no puede explicar la creación de la nación moderna [...] no se explica en absoluto por qué esa unificación (del mercado interno) se localiza precisamente a nivel de la nación. [...] (ni tampoco) ¿por qué y cómo el territorio, la tradición histórica, la lengua, perfilarían a través del Estado esa nueva configuración que es la nación moderna? (pp. 113-114, lo entre paréntesis es del autor)

La tesis que defiende Poulantzas (1979) reside en que el territorio y la tradición tienen un sentido diferente en el capitalismo que en el pasado:

Porque se inscriben en modificaciones más fundamentales todavía: las modificaciones de las matrices de espacio y de tiempo [...] Esto implica modificaciones considerables en la realidad y en el sentido del territorio y de la historicidad, que permiten e implican, a la vez, la constitución de la nación moderna [...] el Estado nacional. (p. 115)

A lo que agrega:

En realidad las transformaciones de las matrices espaciales-temporales conciernen a la materialización de la división social del trabajo, de la armazón del Estado, de las prácticas y técnicas capitalistas de poder económico, político e ideológico; son el *substrato real* de las representaciones del espacio-tiempo. [...] (matrices estas como) marco material primario de las instituciones y prácticas del poder. (pp. 116-117)

En este contexto, para Poulantzas (1979), con el capitalismo «el territorio se convierte en nacional y constituye entonces un elemento de la nación moderna a través del Estado», en el sentido de que:

El Estado moderno tiende a monopolizar los procedimientos de organización del espacio [...] materializa en sus aparatos esa matriz espacial. Moldea a su vez a los sujetos sobre los cuales se ejerce su poder [...] que corresponde a la armazón del Estado inscrito en la matriz espacial implicada por el proceso de trabajo. (pp. 124-125)

Lo cual lleva a concluir a Poulantzas que:

El Estado nacional realiza la unidad de los individuos del pueblo-nación en el mismo movimiento mediante el cual forja su individualización. Instituye la homogeneización política-pública (el Estado-nación) de las disociaciones «privadas»

en el mismo movimiento mediante el cual contribuye a su instauración y la ley se convierte en la expresión de la voluntad y de la soberanía nacionales. [...] Por el mismo movimiento mediante el que establece las fronteras nacionales y unifica el interior, el Estado se vuelca hacia el exterior de esas fronteras, en ese espacio irreversible, delimitado, pero sin fin, sin horizonte último: extensión de los mercados, del capital, de los territorios. (pp. 125-126)

Por otra parte, es el Estado capitalista moderno, según Poulantzas (1979):

El que instauro el nexo particular entre *la historia y el territorio*, el que establece un nexo particular entre la matriz espacial y la matriz temporal, cuya intersección es posible gracias a la nación moderna [...] *la historicidad de un territorio y territorialización de una historia*, tradición nacional, en suma, de un territorio materializado en el Estado-nación. (p. 136)

Como consecuencia de su argumentación, Poulantzas concluye que el Estado capitalista moderno:

Es la condensación —desde el punto de vista de su naturaleza de clase— de una relación de fuerzas que es una relación de clase. [...] Este Estado es también, en su armazón institucional, el resultado del proceso nacional de la lucha de clases [...] lo mismo que la cultura, la lengua o la historia nacionales, el Estado es un campo estratégico roturado de parte a parte por las luchas y resistencias obreras y populares que están inscritas en él, aunque de manera deformada. (p. 142)

### 1.1.3. La concepción del poder

La concepción del poder como uno de *suma-cero* en una formación social, de acuerdo con Poulantzas (1969):

Desconoce la especificidad de las diversas formas de poderes de los diversos niveles, y sus diferencias de desarrollo. La pérdida de poder en el nivel económico, la disminución de la capacidad de una clase para realizar sus intereses económicos específicos, no se traduce directamente en la pérdida de poder político o ideológico, y viceversa. Por otra parte, el aumento del poder económico de una clase no significa directamente el aumento de su poder político o ideológico. (p. 146)

A diferencia, argumenta Poulantzas (1979) la necesidad de

Captar el Estado como condensación material de una relación de fuerzas, [...] como un campo y un proceso estratégicos, donde se entrelazan nudos y redes de poder, que se articulan y presentan, a la vez, contradicciones y desfases entre sí. [...] todo aparato dominante del Estado tiende, a largo plazo, a ser la sede privilegiada de los intereses de la fracción hegemónica y a encarnar las modificaciones de la hegemonía. [...] de desfases constantes entre el poder real y el poder formal. (pp. 163-165)

En este sentido, el Estado para Poulantzas (1979) tiene un papel principal de *organización*.

Representa y organiza a las clases dominantes, representa y organiza el interés político a largo plazo del *bloque en el poder*, [...] de la unidad conflictiva de la alianza en el poder y del equilibrio inestable de los compromisos entre sus componentes, cosa que se realiza bajo la hegemonía y dirección, en ese bloque, de [...] la clase o fracción hegemónica. Ese papel fundamental de organización no concierne a un solo aparato o

rama del Estado, sino en grados y a títulos diversos al conjunto de sus aparatos, [...] el Estado puede cumplir este papel [...] en la medida en que posee una *autonomía relativa* respecto a tal o cual fracción y componente de ese bloque. (p. 152)

De nuevo, un elemento distintivo de la concepción de Poulantzas sobre el Estado es que en su seno se da una especie de

“Condensación material de las relaciones entre las clases”. [...] (y una) aproximación a la complejidad de los aparatos de Estado, articulando relaciones múltiples entre el Estado y el terreno de la lucha de clases, incluyendo a la esfera productiva, y las múltiples maneras en las que el Estado funciona como un punto nodal en la (re)producción de las estrategias de la clase dominante. (Sotiris y Goes, 2018)

#### **1.1.4. El Estado capitalista como relación social y la lucha de clases**

En dicho punto es de señalar que Poulantzas coincide con la visión de Gramsci del Estado como:

Una relación social compleja que articula instituciones y prácticas estatales y no estatales en torno a proyectos y estrategias determinadas de naturaleza económica, política y social. [...] La “sociedad civil”, ese dominio de asociaciones ostensiblemente “privadas”, era parte integral del Estado y, con mayor motivo, de la política y de las prácticas políticas. (Jessop, 2017, p. 91)

Es decir, entender al Estado «como sociedad política + sociedad civil o, dicho de otro modo, como hegemonía blindada de coerción fue un paso adelante, que va más allá del reduccionismo del *Manifiesto comunista*» (Monedero, 2017, p. 22). Y sobresale una especificidad

del Estado capitalista moderno argumentada por Poulantzas (1969), la cual consiste en que:

El Estado capitalista presenta de particular que el predominio propiamente político de clase no está presente en ninguna parte bajo la forma de una relación política clases dominantes-clases dominadas, en sus instituciones mismas. Todo ocurre, en esas instituciones, como si la “lucha” de clases no existiese. El Estado está organizado como unidad política de una sociedad de intereses económicos divergentes, no intereses de clase, sino intereses de “individuos privados”, sujetos económicos, lo cual se refiere a la relación del Estado con el aislamiento de las relaciones sociales económicas que es, en parte, su propio efecto. (p. 238)

A lo que precisa el mismo Poulantzas (1969):

Se supone que ese Estado representa el interés general, la voluntad general y la unidad política del pueblo y de la nación. Nos hallamos en presencia de las características de la representatividad, del interés general, de la opinión pública, del sufragio universal, de las libertades públicas, en suma, en presencia del conjunto normativo institucional de la democracia política. (p. 361)

Por otra parte, al conceptualizar el poder, Poulantzas (1979) realza que

La capacidad de una clase para realizar sus intereses está en oposición con la capacidad (y los intereses) de otras clases: el campo del poder es, pues, estrictamente relacional. [...] El poder de una clase remite, ante todo, a su lugar objetivo en las relaciones económicas, políticas e ideológicas, lugar que abarca las prácticas de las clases en lucha, es decir, las relaciones no igualitarias de dominación/subordinación de las clases ancladas en la división social del trabajo y que consisten ya en relaciones de poder. (pp. 172-174)

Y en este entendido el Estado es el lugar de organización estratégico de la clase dominante en su relación con las clases dominadas, en un espacio o terreno en el que se organizan las relaciones de poder entre clases y fracciones. Pero, al mismo tiempo, ese Estado es un equilibrio inestable de compromisos entre intereses de clases y fracciones de clase.

Está claro que Poulantzas, a diferencia de los enfoques instrumentalistas del Estado, concibe como función cardinal del Estado capitalista el mantener la estructura de clases en la sociedad, esencia del capitalismo. «Para Poulantzas esta función se engarza con la estructura del propio capitalismo, independientemente de la voluntad de los individuos que controlen el poder estatal en cualquier momento en particular» (Sandoval, 2004, p. 220). O como lo expresan con claridad Holloway y Picciotto (1979), Poulantzas muestra que «lo que hace que el Estado en una sociedad capitalista sea un Estado capitalista no es la composición de clase del personal del aparato del Estado, sino la posición ocupada por el Estado en modo de producción capitalista» (p. 5).

En este aspecto paradigmático se debe recordar que, en contraste con Poulantzas y como lo afirma uno de los exponentes más destacados del «instrumentalismo», Miliband (1973), «[...] la “clase dominante” de la sociedad capitalista es la clase que posee y controla los medios de producción, gracias al poder económico que ello le confiere, usa al Estado como su instrumento para la dominación de la sociedad» (p. 21), posición que se aparta del enfoque de la democracia liberal e incluso de la social democracia que relleva la pluralidad de élites en competencia, la difusión de intereses fragmentados, lo que conduce a la ausencia de un propósito común y a la imposibilidad de la formación de una «verdadera» clase dominante. En efecto, como lo señala la misma Sandoval (2004):

Mientras que el “instrumentalista” Miliband documenta la manera en que los capitalistas imponen y cooptan sistemáticamente a los miembros del gobierno, para el “funcionalista”

Poulantzas es el propio Estado el que se encuentra determinado por su posición funcional dentro del sistema “objetivo” de la producción capitalista. (p. 220)

Pero con el inconveniente de que el Estado queda influenciado/cua-  
sido determinado por la estructura socioeconómica capitalista. En con-  
secuencia, en tal dirección es que Poulantzas busca desarrollar la  
concepción relacional del Estado, con mayor precisión, del poder del  
Estado y de la materialidad de los aparatos del Estado como relaciones  
sociales comprensivas. Ahí radica un aporte nuclear de Poulantzas a  
una teoría marxista del poder político y del Estado capitalista.

#### **1.1.5. Avance hacia un enfoque relacional estratégico y algunas de sus críticas**

Además, se destaca el aporte que significó el enfoque relacional  
propuesto por Poulantzas para el estudio del Estado como una  
opción teórica diferente al instrumentalismo y al enfoque weber-  
iano del Estado. La complejidad estatal por él relieveada contri-  
buye al entendimiento de las contradicciones internas del Estado  
capitalista y de sus relaciones con las clases y fracciones de clases  
en la formación social. Y, por supuesto, resalta la trascendencia  
de la propuesta de Poulantzas al reconocer la especificidad del  
Estado capitalista y renunciar a cualquier intento de desarrollar  
una teoría general del Estado.

Claro está: el desarrollo teórico de Poulantzas sobre el Estado capi-  
talista ha sido objeto de diversas críticas, como la relacionada con  
su particular énfasis en la autonomía relativa de lo político respecto a  
lo económico, quizás a modo de reacción al excesivo economismo y  
reduccionismo entonces imperante, que limita su análisis de las con-  
tradicciones de las relaciones de producción/explotación capitalista al  
disociar artificialmente el concepto de «crisis políticas» del de «crisis  
económicas», aparte de que lo restringe para comprender la evolución

y los cambios de las formas políticas y las modalidades de Estado capitalista (Holloway y Picciotto, 1979, pp. 6-7).

Sin embargo, como se detalla en la siguiente subsección, Jessop muestra de qué manera el fundamento del enfoque relacional estratégico se puede conservar relegando el concepto de «autonomía relativa» adoptado y resaltado por Poulantzas, y adoptando otros menos limitantes y restrictivos, por ejemplo, «acoplamiento estructural» y «relación estratégica».

Otra de las críticas se relaciona con el hecho de que el análisis de Poulantzas no toma con la debida consideración las relaciones, tensiones y contradicciones inmanentes en los procesos de acumulación capitalista en el ámbito global y su influencia/impacto determinante sobre los Estados nación miembros del sistema internacional. Se trataría de un modelo de Estados nación de tipo westfaliano aislados relativamente del entorno mundial en el que concentra la atención Poulantzas. En contraste, la conceptualización relacional estratégica de Jessop asume de entrada la premisa de que el sistema estatal está incrustado en la sociedad mundial.

## **1.2. Aproximación conceptual al Estado capitalista de Jessop**

### **1.2.1. La imposibilidad de una teoría general del Estado y bases de una concepción del Estado capitalista**

Jessop (2017) parte de reconocer, en primer lugar, que no puede haber una teoría general del Estado «y mucho menos una teoría del Estado transhistórica, especialmente si se entiende como una única teoría que aspira a abarcar y explicar los orígenes, el desarrollo y las determinaciones del Estado sin hacer referencia a otros tipos de investigaciones» (p. 42). Plantea Jessop, siguiendo las reflexiones de Gramsci, que la teoría del Estado ha de buscar un

camino intermedio entre «la sobreestimación fatalista de las causas mecánicas y la exageración voluntarista de lo que puede lograrse mediante la mera voluntad individual o colectiva» (p. 91).

En segundo lugar, Jessop (2017) enfatiza que el Estado o más bien el sistema estatal «como asociación política compleja, aparato, dispositivo, conjunto o ensamblaje vinculado a una serie de relaciones sociales más amplia, puede ser estudiado desde muchos puntos de partida teóricos y desde muchos posicionamientos políticos» (p. 43). Y, en tercer lugar, señala que el sistema estatal está incrustado en la sociedad mundial. A partir de tales premisas, Jessop hace hincapié en que el Estado:

No es un sujeto ni una cosa, es una relación social. [...] En términos estratégico-relacionales, el poder estatal es una condensación mediada tanto institucional como discursivamente (un reflejo y una refracción) de un equilibrio inestable de fuerzas que busca influir en las formas, propósitos y contenido de la política (*politics*), de las políticas (*policies*) y de la organización institucional (*polity*). (p. 48)

En este contexto, Jessop (2017) especifica que

La organización institucional (*polity*) es la matriz institucional que establece el terreno, la esfera, el dominio, el campo o la región característicos de las acciones específicamente políticas. [...] Es más, mientras la organización institucional ofrece un referente bastante estático y espacial, la política (*politics*) es inherentemente dinámica, abierta y heterogénea: se refiere a las formas, metas y objetos de las prácticas políticas. Esto incluye la discusión sobre la arquitectura del Estado y la esfera política más amplia, junto con las luchas externas al Estado que modifican los cálculos o los puntos de vista políticos sobre los propósitos del poder estatal (o

ambos). La política a su vez reduce el rango de las políticas que son factibles —es decir, la formulación de políticas como arte de lo posible—. (p. 55)

### **1.2.2. El sistema estatal e instancias de relaciones sociales fundamentales: la territorialización, la globalización y la transformación social**

Además, en contraste con la concepción de Weber, que definía originalmente al Estado «en términos de *medios* y no de *finés*, esto es, en función de la forma de organización y de las capacidades características del aparato estatal en vez de sus supuestas funciones o propósitos», Jessop (2017) brinda especial atención a una característica nuclear del Estado como es el hecho de que:

[...] la constitucionalización así como la territorialización del poder político son aspectos clave del Estado moderno, en especial si se quiere distinguir la autoridad legítima, basada en el imperio de la ley, de la dominación ejercida por caudillos u organizaciones al estilo de la mafia con diferentes códigos del bien y del mal. Por otro lado, la legitimidad constitucional es bastante reciente en términos históricos mundiales. (pp. 65-67)

En este punto resulta necesario precisar el concepto de «territorialización» de Jessop como un elemento clave del Estado territorial capitalista moderno:

[...] significa la división de la tierra en unas áreas más o menos claramente demarcadas que son gobernadas por una autoridad política con poder para tomar decisiones vinculantes sobre los residentes de esas áreas. [...] El territorio proporciona una “materia prima” variable, condicionada tecnológicamente, y relacional de la territorialización, entendida como un proceso político específico. (Jessop, 2017, p. 71)

A lo que especifica que

[...] hay muchas formas diferentes de territorialización. [...] Otras formas de territorialización, diferentes al westfaliano, coexisten aún con el sistema westfaliano (por ejemplo, las ciudades-Estado, los Estados clientelares, los Estados de enclave, el caudillismo, los gobiernos despóticos y los imperios informales) y están apareciendo nuevas formas de estatalidad (por ejemplo, la Unión Europea). (Jessop, 2017, p. 83)

Entonces, de acuerdo con Jessop (2007), el estudio del Estado capitalista implica el análisis de un amplio conjunto de «tecnologías» y «prácticas», variables en términos históricos, que se disponen en un territorio y una población específicos con el fin de lograr objetivos políticos. Siguiendo a Monedero (2017), el análisis de Jessop muestra cómo

[...] la globalización, el desarrollo tecnológico y las nuevas complejidades sociales han traído formas más blandas de gobierno compartido entre el Estado y otros ámbitos sociales (movimientos, empresas, instancias supranacionales, niveles diferentes de Estado), es decir, lo que entendemos por *gobernanza*, así como la privatización de ámbitos estatales o el trabajo compartido entre lo público y lo privado, todo ello mezclado con las formas legales y políticas tradicionales que, en conjunto, han generado una nueva forma de Estado que, por lo general, escapa de la política tradicional de la izquierda. [...] Porque el Estado está lejos de ser una “cosa unificada y sustancial” o un “sujeto unitario”. (p. 23)

Así, entonces:

La mirada de Jessop construye sobre la teoría clásica del Estado —territorio, población y administración— e incorpora un cuarto elemento que añade complejidad y profundidad al análisis

estatal. [...] porque el Estado no existe sin gente. Porque el Estado se expresa en su poder. Porque el Estado es una relación social. (Monedero, 2017, p. 19)

### **1.2.3. Especificidad del aparato del Estado capitalista**

Por otra parte, Jessop relievaa la especificidad del aparato del Estado capitalista, como ya lo había resaltado Poulantzas, en el sentido de que:

El núcleo del aparato estatal está compuesto por un conjunto relativamente unificado de instituciones y organizaciones empuotradas en la sociedad y formalizadas socialmente y que son estratégicamente selectivas, cuya función socialmente aceptada es la de definir y aplicar decisiones colectivas vinculantes para los miembros de una sociedad de una determinada área territorial en nombre del interés común o la voluntad general de una comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio. (Jessop, 2017, p. 93)

## 2. El enfoque relacional estratégico del Estado capitalista: la elaboración de Jessop

Ante su aproximación conceptual al Estado capitalista, Jessop desarrolla el ERE para comprender de manera integral rasgos característicos del Estado capitalista moderno.

### 2.1. El Estado, el aparato de Estado y el poder estatal

En palabras de Jessop (2017), el ERE:

Desplaza la atención desde el Estado hacia el poder estatal y se apoya en la enigmática afirmación de que el Estado es una relación social. Tal afirmación puede traducirse a una proposición, que consta de seis partes y mediante la cual “el Estado” puede analizarse de manera fructífera si es entendido como: (1) el ejercicio del poder del Estado, (2) como la condensación mediada institucional y discursivamente (una reflexión y una refracción), (3) de un equilibrio de fuerzas que es variable, (4) y que busca

influir en las formas, los propósitos, el contenido de la organización institucional, de la política y de las políticas, (5) en coyunturas específicas, marcadas por una mezcla igualmente variable de oportunidades y restricciones, (6) ellas mismas vinculadas a un entorno natural y social más amplio. (p. 97)

Para Jessop (2010), «los Estados nunca logran el cierre completo o la separación completa de la sociedad, y los límites precisos entre el Estado y/o el sistema político y otros órdenes y sistemas institucionales en general son dudosos y cambian con el tiempo».

Así, entonces:

En lugar de examinar el Estado como una cosa sustancial y unificada o un sujeto unitario, el ERE amplía su alcance con el fin de captar no solo el aparato estatal, sino también el ejercicio y los efectos del *poder estatal* como expresión contingente de un cambiante equilibrio de fuerzas que buscan avanzar en sus respectivos intereses dentro, a través y contra el sistema estatal. En el cambiante equilibrio de fuerzas median las instituciones, median los discursos y median las tecnologías gubernamentales. Está tan condicionado por las estructuras y los procedimientos institucionales específicos del aparato estatal como integrado en el sistema político en su conjunto y en las relaciones sociales que lo rodean. (Jessop, 2017, pp. 99-100)

Respecto al poder del Estado, Jessop (2010) avanza de manera decidida en precisar que:

En primer lugar, si bien el aparato del Estado tiene sus propios recursos y poderes distintivos, también tiene vulnerabilidades distintivas, y sus operaciones dependen de los recursos que se producen en cualquier otro lugar de su entorno. En segundo lugar, las estructuras del Estado tienen

un impacto específico y diferencial sobre la capacidad de las distintas fuerzas políticas para perseguir sus intereses y estrategias particulares en contextos específicos, a través de su control sobre y/o su acceso (in)directo a estas capacidades estatales —capacidades cuya efectividad también depende de los vínculos que establecen con fuerzas y poderes que existen y operan más allá de los límites formales del Estado—. En tercer lugar, la naturaleza y el alcance de la realización de estas capacidades y vulnerabilidades dependen de las relaciones estructurales entre el Estado y su sistema político, de los lazos estratégicos entre los políticos, entre los funcionarios del Estado y entre otras fuerzas políticas, y de la compleja telaraña de interdependencias estructurales y redes estratégicas que vinculan el sistema estatal con su entorno social más amplio. En conjunto, tales consideraciones implican que, desde un punto de vista estratégico-relacional, los poderes o las capacidades estructurales del Estado, sus sesgos estructurales y estratégicos, y sus realizaciones no dependen únicamente de la naturaleza del Estado como aparato jurídico-político [...] Dependen también de diversas capacidades-vulnerabilidades y de fuerzas que están más allá de aquella. Poner los Estados en su lugar, no excluye (de hecho, presupone) los procesos engendrados y luego mediados por el Estado específicamente. Se requiere, sin embargo, que ambos se relacionen con su contexto social más amplio, y con las decisiones estratégicas y las conductas de los actores dentro y fuera de los Estados.

## 2.2. Desplazamiento del concepto de «autonomía relativa» de sistemas y el contexto estratégico de las acciones de fuerzas sociales

Jessop, al reconocer la existencia de múltiples sistemas en la formación social (el sistema político, el sistema económico y el mercado, y el sistema Estado), propone desplazar la primacía del concepto de «autonomía relativa» por los de «acoplamiento estructural» y «relación estratégica», tomando como punto de partida la autonomía de los distintos sistemas en medio de su coexistencia e interdependencia, y cada uno apuntando hacia mecanismos clave mediante los cuales las esferas sociales llegan a ser acopladas (Jessop, 1990, p. 358). El concepto de Jessop de «acoplamiento estructural» (*structural coupling*) resulta interesante en cuanto que:

Sugiere la existencia de una mutua dependencia entre la estructura económica y la política, en la que cada una de estas esferas representa “fuentes de perturbación” (*sources of perturbation*) para la otra, y esto las lleva a reaccionar en términos de su propia lógica. (Sandoval, 2004, p. 229)

A su turno, el ERE brinda particular importancia:

Al contexto estratégico de la acción y el poder transformador de las acciones y hace énfasis en la composición tendencial de las limitaciones y las oportunidades que solo puede entenderse relacionándola con estrategias seguidas por fuerzas específicas dentro de un plazo de tiempo determinado respecto a un conjunto específico de fuerzas, cada una de las cuales promueve sus intereses mediante estrategias específicas. [...] dado que las estructuras son solo estratégicamente selectivas en lugar de

absolutamente restrictivas, hay un margen para que las acciones superen, eludan o socaven las limitaciones estructurales. (Jessop, 2017, p. 100)

En el marco del ERE Jessop

Establece que hay seis dimensiones del Estado que, vistas desde su importancia dentro del ERE, tienen sus correspondientes crisis. [...] Se trata de mirar al Estado desde una matriz con seis celdas. Por un lado, tres aspectos formales del Estado: la representación política, la arquitectura institucional y la intervención estatal en la sociedad. Por otro, tres aspectos estratégicos, es decir, hacia dónde opera el Estado: la creación de bases sociales, los proyectos que pone en marcha el Estado y construyen “estatalidad”, y las visiones hegemónicas, esto es, las ideas generalizadas sobre la marcha del actuar del Estado. [...] Estas dimensiones del Estado generan igualmente seis ámbitos de estudio que dan cuenta de los potenciales problemas que, desde posiciones críticas, se han señalado en las últimas décadas: el desigual acceso al Estado y las desiguales capacidades para resistir al Estado fuera de él; la desigual capacidad para definir y articular posiciones, los diferentes modos y mecanismos de intervención; los desniveles en la distribución de recursos materiales y simbólicos entre el ‘pueblo’, dirigidos a conseguir el apoyo al *statu quo*: la fragmentación del sistema estatal y su ineficacia correspondiente; y la provisión de legitimidad en virtud del bien común. (Monedero, 2017, pp. 25-26)

### **2.3. El Estado y la estructuración de relaciones sociales**

A fin de cuentas, en este contexto Jessop muestra por qué

La investigación sobre el Estado debe avanzar junto con un trabajo teórico y empírico más general sobre la estructuración de las relaciones sociales. [...] los teóricos del Estado se centrarían en las maneras características en las que el conjunto institucional y organizativo concreto identificado como Estado condensa y materializa las relaciones de poder social, por la otra, examinarían cómo se articula el imaginario político (en el cual las ideas sobre el Estado desempeñan una crucial función orientadora), cómo moviliza fuerzas sociales en torno a proyectos específicos y cómo se expresa sobre el terreno del Estado. (Jessop, 2017, p. 325)

### **2.4. El Estado capitalista moderno, la nación y la globalización**

Como ya lo había argumentado Poulantzas en su crítica al marxismo tradicional, Jessop (2016, pp. 149-151) afirma que el Estado y la nación son dos conceptos diferentes que no deben ser equiparados, pero que a menudo se combinan en el concepto ambiguo de «nación-Estado» e incluso a veces con su contraparte de «Estado nación». Una «nación-Estado», según Jessop (2016):

Es un Estado con una población identificada por una o más formas de nacionalidad. [...] se trata de una forma específica de territorialización del poder político. [...] La organización territorial del poder precedió a la formación de la nación, y la forma moderna del Estado territorial nacional había surgido en Europa hacia el siglo XVII. (pp. 149-151)

Siguiendo la concepción de Anderson (1981) sobre la nación como una «comunidad imaginada», Jessop (2016) arguye que

Una nación comprende a un grupo de gente tan grande que sus miembros no pueden conocerse entre sí personalmente, pero que han imaginado (o han sido persuadidos) que comparten importantes características, que los unifican como una nación y les justifican para clamar por una representación política y aún a una autodeterminación nacional. (p. 153)

Para Jessop (2016) hay tres formas de nación:

La nación étnica, basada en una identidad étnica socialmente construida y compartida, [...] que denota unas raíces comunes. [...] La nación cultural, basada en una cultura nacional compartida que puede ser bien definida y activamente promovida por el mismo Estado. [...] basada en lengua, religión, tradiciones culturales u otras expresiones socioculturales transmitidas intergeneracionalmente [...] Una nación cívica, basada en la lealtad y la identificación con la constitución y los acuerdos políticos del Estado. Este tipo de nación está sustentado en un compromiso patriótico con la constitución y con la legitimidad del orden político. (p. 154)

En la realidad se observan formas híbridas de Estados nacionales y naciones-Estados que combinan algunas de las tres formas básicas de nación, sino todas. Este marco de referencia resulta apropiado para aproximarse a la configuración de nuevas «comunidades imaginadas» consecuentes con el proceso de globalización económico, político y social, en la medida en que

Las comunidades políticas o públicas en torno a las cuales las fuerzas políticas orientan sus acciones son reimaginadas de diferentes maneras. Entre ellas surgen nuevas “naciones

**APARATOS ESTATALES Y LUCHAS DE PODERES:  
DE LA CAPTURA A LA COOPTACIÓN Y A LA RECONFIGURACIÓN**

imaginadas” en búsqueda de autonomía en, o de control de, un territorio determinado por encima, o por debajo o transversal a los Estados nacionales existentes; una sociedad civil global basada en un patriotismo cosmopolita, la primacía de los derechos humanos sobre la ciudadanía nacional, o alguna otra identidad global. (Jessop, 2016, p. 161)

Lo que, de acuerdo con el propio Jessop (2016), da lugar a:

Nuevas concepciones territoriales o extraterritoriales de la comunidad política relacionadas con luchas para redefinir la naturaleza y los propósitos del Estado, para encontrar otras formas territorializadas de poder político, y redefinir el interés general imaginado que el poder político debe servir. (p. 162)

### **3. Contribución del enfoque relacional estratégico al estudio del Estado capitalista, del sistema estatal y del aparato del Estado**

En lugar de deificar al Estado como si estuviera «por encima o por fuera de la sociedad», el ERE lo convierte en un objeto de estudio crítico sobre sus instituciones, organizaciones, estrategias, prácticas y fines en su interrelación compleja con los intereses, las relaciones y las prácticas sociales (Valenzuela, 2014, p. 9). Precisamente, uno de sus valores más importantes, sino el principal, es que se orienta hacia una teoría de la sociedad capitalista en su conjunto, no a una del Estado como ente aislado de la formación social.

La virtud del ERE radica en que cualquier análisis institucional e histórico comparativo sobre el Estado y el poder del Estado requiere de una serie común de conceptos orientadores que faciliten la descripción, la interpretación y la explicación (Jessop, 2010). En este punto es de resaltar que si bien la concepción del Estado como relación social y el desarrollo del ERE tuvieron sus orígenes en el marco de la teoría marxista del Estado elaborada por

Poulantzas, el ERE se ha venido perfeccionando más allá de la visión paradigmática del propio marxismo.

### **3.1. El (los) aparato(s) del Estado, los sistemas y las estrategias y los procesos de decisiones**

El ERE permite analizar los procesos internos en el (los) aparato(s) del Estado en la toma de decisiones, como en el caso de políticas públicas-estatales que no se restringen exclusivamente a la tramitación de intereses de clase y de fracciones de clase en el poder, sino que también están supeditadas, en cierta medida, alcance y lugar institucional, a intereses y posiciones de funcionarios en la jerarquía del Estado. Es precisamente el análisis de las dinámicas de interacción compleja y múltiple de variados intereses en la sociedad, dentro del mismo Estado y en la interacción mutua entre clases o grupos de la sociedad y aparatos del Estado, el que enriquece la comprensión del Estado capitalista moderno. De ahí el aporte e importancia de un enfoque como el ERE.

Así, «el intrincado cruce de estructuras y estrategias, en el que se incrusta el Estado, se ve reflejado en el carácter intensamente “relacional” del ERE» (Valenzuela, 2014, p. 10), dando lugar a un «análisis de las relaciones entre diferentes relaciones que comprenden la formación social» (Jessop, 2017, p. 252).

Como lo describe Jessop (2008), en el marco de un conjunto de sistemas que configura la formación social y el sistema social como un todo:

La capacidad estructural y estratégica que posee un determinado sistema en una ecología autoorganizativa de sistemas para imprimir su lógica de desarrollo al funcionamiento de otros sistemas, (será dominante en la medida en que tiene una)

capacidad mucho mayor que la que poseen dichos sistemas para imponerle a él sus respectivas lógicas. (p. 29)

Entonces, Jessop concibe el análisis de los sistemas autopoieticos desde el materialismo histórico, la crítica de la economía política, las relaciones de poder, la agencia humana, etcétera (Jessop, 2007, p. 27). Así:

La apropiación de la teoría de sistemas autopoieticos en el ERE se centra en características básicas de los mismos: autoorganización, autorreproducción, autoproducción, etcétera. Los sistemas autopoieticos coexisten con otros sistemas autopoieticos, desplegando sendas relaciones de coevolución compleja. (Valenzuela, 2014, p. 10)

En este contexto, el ERE:

[...] invita a examinar las dinámicas sociales, las alianzas de clase, los proyectos estatales y el desarrollo de las batallas al interior del sistema político en su conjunto. [...] el Estado no existe fuera del ámbito de continua tensión entre política y economía; el aparato estatal y sus instrumentos de intervención no son neutrales, sino que constituyen un campo de conflicto entre los diferentes intereses en juego. El valor agregado del enfoque “relacional estratégico” es que conceptúa el Estado como resultante a la vez que como generador de procesos sociales y económicos. Desde esta perspectiva, el Estado no se erigiría como un puente por encima del constante flujo de intereses, ideas e instituciones del río social para no ser afectado o, en su caso, afectar el señalado flujo económico-social. (Sandoval, 2004, p. 230)

Bajo esta óptica, el Estado no se trata de una mera organización por encima de la evolución incesante de relaciones sociales, sino un ámbito mismo de dinamismo social y de negociación política, al punto de que el mismo Jessop (1990) afirma que existe una «dependencia constitutiva del Estado en el imperativo de la acumulación de capital» (p. 207).

## 3.2. El Estado capitalista y el poder estatal

Como lo señala Sandoval (2004):

El Estado y el poder estatal siempre han asumido un papel protagónico en la acumulación de capital, no solo en casos de abierta intervención al organizar la producción, sino también en aquellos otros caracterizados por una aparente neutralidad (p. ej. *laissez-faire state*). El Estado no puede ser considerado como una arena neutral, puesto que hay fuerzas sociales y proyectos políticos que pesan decisivamente sobre él. (p. 230)

En efecto, el ERE concibe que

El ejercicio y la eficacia del poder del Estado es un producto contingente de cambios en el equilibrio de las fuerzas políticas situadas dentro y fuera del Estado, y que dicho equilibrio está condicionado por las estructuras institucionales y los procedimientos específicos del aparato estatal, incrustados en el sistema político más amplio y en las relaciones sociales circundantes. Un análisis estratégico-relacional examinaría cómo un determinado aparato estatal podría privilegiar algunos actores, algunas identidades, algunas estrategias, algunos horizontes espaciales y temporales, y algunas acciones sobre otras. También examinaría las formas, si las hubiere, a partir de las cuales los actores políticos (individuales y/o colectivos) tienen en cuenta tal privilegio diferencial mediante la participación en el análisis “estratégico-contextual” al elegir un curso de acción. Se trata de explorar las formas en que el Estado, entendido como un conjunto de instituciones, tuvo un impacto específico y diferencial en la capacidad de las distintas fuerzas políticas para perseguir intereses y estrategias particulares, mediante el acceso a y el control sobre determinadas capacidades del Estado

—ellas mismas dependientes de sus efectos para vincularse con las fuerzas y los poderes más allá del Estado—. El ERE también estudia las variaciones en dichas capacidades, en su organización y en su ejercicio, y hace hincapié en cómo la naturaleza relacional del poder del Estado tiene efectos sobre las capacidades de los Estados para proyectar su poder en el mundo social mucho más allá de sus propios límites institucionales. (Jessop, 2010)

A lo que agrega con acierto:

[...] el Estado no ejerce el poder: sus poderes (siempre en plural) se activan a través de la agencia de fuerzas políticas definidas en coyunturas específicas. No es el Estado el que actúa: se trata siempre de grupos específicos de políticos y funcionarios estatales ubicados en sectores y niveles específicos del sistema estatal. Son ellos los que activan los poderes y las capacidades específicas del Estado, inscritos en instituciones y organismos particulares. Al hacerlo, ellos tienen en cuenta el equilibrio imperante y, tal vez, el futuro equilibrio de fuerzas dentro y fuera del Estado (incluyendo aquellas situadas más allá de sus fronteras territoriales, así como de sus límites jurídico-políticos nacionales). Además, como en toda acción social, las condiciones no reconocidas influyen en el éxito o en el fracaso de sus acciones, y siempre se registran efectos no previstos. (Jessop, 2010)

Sin duda, el análisis relacional estratégico, según Jessop (2010):

Se puede llevar más lejos si permitimos una medida de autorreflexión de algunos actores respecto a las identidades y los intereses que orientan sus estrategias. [...] Así, los actores podrían crear nuevos recursos, nuevas reglas y nuevos conocimientos, con todo lo que ello implica para la rearticulación de las limitaciones y las oportunidades. Podrían también (re)formular sus estrategias a la luz de las experiencias y los conocimientos en constante cambio sobre los contextos estratégicos en los que se desenvuelven. A su vez,

el análisis estructural puede ser llevado más lejos si investigamos el acoplamiento y la coevolución de los diferentes sistemas operativamente cerrados (o autopoieticos), estructuralmente dependientes de su trayectoria. Ello permitirá una mejor comprensión de la emergencia y la posterior reproducción de la coherencia estructurada (o integración institucional) y de la importancia relativa de los diferentes órdenes institucionales y principios de socialización.

### **3.3. El Estado capitalista, el sistema estatal y su *modus operandi***

Al tratar al Estado como relación social, el ERE conduce a tres argumentos principales:

1. El sistema estatal es el sitio de la estrategia. Se puede analizar como un sistema de selectividad estratégica, es decir, como un sistema cuya estructura y *modus operandi* son más abiertos a algunos tipos de estrategia política que a otros. Así, un determinado tipo de Estado, una determinada forma estatal, una determinada forma de régimen, será más accesible para algunas fuerzas que para otras en función de las estrategias que adopten para ganar poder estatal. [...] Esta noción de selectividad estratégica resulta más fructífera que la de selectividad estructural, ya que pone de manifiesto con mayor claridad el carácter relacional de tal mecanismo. [...]

2. El Estado también es el sitio donde se elaboran las estrategias. De hecho, no se puede entender la unidad del sistema estatal sin hacer referencia a las estrategias políticas; ni se pueden entender las actividades del Estado sin referirse a las estrategias políticas. [...] El Estado es el sitio de las luchas y las contradicciones de clases (relevantes), así como el lugar de las luchas y las rivalidades entre sus diferentes ramas. [...] Es aquí donde el papel de los gestores

estatales (tanto políticos como funcionarios de carrera) resulta crucial para comprender cómo una unidad relativa se impone a las diversas (in)actividades del Estado y cómo estas actividades adquieren una autonomía relativa respecto de las presiones conflictivas que emanan de la sociedad civil. Por lo tanto, debemos examinar las diferentes estrategias y tácticas que los gestores estatales desarrollan para imponer una medida de coherencia en las actividades del Estado. 3. La estructura y el *modus operandi* del sistema estatal pueden ser entendidos en términos de su producción en y a través de estrategias y luchas políticas pasadas. [...] El orden institucional actual siempre debería ser visto como el producto de las estrategias desplegadas dentro de las limitaciones impuestas por las formas actuales de dominación de clase, y del equilibrio de fuerzas prevaleciente. A falta de tal registro sería imposible distinguir adecuadamente entre las estrategias que son “arbitrarias, racionalistas y voluntaristas”, y aquellas que tienen alguna oportunidad de convertirse en “orgánicas”. (Jessop, 2010)

### **3.4. El Estado capitalista, el control territorial y la globalización**

Además, se destaca que el ERE hace énfasis en la función del control territorial por parte del Estado en la medida en que

[...] es una de las tres características definitorias de la estatalidad [...] La escala se refiere a las jerarquías encajadas en espacios demarcados de diferente tamaño, por ejemplo, local, regional, nacional, global. Puede indicar diferencias de ámbito de área (terrestre o territorial), de tramos de control organizativo o administrativo en una división vertical u horizontal del trabajo. Igualmente muestra un dominio relativo en el control

sobre recursos, capacidades y competencias más o menos significativos. (Jessop, 2017, p. 196)

Bajo este marco de análisis, el ERE permite avanzar en una adecuada comprensión de la gobernanza territorial con el entramado de redes de relacionamiento e interacción en medio de procesos interterritoriales, como el de globalización en su condición de fenómeno social complejo (Jessop, 2017; Garay, 1999). Así lo señala el propio Jessop (2016):

El contexto internacional de la acción estatal doméstica ahora incluye un amplio rango de factores y procesos extraterritoriales o transnacionales; el contexto internacional ha adquirido mayor significancia para la política doméstica, y jugadores clave en los regímenes políticos han incluido a agentes extranjeros e instituciones como fuentes de ideas políticas, de diseño político [...] Estos cambios afectan a los Estados local y regional como también a formaciones estatales supranacionales y a regímenes internacionales. (p. 205)

A lo que precisa:

La globalización no es un simple mecanismo causal con una lógica universal, unitaria. Comprende un resultado hipercomplejo y en permanente evolución de muchos eventos, procesos y transformaciones —multicéntrico, multiescalar, multitemporal y multiforma—. [...] la globalización no solo modifica el balance de fuerzas políticas y económicas (incluyendo relaciones entre fracciones del capital y a las relaciones capital-trabajo), sino también a la relación entre mercado y Estado. Estos cambios se ven reflejados, a su turno, en el Estado mismo y en sus políticas. La globalización también genera contramovimientos en contra de las tendencias a la expansión espacial y a la aceleración de los ritmos de la vida social. (pp. 191-194)

## 4.

# A manera de sinopsis reflexiva

El avance introducido por Poulantzas reside en la concepción del Estado capitalista moderno como una verdadera relación social o, de manera más amplia, una relación social de un entramado de relaciones sociales; es decir, se trata de una relación societal estratégica.

En este sentido, el Estado capitalista no es ajeno ni está separado-aislado de la formación social y, por ende, del sistema social en su conjunto; por el contrario, hace parte sustantiva de la sociedad. Así, el Estado está mediado/permeado por —pero, a su vez, con capacidad de modular/moldear en determinadas instancias de acción determinante a— los conflictos, pugnas y dominaciones/subordinaciones de intereses de grupos y fracciones sociales, según su grado de dominación o influencia determinante, y su inmanente transformación con el desarrollo de la formación social y el modo de producción, de la territorialización y su relación con la dinámica de la internacionalización/globalización. Se trata de un relacionamiento en múltiples instancias de acción, escalas de intervención/afectación, instituciones/organismos de mediación-operacionalización y grados de influencia decisiva.

Con el capitalismo la matriz espaciotemporal de las relaciones sociales se ve alterada por la división del trabajo, la acumulación y la reproducción ampliada del capital, modificándose el sentido y el nexo del territorio y de la historia, mediante una determinada territorialización de la historia, en palabras de Poulantzas. Así, el territorio se constituye en un elemento de la nación moderna, forjada también con el concurso del Estado capitalista moderno.

En efecto, la territorialización del poder político precede a la formación de la nación moderna, la cual resulta coherente con diversas formas híbridas entre Estados nacionales y naciones-Estado en la medida en que representan alguna de las clases de nación: étnica, cultural o cívica, sino todas. Ahora bien, con dicho marco de referencia y comprendida la nación como «comunidad imaginada», en la acepción propuesta por Anderson (1981), resulta posible entender cómo la globalización económica, política y social está íntimamente vinculada con la transformación de la territorialidad del poder político, y su relación con las luchas entre grupos y fracciones territoriales y extraterritoriales en torno a la naturaleza y los propósitos del Estado capitalista.

En este punto es necesario ilustrar cómo con el auge del modelo neoliberal desde finales de los años 80 del siglo pasado se avanza hacia un tipo de mercantilización, a través de la privatización y terciarización, de ámbitos de la gestión pública para la provisión de servicios sociales fundamentales, como la salud y la educación, transformándose así la naturaleza y el alcance del Estado benefactor tradicional con una mayor injerencia por parte de agentes económicos privados de diversa clase en responsabilidades de carácter público/colectivo.

De manera complementaria, con la globalización capitalista neoliberal se profundizan presiones por parte de agentes económicos y políticos extraterritoriales con diversos intereses —por ejemplo, en torno a la explotación de recursos naturales en un determinado país con reconocida riqueza en su subsuelo—, que pueden transformar la territorialidad tradicional del poder político y la matriz espaciotemporal/

histórica —territorial y extraterritorial con la participación de poderosas corporaciones transnacionales, por ejemplo— de la conflictividad de intereses entre grupos y fracciones sociales en el respectivo Estado capitalista moderno. Y tanto más, *ceteris paribus*, en cuanto menor sea el grado relativo de poder internacional del Estado en cuestión.

Está claro que en el seno del Estado capitalista tiene lugar una especie de «condensación material de las relaciones» entre grupos y fracciones, fruto de un proceso por demás conflictivo, contradictorio, pero resolutorio/conciliatorio, que involucra una multiplicidad de instancias deliberantes y de niveles espaciales y sectoriales, o por ramas de planeación y gestión pública, lo que atestigua la complejidad de los aparatos de Estado y del sistema estatal.

En consecuencia, el Estado capitalista es un campo en el que se desarrollan procesos estratégicos entre nudos y redes de poder con intereses conflictivos y desfases entre el poder real y el poder formal de grupos y fracciones sociales, lo que está tan condicionado, en palabras de Jessop (2017), «por las estructuras y los procedimientos institucionales específicos del aparato estatal como integrado en el sistema político en su conjunto».

El Estado capitalista moderno es el sitio de la estrategia: por un lado, se da el desarrollo «desde fuera» del propio Estado de estrategias para gestionar el acceso efectivo, la influencia e incluso, en ocasiones, el control de recursos estatales por parte de diferentes grupos y fracciones sociales; por otro, existe la realización «desde dentro» del Estado, en el marco de la estructura y organización procedimental estatal, de estrategias para tramitar las presiones conflictivas «desde fuera» del Estado provenientes de la sociedad civil, decidir e implantar cursos de política pública, mediante la acción o también la (in) acción de los aparatos del Estado, que, a fin de cuentas, favorezcan relativamente a unos intereses respecto de otros. De nuevo, todo ello en el contexto del sistema político de referencia.

**APARATOS ESTATALES Y LUCHAS DE PODERES:  
DE LA CAPTURA A LA COOPTACIÓN Y A LA RECONFIGURACIÓN**

Además, el Estado capitalista no se trata de un organismo o bloque compacto unitario, sino de un engranaje multinivel institucional, funcional, espacio-territorial y jurisdiccional por rama, ámbito y sector de la administración pública, de variados aparatos especializados con jerarquías de determinada responsabilidad decisoria y funcionarios con diversa capacidad ejecutoria. Ahí reside la importancia de comprender las dinámicas en las esferas económica, social y política que atraviesan institucional y espacialmente de manera diferenciada y conflictual las relaciones evolutivas entre el Estado y los grupos o fracciones sociales en la formación social.

Las formas y los procedimientos operativos de relacionamiento social cruzado y multidimensional entre aparatos dentro del Estado, entre aparatos y grupos o fracciones de la formación social, y dentro de estos, y también entre instancias/niveles de la jerarquía burocrática en el sistema estatal, evolucionan con el proceso estatal a tal punto que en la actualidad sobresalen las vinculaciones ordenadas, tramitadas y sistematizadas en red con una gran variedad de posibilidades de tramitación de objetivos, intereses y estrategias intra e interaparatos estatales, así como entre estos y la formación social y la sociedad en su conjunto.

De cualquier forma, una característica del Estado capitalista moderno es que se sustenta en principios de carácter universalista mediante los cuales —al menos en principio— los individuos buscan ser tratados formal y jurídicamente como sujetos en igualdad de condiciones, sin distinción de clase o por nivel de ingreso o riqueza, lo que le brinda un viso de *neutralidad* ante la sociedad. En este sentido, en el Estado se compendiaría el conjunto normativo institucional de la democracia política, como lo argumenta con propiedad Poulantzas.

Por supuesto, dicha *neutralidad* es intrínsecamente dinámica con la evolución de la esfera de la estatalidad misma ante las exigencias de ampliación de la responsabilidad del sistema estatal surgidas de transformaciones en la formación social en lo político, económico o

social. Por ejemplo, en la medida en que se ha ido avanzando en la aceptación universal de derechos fundamentales denominados de nuevas generaciones, los Estados de derecho —en especial los sociales y democráticos de derecho— han ido ampliando los ámbitos de su competencia o campos de la gestión pública y definiendo los grupos poblacionales objetivo a los que se les debe garantizar el goce efectivo de tales derechos. Como lo señala Bourdieu (2014), «la génesis del Estado es una génesis del lugar de gestión de lo universal y, al mismo tiempo, de un monopolio de lo universal».

Ahora bien, un rasgo distintivo del Estado capitalista es su poder relativo de autoconfiguración bajo ciertos principios constitucionales rectores ante su facultad exclusiva de sentar derecho y con la prerrogativa de ser, a la vez, sujeto y objeto de derecho. Esto restringe su grado de autonomía respecto a los ciudadanos, pero a su turno posibilita la conformación de diversas formas de Estado.

Así, comprendidos algunos rasgos esenciales del Estado capitalista moderno, queda claro que no es un mero instrumento de dominación usado por determinados grupos y fracciones sociales sobre los demás grupos en la sociedad; tampoco goza de una autonomía en la esfera política o de una subordinación cuasideterminada por la estructura socioeconómica capitalista. Su papel en la sociedad es de mucha mayor complejidad en la medida en que las estructuras económica y política son a la vez dependientes, pero representan fuentes de perturbación mutua que requieren de un acoplamiento estructural, en palabras de Jessop (2017), ante lo cual el Estado desempeña una función racionalizadora/catalizadora/ordenadora del bien público y colectivo en su conjunto de particular relevancia.

En cierto sentido, el Estado capitalista es el lugar de un poder reconocido y legitimado por consenso social en el que circulan el reglamento, la regla, el orden y el mandato de dominación relativa, sujetos a una serie exigente de obligaciones y normas, más comprensivas cuando se va desarrollando una juridicidad garantista del bien

público, del constitucionalismo y de la democracia social. Una peculiaridad del poder del Estado es su carácter eminentemente vinculante, de modo formal y fáctico.

Además, se destaca que los componentes distintivos indisociables del Estado capitalista son el territorio y la territorialización como espacio relacional, la población como fuente de soberanía relativa, la administración como función de la gestión de lo público-societal y el lugar societal como relación societal estratégica —o, más bien, como relación societal de relaciones sociales—. Claro está: el Estado capitalista guarda estrecha relación biunívoca y compleja con la evolución del sistema social.

Como es de esperar, no hay un único tipo de Estado capitalista moderno. La tipología se relaciona con características nucleares que definen principios, normas y comportamientos societales rectores, y que distinguen la composición y diferenciación entre grupos o fracciones sociales en la formación social, el modo de producción y la acumulación del capital en sentido amplio. En este punto resulta indispensable resaltar, como lo hace acertadamente Jessop (2010), que no es el Estado como un bloque unitario, compacto y homogéneo el que actúa en la práctica real:

Se trata siempre de grupos específicos de políticos y funcionarios estatales ubicados en sectores y niveles específicos del sistema estatal. Son ellos los que activan los poderes y las capacidades específicas del Estado, inscritos en instituciones y organismos particulares. Al hacerlo, ellos tienen en cuenta el equilibrio imperante y, tal vez, el futuro equilibrio de fuerzas dentro y fuera del Estado.

Pero, por supuesto, existen actuaciones estatales desarrolladas en el marco de unas estructuras y unos procedimientos rectores del sistema estatal y racionalizadas/justificadas según el contexto del sistema político en referencia. Aquí hay que resaltar que ante la función insustituible de la burocracia estatal en la organización y el desempeño de las responsabilidades estatales en sus diversos niveles e instancias

de acción y ejecución, a partir del diseño e implantación de políticas públicas de referencia estratégica, de provisión de servicios sociales fundamentales y hasta de tramitación de obligaciones con el ciudadano, entre otras, tienden a reproducirse espacios/vacíos intersticiales. En estos, por acción u omisión, se podrían propiciar condiciones favorables para el ejercicio de acciones de índole puntual, casual o esporádica, o de naturaleza más reiterativa, con algún grado de sistematicidad o incluso cuasiestructural, al menos temporalmente, que se aparten de la normatividad literal y del espíritu reglamentario. Esto al punto de infringirse el pleno y cabal desarrollo de responsabilidades institucionales y funciones organizacionales, inclusive con visos de legalidad.

La proclividad a la reproducción de dicha clase de anomalías funcionales/organizacionales en aparatos del Estado está íntimamente relacionada en doble vía con rasgos societales característicos de la formación social. Y según sea el grado de sistematicidad jurisdiccional, institucional, espacial, así como la temporalidad y el nivel estratégico, de la(s) anomalía(s), *ceteris paribus*, es posible moldear un determinado tipo representativo de Estado en la práctica real.

Así, se puede tratar de anomalías de naturaleza casuística, individual/aislada y esporádica por parte de funcionarios de nivel operativo que constituyen infracciones de índole operacional no institucionalizada, las cuales no comprometen la vigencia efectiva ni la legitimidad de principios rectores, ni de normas ni de leyes; tampoco la institucionalidad y la organización estatal.

En el otro extremo, se puede tratar de procesos planeados, de carácter grupal, que involucran una variedad de agentes, tanto funcionarios de diversos rangos burocráticos como agentes privados ajenos a o «por fuera» de la administración estatal, y con cierta naturaleza sistemática, cuya potencialidad variaría según el alcance jerárquico, institucional/organizacional y espaciotemporal, y la sistematicidad de la(s) anomalía(s), hasta el punto de afectar, en la práctica, la funcionalidad estatal en determinados ámbitos de la gestión pública e incluso de impactar la legitimidad de algunas instancias de la institucionalidad estatal.

**APARATOS ESTATALES Y LUCHAS DE PODERES:  
DE LA CAPTURA A LA COOPTACIÓN Y A LA RECONFIGURACIÓN**

De esta manera, cuanto el proceso sea más sistemático, prolongado, planeado, focalizado en aparatos del Estado, más decisivo para el sistema estatal y sus instancias con mayor grado de decisión/acción determinante, y mayor sea el poder económico, político y social de los agentes sociales involucrados en el proceso, *ceteris paribus*, mayores podrán ser la profundidad institucional, la perdurabilidad relativa y el alcance sistémico de las anomalías reproducidas con visos de legalidad en el funcionamiento estatal y la legitimidad democrática institucional. Y, por supuesto, más exigentes los requisitos para revertir los impactos perversos sobre la institucionalidad y el funcionamiento estatal considerados como «normales» o, más bien, exentos de la presencia del tipo de anomalías funcionales/organizacionales en consideración —en términos de la reinstitucionalización de determinadas normas y reglas operacionales violadas de manera sistemática durante el periodo concebible como «anómalo» por la disfuncionalidad del Estado respecto al modelo teórico de referencia: esto es, del Estado en ausencia de las anomalías específicas en consideración—.

Ahora bien, en la medida en que no se logre instaurar esa «normalidad» institucional de referencia por el enquistamiento institucional/organizativo de dicha funcionalidad «anómala», se le dará cabida a la configuración de un tipo específico diferente de Estado en la práctica real al «normal» de referencia. Este proceso de transición entre tipos específicos con determinados rasgos sistémicos característicos de Estado se denomina reconfiguración del Estado, como se detalla en la segunda parte. Lo anterior a tal punto que se puede argumentar sobre la existencia de Estados con estatalidad clientelar, caudillista, oligárquica, corporativista, mafiosa, de enclave, populista o incluso despótica.

## **SEGUNDA PARTE**

# **EL ESTADO CAPITALISTA COMO ESCENARIO DE LUCHA DE PODERES: LOS PROCESOS DE CAPTURA, COOPTACIÓN Y RECONFIGURACIÓN**



## 5. La formación social, el Estado y los poderes

Partiendo de la constatación de que el Estado es, en esencia, una relación social —o una relación societal de relaciones sociales— y siendo uno de los elementos distintivos del esquema relacional estratégico el reconocer la importancia de la especificidad de la formación social en la configuración del Estado capitalista moderno, resulta necesario identificar algunas de las características de índole sistémica que diferencian, a la vez que especifican, la racionalidad en el comportamiento de agentes sociales determinantes por su poder de influencia en el conjunto social y su íntima relación con la modalidad de funcionamiento de instituciones claves en el sistema societal, como el Estado. Esto en un país como Colombia, por ejemplo, caracterizado por graves disfuncionalidades con respecto a un ordenamiento social «ideal» bajo un Estado de derecho —y, todavía más, bajo un Estado social de derecho establecido por la Constitución de 1991—, como la subordinación de lo público por intereses poderosos excluyentes —de orden legal, ilegal y *gris* que interactúan entre la legalidad y la ilegalidad— en diferentes ámbitos sociales; la suplantación de ciertas responsabilidades del Estado por parte de grupos poderosos al margen de la ley —aunque

con el auspicio o al menos la condescendencia de agentes sociales influyentes y agentes del propio Estado—; la fragilidad de lo político, como la instancia idónea para la tramitación de pertenencias ideológicas y de prioridades/intereses de la sociedad, por una insuficiente legitimidad de partidos y movimientos políticos a modo de órganos de asociación programática y de representación de la ciudadanía en su pluralidad o amplia diversidad —de género, etnia, raza, religión, etcétera—; la consecuente reproducción de prácticas y procesos de ilegalidad o ilicitud que atraviesan una variedad de relaciones funcionales en la sociedad, entre otros.

## **5.1. La ilegalidad/ilicitud como práctica social<sup>1</sup>**

La ilegalidad como práctica social está íntimamente relacionada con un determinado (des)ordenamiento/(des)arreglo político, económico, social y cultural en la propia sociedad —ante el hecho de que se aparta del orden/arreglo normal de referencia en un determinado Estado como, en este caso, el Estado de derecho—, que consiste en la reproducción de comportamientos no democráticos y «oportunistas» al margen de la ley o contraviniendo las reglas formales instituidas de modo legítimo en procesos sociales de muy diversa índole.

Un (des)ordenamiento/(des)arreglo social es proclive a la progresiva adopción de comportamientos y prácticas por parte de diversos agentes sociales y grupos de poder para favorecer la imposición de sus 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, político y social instituido jurisprudencialmente,

---

1. Las secciones 5.1-5.3 y 6.1-6.4 amplían y elaboran con mayor detalle buena parte de la argumentación presentada en Garay (2018c).

ya sea a través de la violencia como sustitución de la estricta vigencia de la ley en derecho o, entre otros, de la coacción o cooptación institucional en usufructo del poder político y económico.

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 rige conductas de grupos poderosos en la sociedad, afecta la cultura cívica o la civilidad en amplios sectores de la sociedad. Este tipo de proceso social ha sido denominado por el autor como un proceso de «aculturación de la ilegalidad» (Garay, 1999).

En este sentido, la ilegalidad encuentra un entorno propicio para su enquistamiento en el sistema social con la presencia de rasgos societales determinantes como, por ejemplo, la precariedad de lo público, la fragilidad de la eticidad ciudadana alrededor de lo público, lo común y lo colectivo, la presencia de un régimen de mercado imperfecto, segmentado y distorsionado por rasgos patrimonialistas en favor de intereses egoístas poderosos al margen de la competencia, y una democracia insuficientemente desarrollada con profundos problemas de inclusión social.

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

## **5.2. La ilegalidad como fundamento de una sociedad (des)ordenada/(des)arreglada**

Una aproximación desde la filosofía y sociología del derecho para comprender el papel de la ilegalidad e incluso de la paralegalidad —que, sin corresponder abiertamente a la ilegalidad, se caracteriza por adolecer de la debida legitimidad societal bajo una eticidad pública

aceptada— se puede ilustrar a manera de contraste sobre cómo en una sociedad al estilo de la basada en el esquema de Rawls la justicia como imparcialidad lleva a una sociedad bien ordenada en la que se expresa la gobernabilidad a modo de inclusión social, en el 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 afectadas 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, se trata de un postulado ético imperfecto, tal como lo analiza Sen (1970).

No obstante, se resalta que no todo distanciamiento con respecto a la equiprobabilidad se puede considerar una forma de ilegalidad o paralegalidad, a condición de que resulte aceptable porque contribuiría a consolidar el modelo de una sociedad bien ordenada y a garantizar su gobernabilidad democrática. 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, y solo son censurables al constituir formas de corrupción, captura o cooptación del Estado por crear injustificadamente privilegios o rentas incompatibles con la sociedad bien ordenada, como se profundizará más adelante. Así, por ejemplo, hay captura o cooptación institucional del Estado cuando el irrespeto al principio de equiprobabilidad no contribuye al desarrollo de una sociedad bien ordenada (González, 2003) y se puede presentar sin que haya una abierta ilegalidad.

### **5.3. Ilegalidad y rentismo como modelo de relacionamiento societal**

Una de las raíces de la ilegalidad es la instauración del rentismo como modelo referente de relacionamiento social. El 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, económica y social 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 con 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 del reconocimiento moral autónomo, que es una condición ineludible para el desarrollo del individuo en

calidad de ciudadano. En este sentido, el rentismo es contrario a la vindicación de la política como representatividad legítima de pertenencias ideológicas, a la preeminencia del denominado «bien común» y de lo público sobre intereses individuales egoístas y excluyentes, a la consolidación de un ordenamiento democrático en lo económico, político y social, y al fortalecimiento del sentido de comunidad social. Así, el rentismo contribuye a un (des)ordenamiento/(des)arreglo societal en detrimento del avance hacia un verdadero Estado social de derecho, por ejemplo.

En consecuencia, la aculturación del rentismo trae graves problemas al funcionamiento de la sociedad en el sentido de que propicia en agentes «clave» del sistema —en especial en agentes poderosos por su influencia y su papel en el sistema social— 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 *et al.*, 2018). Como resultado, se agravan la precariedad de lo público y la fragilidad de la eticidad colectiva alrededor de lo público, lo colectivo y lo común, la preeminencia de la ley en derecho, la legitimidad del Estado, entre otros.

### **5.3.1. Rentismo y mercado**

Una de las implicaciones societales del rentismo en la esfera económica es la pérdida de la confianza y reciprocidad, lo que favorece un ambiente propicio para la reproducción de prácticas ilegales como la corrupción al margen de la libre acción de las fuerzas en un mercado competitivo. En efecto, cuando el mercado es regulado no por la eficiencia, sino por métodos ilegales y opacos —no transparentes ni fiscalizados— para favorecer indebidamente intereses egoístas y excluyentes de agentes y grupos poderosos, se impide consolidar las bases de un régimen de mercado competitivo. En este sentido, la creciente pérdida de confianza de los agentes en el mercado privilegia el

oportunismo y el instrumentalismo individualista (Garay, 2004) sobre comportamientos estrictamente cívico-ciudadanos y por encima de la fidelidad al Estado de derecho. Resulta evidente que cuando no impera una verdadera institucionalidad del régimen de mercado, como lo señala con razón 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 de ello es la creación de «mercados instrumentales» para favorecer intereses particulares poderosos en detrimento de intereses y propósitos públicos. Precisamente, los mercados frágiles que se pueden instrumentalizar constituyen un espacio social en el que tienden a operar estructuras ilícitas, incluso con apariencia de legalidad, y hasta criminales.

Un ejemplo típico es el de un mercado de licitaciones para la contratación pública susceptible de ser capturado o cooptado por corporaciones poderosas, formalmente legales, para su propio favorecimiento con la exclusión o descalificación injustificada de otros oponentes, con el concurso activo o la complicidad pasiva de agentes públicos como políticos electos —por ejemplo, congresistas—, funcionarios de empresas estatales de rango alto o medio y líderes políticos, en detrimento del erario público o de las finanzas de entidades del Estado (Garay *et al.*, 2018).

Otro mercado instrumental bien 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,

y de consecución de tratos preferenciales o prebendas injustificadas a su favor que a la aplicación de principios selectivos genéricos como el de la meritocracia, por ejemplo, para asegurar la eficiencia de la gestión pública en los aparatos del Estado.

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 excepcional régimen social agrario imperante en la práctica —mucho más profundo y estructural que el comportamiento tradicional de «búsqueda de rentas» (Garay, 2014, 2018b)—, siendo la tierra más una especie de activo tanto político como de control social y hasta de imposición de orden territorial —incluso a través de la intimidación y del uso de la fuerza/violencia— que un verdadero activo de inversión económica, gobernado no solo por su rentabilidad económica, sino en particular por su utilidad para acumular poder en un sentido amplio.

A manera de ilustración, en Colombia se reprodujo un reconocido caso de captura y cooptación institucional del Estado (en la acepción analizada más adelante) durante las últimas tres décadas, consecuente con el desplazamiento forzado. Este tuvo entre sus consecuencias perversas el desplazamiento de sus tierras de más de 7.5 millones de campesinos y más de 7 millones de hectáreas abandonadas o despojadas mediante la violencia y la realización de acuerdos ejecutados con la participación de guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, políticos locales y regionales, altos cargos públicos electos, como alcaldes locales, gobernadores departamentales y congresistas nacionales o funcionarios de nivel decisorio en diversas entidades estatales del orden local, regional e incluso nacional (Garay *et al.*, 2018). Y además con la relevante intervención de algunos terratenientes poderosos y compañías privadas que, por lo menos en la fase de posvictimización, buscaron usufructuar del abandono y despojo en territorios sobre los que tenían pleno conocimiento de sus antecedentes de violencia y desplazamiento forzado masivo de campesinos (Vargas *et al.*, 2016).

Esta dinámica social se reprodujo en el contexto de un mercado instrumental y espurio de tierras en amplias regiones del país ante una elevada proporción de tierras del campesinado sin derechos de propiedad debidamente formalizados, a causa de la existencia de barreras discriminatorias contra dicha población vulnerable y dada una avanzada captura o cooptación de ciertas instancias institucionales y determinados funcionarios responsables, como notarios locales, entre otros factores.

### **5.3.2. Rentismo y sistema político clientelar y patrimonialista**

En la esfera de lo político y lo social, el rentismo es propicio para reproducir el clientelismo, a tal punto que, como lo señala Sapelli (1998):

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. (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, colectivos y comunales. Genera en los miembros de la clientela una acción oportunista-excluyente frente a la cultura cívica al instaurar dobles fidelidades y dobles moralidades; así, prevalece 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/organización, propiciándose así la fragmentación del sistema político (Garay, 1999, p. 17). 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, interferir, permear e influir en 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. (p. 14)

Ahora bien, en sociedades con precaria democracia y frágil Estado de derecho, un exacerbado rentismo resulta aún más perverso en lo societal 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 solo en la manera en la que son usados los recursos de la sociedad [...]» (Girondella, 2014), y en el que:

La actividad de funcionarios 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, p. 28).

Así, 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/(des)arreglo social es la existencia de la ilegalidad, al generarse un «bloqueo» a la gobernabilidad democrática (Garay, 2004).

## 5.4. Una reflexión conclusiva

Por todo lo anterior, resulta claro que un avance hacia una instauración del rentismo y de la ilegalidad como práctica social se retroalimenta con la subordinación de lo público, la pérdida de legitimidad relativa del Estado y la suplantación de determinadas instancias de este, la «quiebra» relativa del régimen liberal como ordenamiento societal —ante la inobservancia estricta de principios básicos tanto del sistema de mercado como de la democracia liberal—, la ausencia de un decidido rechazo moral de la ilegalidad/ilicitud por parte de la ciudadanía con la consiguiente impunidad social, entre otros. Esto con el agravante de que dicho proceso societal va conduciendo funcionalmente a una estructura social excluyente, fracturada y segmentada en muy diversas dimensiones. Y con una particularidad decisiva: a mayor profundidad del proceso y, por ende, más distintivo su carácter sistémico —no esporádico ni casuístico—, *ceteris paribus*, mayor aún la centralidad estratégica del Estado y del sistema estatal en la lucha de los agentes y grupos poderosos por tramitar y buscar imponer eficazmente sus intereses sobre otros en conflicto o en disputa para propósitos del diseño de políticas públicas y, según el caso, de la gestión y la organización públicas.

Lo expuesto con el ingrediente específico de que en ese entorno de referencia y ante la existencia de amplia impunidad social se justificaría ir acudiendo a prácticas y procedimientos ilícitos o ilegales

—preferentemente con visos de legalidad— para lograr de manera más eficiente y comprensiva propósitos de carácter sistémico en una pretendida perspectiva duradera.

Es en este sentido en el que con base en la experiencia se argumenta razonadamente que la ilegalidad estructurada como el crimen organizado o la corrupción sistémica como la macrocorrupción y cooptación institucional —que se analizará más adelante— no pueden subsistir sin una mediación e incluso intimidación, filtración, captura o cooptación de agentes e instancias institucionales del sistema estatal y del sistema privado, como el corporativo.

Ahora bien, dada la tendencia del ejercicio de la política (*politics*) a transitar hacia un régimen clientelar o patrimonial, tanto más cuanto mayor sea la aculturación de la ilegalidad e ilicitud en diversas esferas del sistema social, resultaría más funcional y eficaz para la realización de intereses poderosos y excluyentes, incluso con visos de legalidad y legitimidad social, asegurar la decisiva influencia, injerencia, «captura» o cooptación de agentes e instancias institucionales estatales/públicas por parte de agentes poderosos con el invaluable concurso de partidos, movimientos o líderes políticos y sociales.

El ejercicio de influencia, captura o cooptación para la imposición de intereses excluyentes, con mayor razón cuando se trata de intereses de índole ilegal o paralegal con visos de legalidad, rebasa el legítimo ejercicio de la tramitación de intereses, a través de prácticas debidamente reguladas de *lobby* en un sistema de mercado —bajo una distribución equiproporcional de oportunidades entre competidores en el mercado— para enmarcarse en un campo de una interferencia inequitativa, excluyente e injusta socialmente a favor de intereses poderosos egoístas —a costa incluso del interés colectivo en una perspectiva duradera—. Es decir, se trataría de procesos de tramitación de intereses y de lucha de poderes entre grupos de la sociedad en el sistema estatal, mediante la utilización de instancias institucionales, prácticas y

procedimientos que transgreden principios básicos del régimen liberal democrático y de mercado, con el agravante de irrumpir en una abierta ilegalidad o, por decir lo menos, en una evidente quiebra de la legitimidad social.

En este contexto es posible explicarse por qué en la búsqueda del mejor aprovechamiento de (i) la instauración y profundización de mercados instrumentales, (ii) el poder de injerencia en el sistema estatal y en la institucionalidad privada, (iii) la fragilidad de al menos algunos aparatos e instancias institucionales del Estado, (iv) la precariedad de lo público y del imperio de la ley en derecho y, entre otros factores, (v) la vigencia del rentismo excluyente y extractivo, reside la racionalidad característica de la estrategia de acción por parte de agentes y grupos sociales poderosos, como ciertas corporaciones o hasta determinadas estructuras criminales.

Como se analizó en detalle en la primera parte de este ensayo, el Estado capitalista a modo de relación social estratégica es el espacio societal no solo en el que se confrontan intereses de poderes conflictivos y contradictorios entre grupos y clases sociales, sino en especial en el que se dirimen conflictos en juego con la identificación de aquellos intereses poderosos a ser privilegiados con la gestión estatal y la política pública, sin el recurso a prácticas y procedimientos al margen de la ley o de las reglas del juego social.

La peculiaridad del proceso de tramitación de intereses poderosos en el sistema estatal capitalista en una formación social atravesada por acendrada ilegalidad e ilicitud en una diversidad de relaciones societales, *ceteris paribus*, tiende a ser tanto más opaca o más abiertamente ilegal o ilícita —así sea con ciertos visos de legalidad— con el concurso de multiplicidad de instancias institucionales y agentes públicos y privados intervinientes, de procedimientos y prácticas al margen de las reglas rectoras acordadas en lo social, de aparatos del Estado y de ámbitos de la gestión pública.

Así, un punto clave en términos conceptuales de socioeconomía política y de política pública reside en la diferenciación entre, por un lado, la validación del poder bajo la lógica del modo de producción y acumulación de capital para la tramitación y el favorecimiento de sus intereses dominantes en el sistema estatal y, por el otro, la imposición de intereses poderosos mediante el recurso a prácticas «extranormales» a las socialmente aceptadas según la formación social, que lindan desde lo ilegítimo en lo social a lo abiertamente ilegal/ilícito.

Por ello, este tipo de problemática en el funcionamiento del sistema estatal en formaciones sociales (des)/ordenadas/(des)arregladas, según el régimen liberal democrático de mercado, adquiere especial relevancia en el mundo actual ante avanzados procesos sistémicos de corrupción, de captura y de cooptación institucional. Esto con el agravante de que mientras más avanzada y sistémica sea la ilegalidad en relaciones sociales y ámbitos e instancias institucionales clave —tanto públicas como privadas— del régimen societal, *ceteris paribus*, más determinante tenderá a ser la erosión de las bases fundacionales de la democracia como sistema de organización social.

## 6.

# El Estado como centro de disputa de poderes según estadios de ilegalidad

### 6.1. Fallas administrativas del Estado

Existen prácticas no necesariamente ilegales, pero sí abiertamente ilegítimas que si bien no se pueden asimilar de manera estricta a la corrupción, según la visión convencional, sí reproducen impactos sociales perversos y contraproducentes de la misma naturaleza al afectar nocivamente intereses y recursos públicos. Como lo afirma Garay (2004):

Con la configuración de mercados abiertos a la competencia aunque imperfectos y bajo marcos regulatorios ineficaces, entre otros factores determinantes, 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, tanto de la contratación pública «hecha a la medida», sin infringir al menos abiertamente normas y disposiciones legales, para favorecer intereses poderosos excluyentes —como los de empresas con poder oligopólico e incluso monopolístico—,

como de la prestación privada de ciertos servicios públicos en presencia de esquemas regulatorios indebidamente diseñados 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, etcétera, que favorecen indebidamente compromisos, riesgos y responsabilidades de la parte privada en detrimento de intereses y recursos públicos (Garay, 2002a, pp. lviii-lix).

Una importante parte de la pérdida de recursos públicos no sucede por la modalidad tradicional de corrupción simple, sino por cuantiosas 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. Esto sin una debida justificación técnica ni económica, 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).

Cuando fallas de este tipo se diseñan a propósito por la mediación de prácticas dolosas que violan la normalidad institucional, como el pago de soborno directo a los funcionarios responsables de la función reguladora por parte de los agentes beneficiados o una participación de tales funcionarios en las «extraganancias» generadas a favor de intereses poderosos privilegiados y a costa de intereses públicos, se trasciende la anomalía «falla administrativa» hacia una práctica abiertamente ilegal e ilícita que se enmarcaría en corrupción, captura o cooptación de instancias institucionales del Estado, según su sistematicidad, estructuración y ámbitos de acción sobre el sistema estatal, como se detalla en el transcurso de la presente sección.

## 6.2. De la corrupción simple a la corrupción sistémica

Desde la óptica convencional se ha concebido la corrupción simple como el estadio básico de ilegalidad en el funcionamiento del Estado, en términos del abuso de la función pública para obtener beneficios privados y excluyentes. Esta concepción, sin embargo, no precisa cuándo y en qué condiciones el uso del poder constituye por sí solo un abuso, que contraviene la racionalidad del funcionamiento estatal capitalista en la tramitación de intereses de grupos poderosos.

Sin duda alguna, una concepción de este tipo, como la del Banco Mundial (1997), se circunscribe al estadio más primario de ilegalidad al restringirla al caso en que un funcionario abusa de su función pública cuando acepta o pide sobornos tanto para conceder a terceros como para obtener para sí mismo beneficios privados injustificados a la luz de la racionalidad del propio sistema estatal de referencia. En este sentido, se concibe el soborno a modo del mecanismo idóneo para el establecimiento de vínculos ilegales entre agentes como funcionarios e instancias institucionales del sector público y otros agentes como empleados y directivos, agremiaciones y corporaciones del sector privado. Se trata, entonces, de una relación ilegal de agentes «dentro» del Estado con agentes «fuera» del Estado.

Esta concepción es limitada en el sentido de que existe una diversidad de actos delictivos en los que no participan dos partes vinculantes, sino apenas una sola, como ocurre con el caso del fraude y la malversación de fondos por parte de un funcionario, por ejemplo. El ilícito se cometería «desde dentro» del Estado en provecho de la autonomía relativa de la que pueda disponer en el ejercicio de sus funciones organizacionales y de un entorno institucional favorable para su comisión.

En general, según la concepción convencional, la corrupción simple se trata de un acto individual, unidireccional, esporádico —caso-por-caso— usualmente por iniciativa de un agente infractor individual (por ejemplo, empresario), quien «desde fuera» del Estado influye ilegítimamente sobre un agente receptor (por ejemplo, un funcionario) por medios ilícitos (en particular, el soborno). A manera de parangón, esta visión se enmarca de forma estricta 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, no sistemática y bajo un enfoque epistemológico caso-por-caso.

Además, como lo señalan Garay *et al.* (2018), esta «definición implica una dicotomía entre las esferas pública/impersonal y privada/personal, reforzando la idea de que estas pueden mantenerse (irrestrictamente) separadas, lo cual, según se ha observado en diferentes contextos políticos, resulta cada vez más difícil de sustentar en la práctica» (p. 22). Como se argumentó en la sección anterior, en la medida en que se profundiza un régimen patrimonialista no solo se va diluyendo la distinción entre los intereses públicos y los del grupo patrimonial predominante, sino que se van imponiendo estos últimos sobre los primeros hasta su progresiva sustitución, al menos parcial, en ámbitos clave o estratégicos de la gestión estatal.

Ahora bien, de acuerdo con el área de la responsabilidad pública interferida, con su instancia espacial-administrativa —local, regional o nacional, por ejemplo— y con el ámbito de incidencia de tal tipo básico de ilícito, se ha clasificado como corrupción normativa o administrativa, con alta o baja nocividad social. En este sentido, la literatura especializada reciente sobre corrupción la diferencia según su origen institucional y su grado de sistematicidad. Así, por ejemplo, si se origina en las altas esferas del Estado de manera organizada, planificada y centralizada desde el núcleo de la dirigencia burocrática del Estado,

con carácter sistemático antes que casual y esporádico, se denomina corrupción sistémica, captura o cooptación en instancias institucionales del Estado, que va más allá de la corrupción simple bajo la visión tradicional (Garay y Salcedo-Albarán, 2010, 2012a, 2018; Garay *et al.*, 2010). Por el contrario, si se desarrolla en los estratos bajos de la administración y se extiende hacia arriba, se considera corrupción de «una burocracia voraz e incontrolada», en palabras de Rose-Ackerman (1999).

Por supuesto, en la medida en que se profundiza y complejiza al adquirir un carácter más sistemático, con la participación coordinada de múltiples tipos de agentes sociales que interactúan a través de una variedad de relaciones y operan como grupo en términos más horizontales, especializados y flexibles, a manera de una red social antes que bajo una estructura vertical inflexible, dicha visión no solo se torna cada vez más inapropiada y distorsionadora 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.

De ahí la importancia de comprender debidamente el estadio y alcance de la corrupción en el funcionamiento del sistema estatal en dimensiones como el grado de sistematicidad, los ámbitos e instancias de la gestión estatal afectados, las jerarquías de la burocracia pública intervinientes, los niveles de administración pública —local, regional y nacional— involucrados en el acto o proceso, según el caso, y el periodo y duración de ocurrencia. Esto con la salvedad de que, en una formación social dada y en un periodo determinado, suelen coexistir funcionalmente distintos estadios en diversas instancias institucionales y jerarquías burocráticas o niveles espaciales de la gestión pública —local, regional o nacional—; además, no necesariamente en la práctica se va transitando de manera secuencial hacia estadios progresivos de ilegalidad, dado que es posible que se avance hacia un estadio más complejo sin tener que desarrollarse en estadios intermedios —aunque no parece ser la trayectoria más corriente de acuerdo con estudios empíricos realizados para diferentes países en los últimos años— o

que suceda desde el nivel espacial local hacia el regional y hasta el nacional —«de abajo hacia arriba»—, dado que se puede desplegar en sentido contrario —«de arriba hacia abajo»—. Incluso se puede retroceder a estadios menos profundos/sistemáticos y complejos ante la implantación de transformaciones ordenadoras en lo societal, por ejemplo (para mayor detalle, véase a Garay y Salcedo-Albarán, 2018).

Antes de terminar se resalta que, al contrario de lo que aducen los análisis tradicionales de la corrupción, esta no se debe solo 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 también, y de manera crucial, por insuficiencia en el «costo moral» con el que la sociedad penaliza y rechaza las acciones ilícitas-ilegales (Pizzorno, 1992) o aun ilegítimas en lo societal. 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.

Está claro que en la medida en que se institucionaliza el sentido de pertenencia moral de los individuos y sus comportamientos sociales, bajo su autonomía moral, se pueden minimizar comportamientos oportunistas/rentistas, individualistas y egoístas (excluyentes en contra de intereses públicos) y, por supuesto, incluso la comisión de actos ilícitos, para así poder asegurar un cabal ordenamiento de los regímenes liberales de mercado y democracia (Garay, 1999, 2004).

En consecuencia, la aproximación convencional a la corrupción resulta a todas luces insuficiente al no profundizar debidamente en la racionalidad societal que da lugar al enraizamiento de prácticas

ilegales e ilícitas como la corrupción, por ejemplo. En este sentido, es indispensable avanzar hacia la sociología y economía políticas de la ilegalidad en relaciones societales básicas, resultante de la implantación de valores, normas, conductas y comportamientos que favorecen «extranormal» e injustificadamente a unos grupos sociales poderosos y privilegiados a costa del resto de la sociedad con recurso a prácticas y procedimientos ilegales/ilícitos —frecuentemente con visos de legalidad— y que no se corresponden de forma estricta con los de una sociedad ordenada/arreglada bajo la ley en derecho, la equidad, la inclusión social y la democracia.

### **6.3. Captura de instancias, ámbitos y niveles institucionales del Estado**

#### **6.3.1. Captura *básica*: una precisión sobre su acepción convencional**

Un estadio más avanzado de la corrupción simple es el que se ha definido recientemente 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 empresas para influir en la formulación de leyes, políticas y reglamentaciones por parte del Estado a cambio de pagos o favores ilícitos —con carácter privado— a funcionarios, 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, con frecuencia en detrimento de intereses colectivos.

Bajo esta aproximación, como lo afirman Garay y Salcedo-Albarán (2012a), «[...] 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 en la que agentes legales actuando «desde fuera» del Estado buscan influir sobre funcionarios e instancias institucionales del sistema estatal —«dentro del Estado»—, mediante prácticas ilícitas como el soborno para su propio provecho económico egoísta y excluyente.

Lo que distingue el concepto de captura básica y convencional del Estado es su carácter excluyente, discriminatorio a favor de intereses particulares poderosos, sin corresponsabilidad ni fiscalización social (*social accountability*), a través de medios abiertamente ilícitos como el soborno. A su vez, el uso del soborno u otro medio ilícito 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 habrían de operar indiscriminadamente bajo un régimen liberal de mercado competitivo.

Para el Banco Mundial, dado que estas empresas aprovechan su influencia para «bloquear» reformas que pudieran reducir esas ventajas privilegiadas y excluyentes a su favor, la captura del Estado ha dejado de ser solo un síntoma para convertirse en una causa fundamental de la «mala» gestión de gobierno. Desde esta óptica, la economía queda atrapada en un círculo vicioso en el cual las reformas de políticas e instituciones, necesarias para mejorar la eficacia económica y social de la gestión de gobierno, se ven obstaculizadas por una colusión entre empresas poderosas y funcionarios o líderes políticos que cosechan enormes ganancias privadas si se mantiene una administración ineficiente, poco transparente e injusta en lo societal (Garay, 2004).

Esta concepción de captura del Estado se circunscribe a actos ilícitos en los que (i) la iniciativa es unidireccional y proviene «desde fuera» del Estado «hacia dentro» de este, (ii) los agentes impulsores

y beneficiarios de la acción son agentes sociales privados supuestamente legales —en particular, empresas, corporaciones o agremiaciones— y los agentes intermediarios y ejecutores son funcionarios, (iii) el objetivo central de la acción es asegurar unas determinadas regulaciones de la competencia que propicien unas «extraganancias» de tipo económico a favor de los agentes promotores de la acción, (iv) el medio utilizado para ejecutar la acción es el pago de soborno a los agentes intermediarios por parte de los agentes promotores y beneficiarios, (v) la acción es casuística, aislada, caso-por-caso sin carácter sistémico, y, entre otros, (vi) la acción por sí misma no afecta de manera esencial ni perdurable la institucionalidad en sus instancias y ámbitos funcionales involucrados.

Aun bajo estas condiciones restrictivas, la concepción convencional de captura del Estado adolece de especificar que la acción ilícita se produce en torno a la función organizacional ejercida por unos funcionarios de determinado nivel jerárquico en una instancia institucional específica del sistema estatal —esto es, de un aparato dado del Estado—; razón por la cual su misma denominación no refleja con precisión el sentido y el alcance de la acción de captura sobre el ejercicio de una determinada función organizacional burocrática en una instancia y un nivel espacial particular de un aparato del Estado, que no afecta de manera estructural la institucionalidad estatal de referencia.

Así, la acción ilícita en cuestión resultaría mejor representada con la acepción de captura de una instancia burocrática, un ámbito y un nivel espacial específicos de un aparato del Estado, de manera esporádica o con determinada temporalidad y recurrencia, tales que no afectan orgánicamente la institucionalidad ni su funcionalidad organizacional en una perspectiva duradera. En consecuencia, la escueta acepción «captura de Estado» es errónea y tergiversadora porque rebasa de forma sustantiva el contenido del fenómeno ilícito que busca conceptualizar y representar programáticamente.

Por último, se menciona que aun en este estadio de captura los agentes capturadores o promotores de la acción de captura no necesariamente han de ser agentes particulares supuestamente legales como empresarios o directivos gremiales, sino que también pueden ser ilegales o *grises* —que actúan entre la legalidad y la ilegalidad—; tampoco el medio utilizado se debe restringir de manera exclusiva al soborno, como se ilustrará más adelante.

### 6.3.2. Captura avanzada: el carácter sistémico como rasgo distintivo

A medida que se profundiza y amplía la captura de instancias institucionales 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 este tipo de proceso.

Así, en presencia de múltiples agentes sociales no solo empresariales —tanto legales como 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 incluso más allá del ámbito económico, en especial en lo político, social, jurídico, penal, etcétera, disponiendo de medios ilegales no circunscritos al mero soborno, como la coacción, la extorsión, la intimidación o el uso de violencia, 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 más complejas y avanzadas de captura de instancias, ámbitos y niveles institucionales del Estado.

En este contexto, se trata de un proceso de captura más profundo y amplio que abarca una diversidad de (i) tipos de agentes intervinientes, (ii) motivaciones y propósitos, (iii) medios de relacionamiento entre agentes «desde fuera» del Estado y funcionarios para interferir y subordinar

decisiones burocráticas estatales, con una direccionalidad única «desde fuera hacia dentro» del Estado, (iv) instancias y niveles de la administración pública, y (v) clases, durabilidad y gravedad de impactos tanto grupales como sociales. Se destaca que los agentes «desde fuera» del Estado en este estadio de ilegalidad son con frecuencia ilegales y *grises* con apariencia de legales, que tienden a utilizar medios muy diversos, sustitutos o complementarios al soborno, y que los objetivos suelen trascender a los meramente económicos.

Ahora bien, ante el carácter sistémico de este estadio de ilegalidad resalta el hecho de que procesos sistemáticos de intervención «desde fuera» del Estado por parte de agentes o de redes de agentes, mediante la coordinación de múltiples acciones y acuerdos que afectan/distorsionan la gestión burocrática en determinadas instancias de aparatos del Estado y niveles espaciales de la administración pública —local, regional y nacional— para favorecer injustificadamente, a la luz de la racionalidad del funcionamiento del sistema estatal de referencia, los intereses excluyentes de grupos poderosos de diversa índole, tienden a producir una afectación de naturaleza estructural de la institucionalidad y del papel organizacional de grupos de la burocracia estatal consecuentes con una relativa pérdida de la funcionalidad del sistema en las instancias de los aparatos del Estado involucradas en una perspectiva duradera.

Y tanto más significativa y perdurable la afectación del funcionamiento e incluso de la confianza ciudadana en la institucionalidad en instancias específicas de ciertos aparatos estatales y hasta en su legitimidad social, *ceteris paribus*, cuanto más sistemática y perdurable sea la afectación, y más decisivos los ámbitos de la gestión estatal y su alcance institucional en términos de instancias, agrupaciones de la burocracia, entre otros factores.

Esto con la característica crucial de que a partir de cierto punto crítico se pueden ir consolidando condiciones propicias para la reconfiguración del funcionamiento de instancias institucionales afectadas por procesos sistémicos de captura avanzada hasta que en su

extremo —en virtud de la profundidad y el alcance de la afectación institucional del sistema estatal— se produzcan consecuencias estructurales sobre el tipo específico de Estado en la práctica, consistentes en una reconfiguración de instancias institucionales del Estado, como se argumentó en la sección 4.

A esto 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, lo que requiere esquemas de interacción cada vez más flexibles y maleables para asegurar su efectividad y resiliencia (Salcedo-Albarán y Garay, 2016). Por lo tanto, 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 o 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, puesto que incluso algunas de ellas que de forma aislada se pudieran considerar legales, una vez contextualizadas en el accionar ilícito/ilegal de la red en su conjunto, pueden adquirir un carácter abiertamente ilegal e ilegítimo, por lo que han de ser sujetas de juzgamiento y sanción, so pena de la reproducción flagrante de impunidad social y penal. Este tipo de acciones son típicamente realizadas por agentes *grises/opacos*, aunque no de modo exclusivo.

Por ello, en ciertos estadios las estructuras ilícitas tienden a superar la naturaleza jerárquica 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, 2012a, 2012b; Salcedo-Albarán y Garay, 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 captura básica, en la acepción antes referida. En efecto, con la intervención de corporaciones poderosas colisionadas con otros agentes sociales decisivos, como líderes políticos, o con la participación de grupos ilegales, como mafias y grupos subversivos, se dan condiciones propicias para la configuración de una captura avanzada «desde fuera» del Estado, incluso con la utilización de la coacción y 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, conduce 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, que deben ser reparados integralmente por parte de los agentes corruptores, capturadores o cooptadores, según el caso<sup>2</sup>, a cargo de la expropiación o extinción de sus respectivos patrimonios y activos en general<sup>3</sup>.

---

2. 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, etcétera.

3. Se resalta que diferentes procesos de captura avanzada de instancias institucionales de Estados locales y regionales (en los ámbitos municipal y departamental/estatal) han sido analizados en detalle en países como Colombia y México, por ejemplo, por Garay y Salcedo-Albarán (2012a, 2012b).

## 6.4. Cooptación institucional

### 6.4.1. Cooptación sistémica de instancias institucionales del Estado

A diferencia de lo observado en un proceso de captura avanzada de instancias institucionales del Estado, en el estadio de la cooptación institucional se desarrollan procesos sistemáticos más complejos y profundos de ilegalidad que pueden conducir hasta una transformación estructural, denominada «reconfiguración cooptada de instancias institucionales del Estado» por Garay y Salcedo-Albarán (2012a, 2012b, 2018) y Garay *et al.* (2008).

La cooptación institucional es un proceso ilegal que ocurre en una estrecha alianza y relación biunívoca de doble vía entre funcionarios «dentro» del Estado y agentes «fuera» del Estado, a través del establecimiento, por ejemplo, de acuerdos entre agentes y grupos legales, o aun de ilegales y *grises/opacos*, tanto públicos como privados, y hasta con el concurso de la intimidación y la violencia, no solo del soborno, para interferir, filtrar y cooptar la gestión pública en determinadas instancias, ámbitos y niveles espaciales de la administración estatal, con propósitos excluyentes y egoístas a costa de intereses colectivos, de muy distinta índole y en variadas instancias burocráticas e institucionales y niveles de la administración pública.

Se trata de cooptación antes que de la denominada captura, debido a que consiste fundamentalmente en una determinada coordinación de intereses y de una interposición de acuerdos/compromisos, no mediados necesaria ni exclusivamente por actos ilícitos como el soborno, sino en especial por razones de índole estratégica más allá del corto plazo entre los diversos agentes intervinientes en el proceso, como se observa en la cooptación interorganizacional corporativista (Burt *et al.*, 1980).

En este estadio se realizan alianzas de intereses entre grupos y agentes sociales —por lo general poderosos de diversa índole: legales, ilegales y *grises*— con iniciativa tanto «desde dentro» como «desde fuera» del Estado y de doble vía para poder beneficiarse mutuamente de sus diversas capacidades y de sus posiciones de poder —político, económico, social—, en la búsqueda por lograr mayor efectividad en el proceso de cooptación de instancias y ámbitos institucionales del Estado o, en términos más generales, de cooptación institucional, para la satisfacción de propósitos poderosos excluyentes, incluso más allá de los meramente económicos, y en detrimento del bienestar colectivo.

Este estadio de cooptación sistémica comprende una diversidad de (i) tipos de agentes y redes de agentes intervinientes, (ii) motivaciones y propósitos múltiples, como económicos, políticos, sociales e incluso criminales, (iii) medios de relacionamiento entre agentes «desde fuera» del Estado —personas naturales, como empresarios, líderes políticos, o personas jurídicas, como corporaciones, agremiaciones, y de variada índole legal, ilegal, como narcotraficantes, criminales, o *gris*, como cambistas, asesores tributarios, entre otros— con funcionarios «dentro» del mismo —de diversa posición en la jerarquía burocrática— para interferir y subordinar decisiones burocráticas estatales con una direccionalidad de doble vía «desde fuera hacia dentro» y «desde dentro hacia fuera» del Estado, con especial preponderancia de acuerdos, compromisos e intercambios de recursos logísticos y relacionales estratégicos, sustitutos o complementarios al soborno, (iv) instancias, ámbitos y niveles espaciales —local, regional o nacional— de la administración pública y de aparatos del Estado, y (v) clases, durabilidad y gravedad de impactos y daños tanto individuales y grupales como sociales (Garay *et al.*, 2020).

Así, la mayor autonomía relativa y 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 para influir con efectividad en la gestión pública en ciertas instancias de aparatos del Estado para favorecer injustificada e indebidamente intereses poderosos excluyentes, en especial en cuanto mayor sea el grado de (des)ordenamiento/(des)arreglo societal. Y llegando hasta a propiciar transformaciones estructurales en el modelo específico de Estado en la práctica, consecuentes con una reconfiguración de instancias institucionales del Estado y de una determinada durabilidad, como se argumentó en la sección 4.

#### **6.4.2. Macrocorrupción y cooptación de instancias institucionales de carácter público y privado**

Un proceso ilegal/ilícito/criminal e ilegítimo ulterior a la cooptación sistémica de instancias institucionales del Estado es el denominado macrocorrupción y cooptación institucional (analizado en Garay *et al.*, 2018), el cual se caracteriza por la participación sistemática, planeada y coordinada de redes de agentes distintivamente poderosos en la estructura política, económica y social —públicos o privados, individuos u organizaciones, como empresas privadas con poder oligopólico, y legales, ilegales o *grises/opacos*— para cooptar y manipular normas o procedimientos —como los procesos de contratación pública—, y realizar múltiples acciones ilegales o al menos ilegítimas con apariencia de legalidad, según se analicen o no a modo de componentes de un proceso ilegal comprensivo, como el lavado de dinero, el establecimiento de «empresas fachada» y la colocación de recursos financieros *offshore*. Este proceso se desarrolla con miras a obtener propósitos relativamente perdurables y no meramente de corto plazo, consecuentes con una avanzada

cooptación de instancias y parcelas de la burocracia de instituciones públicas y privadas, mediante relaciones estables, relativamente perdurables, con partidos y líderes políticos —mediante el financiamiento de campañas electorales, por ejemplo—, entre otras razones, para asegurar una estratégica selección, cooperación y permanencia de determinados funcionarios 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 multidireccional «desde fuera hacia dentro» y «desde dentro hacia fuera» del Estado en variadas instancias, ámbitos y niveles espaciales clave de la institucionalidad pública —determinantes entidades del Estado y funcionarios de alto rango— y de la política —y su ejercicio a través de partidos políticos y líderes políticos—, así como de la institucionalidad privada del propio sistema corporativo, representado por corporaciones y empresarios poderosos.

En este estadio de macrocorrupción y cooptación institucional de carácter sistémico interviene una diversidad de (i) tipos y redes de agentes, (ii) motivaciones y propósitos con una perspectiva perdurable de mediano plazo, (iii) medios de relacionamiento entre agentes «desde fuera» del Estado, por ejemplo, empresarios —al menos legales y *grises* como algunos cambistas—, corporaciones —empresas de diversa índole, incluso «de fachada» para ocultar el blanqueo de capitales obtenidos como beneficios económicos del proceso ilícito—, líderes, partidos y movimientos políticos, y funcionarios «desde dentro» del Estado, en especial de nivel alto en la jerarquía burocrática de entes estatales o semiestatales para interferir y subordinar decisiones públicas, con una direccionalidad mutua entre «fuera» y «dentro» del Estado, (iv) instancias, entes, ámbitos y niveles de la administración pública —local, regional o nacional—, (v) ámbitos del sistema corporativo empresarial y (vi) clases, durabilidad y gravedad de impactos y daños tanto individuales y grupales como sociales (Garay *et al.*, 2020). Como Garay *et al.* (2018) señalan:

En última instancia, la “macrocorrupción” 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. (p. 35)

Este estadio consistiría, entonces, en un sistema de asociación ilícita o incluso criminal entre cúpulas del poder político y económico para cooptar de manera efectiva y relativamente perdurable instancias, ámbitos y niveles espaciales 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 macrocorrupción y cooptación institucional avanzada sería un esquema sistémico ilícito de relación entre poderosos de la política y la economía para interferir y permear estratégicamente, de forma ilícita, instancias y ámbitos de la función pública para su propio provecho egoísta y excluyente. En su caso extremo, este estadio de ilegalidad podría reproducir una especie de sistema cleptocrático corporativo que, como se analizó en la sección 5, traería como consecuencia la fragmentación y el debilitamiento del sistema democrático y el régimen de mercado (Sapelli, 1998).

Como lo han estudiado en detalle Garay *et al.* (2018), la macrorred ilícita/criminal de corrupción de «Lava Jato» en Brasil es un ejemplo

suficientemente representativo de un tipo avanzado de cooptación institucional y de macrocorrupción sistémica. Y, guardadas proporciones, también el caso de Odebrecht en procesos de corrupción sistemática en la contratación pública de cuantiosas obras de infraestructura en 10 países de América Latina y el Caribe.

### 6.4.3. Reconfiguración cooptada de instancias institucionales del Estado

Con base en todo lo anterior, sería de prever que, al menos en principio, mientras más avanzadas, amplias y complejas sean la captura y la cooptación, *ceteris paribus*, más sistémica y menos casual/esporádica su funcionalidad con el (des)ordenamiento/(des)arreglo de la sociedad y el avance de la ilegalidad y la paralegalidad/extralegalidad.

En este sentido, la situación extrema de cooptación institucional de carácter sistémico y relativamente duradero puede conducir a una reconfiguración cooptada de instancias institucionales del Estado, según ha sido definida por Garay *et al.* (2008), Garay y Salcedo-Albarán (2012a) y Salcedo-Albarán y Garay (2016) como:

La acción de organizaciones legales e ilegales, que a través de prácticas ilegales [incluso con apariencia de legalidad, pero, de cualquier forma, ilegítimas] buscan modificar sistemáticamente “desde dentro” [del Estado] e influir, entre otras, en la redacción, modificación, 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 [cierta] legitimidad social a largo plazo, aunque estos intereses no sean consecuentes con el principio fundador del bienestar social. (lo entre corchetes es del autor)

Así, en el estadio más avanzado y profundo de ilegalidad se puede consolidar el tránsito desde, por ejemplo, un Estado democrático de

derecho hacia diferentes tipos de Estado con la configuración de Estados de corte corrupto-mafioso, autocrático, etcétera, como se analizó en la sección 4 de la primera parte.

Por lo general, es de prever que las consecuencias de una reconfiguración cooptada sobre el funcionamiento, la racionalidad operacional y hasta la legitimidad social de instancias y ámbitos institucionales del sistema estatal resultarían aún más perversas y perdurables que las de la captura y la cooptación avanzadas<sup>4</sup>, por lo que habrían de realizarse reformas estructurales con mayor carácter sistémico en la institucionalidad estatal y en diversos ámbitos de las relaciones sociales, bajo el propósito colectivo de revertir el avance de la ilegalidad y propiciar un (re)ordenamiento/(re)arreglo de la sociedad, a la luz de la lógica y racionalidad del Estado en la formación social de referencia, como la regida por un régimen liberal democrático de mercado.

---

4. Se han estudiado diferentes experiencias de cooptación sistémica avanzada y de reconfiguración cooptada de instancias institucionales del Estado como, por ejemplo, las observadas en Colombia con la denominada «elenopolítica» en el ámbito regional (departamento de Arauca), mediante la participación determinante de organizaciones sociales y cooperativas formalmente legales y agentes sociales, como políticos y funcionarios de alto rango, para la orientación y desviación del presupuesto público con fines políticos y sociales del movimiento guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Garay *et al.*, 2017). Por otro lado, a propósito del narcoparamilitarismo se han analizado procesos de cooptación de instancias institucionales «de abajo 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 narcoparapolítica— (Garay y Salcedo-Albarán, 2012a, 2012b). También se han estudiado procesos de cooptación institucional «de arriba abajo» tanto en Guatemala, con la instauración de un sistema de lavado masivo de dineros de procedencia ilegal del narcotráfico desde la cúpula del Estado central —la Presidencia de la República— (Garay y Salcedo-Albarán, 2012a), como en Perú, con la implementación de un esquema entre la cúpula del Gobierno peruano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (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).

Para concluir, como se mencionó, a medida en que avanza la ilegalidad a estadios más complejos y profundos, cada vez resulta más disfuncional y distorsionadora la visión tradicional de la corrupción e ilegalidad simples y su correspondiente concepción convencional de política pública, y mayor la necesidad de implantar alternativamente una aproximación sistémica e integradora en los ámbitos conceptual, metodológico y programático que permita aprehender los rasgos característicos, distintivos, de cada estadio de ilegalidad en cuestión.

# 7.

## A modo de reflexión sintética

Al reconocerse al Estado capitalista como relación social –o mejor, societal–, al concebirse en el marco de un enfoque relacional estratégico como el espacio preponderante de la disputa entre poderes representativos bajo unas reglas procedimentales establecidas, desarrolladas en diversas instancias, ámbitos y niveles institucionales del sistema estatal y de aparatos del Estado, y al aceptarse la existencia de “fallas” administrativas y de grados de discrecionalidad en ciertos intersticios del funcionamiento y la operación estatal –como, entre otros, el caso de ciertos funcionarios con suficiente capacidad de decisión y sujetos a débil e inoportuna fiscalización o rendición de cuentas–, se da cabida a un amplio campo de acción social para la presencia de anomalías, interferencias, distorsiones en la gestión estatal para el favorecimiento indebido de intereses egoístas y excluyentes de determinados grupos de poder sin corresponsabilidad social alguna y corrientemente en detrimento de los intereses colectivos y públicos de la sociedad.

Este es precisamente el campo de análisis conceptual y empírico abordado en la segunda parte de este libro con el desarrollo taxonómico

de estadios de ilegalidad con base en los rasgos distintivos del papel y del tipo de relacionamiento de instancias institucionales estatales y privadas con poderes preponderantes de diversa índole y en disputa en formaciones sociales contemporáneas.

Dado que uno de los elementos distintivos del esquema relacional estratégico consiste en reconocer la importancia de la especificidad de la formación social en la configuración del Estado capitalista moderno, resulta indispensable identificar algunas de las características de índole sistémica que diferencian, a la vez que especifican, la racionalidad en el comportamiento de agentes sociales determinantes por su poder de influencia en el conjunto social y su íntima relación con la modalidad de funcionamiento de instituciones claves en el sistema societal, como el Estado.

La proclividad a la reproducción de anomalías funcionales/organizacionales en aparatos del Estado está íntimamente relacionada en doble vía con rasgos societales característicos de la formación social. Y según sea el grado de sistematicidad jurisdiccional, institucional, espacial, así como la temporalidad y el nivel estratégico, de la(s) anomalía(s), *ceteris paribus*, se puede moldear un determinado tipo representativo de Estado en la práctica real. Así, cuanto más sistemático, prolongado, duradero, planeado y focalizado en aparatos del Estado, y tanto más en la medida en que el proceso sea más decisivo para el sistema estatal y sus instancias con mayor grado de decisión/acción determinante, y cuanto mayor sea el poder económico, político y social de los agentes sociales involucrados en el proceso, *ceteris paribus*, mayores podrán ser la profundidad institucional, la perdurabilidad relativa y el alcance sistémico de las anomalías reproducidas —incluso con visos de legalidad— en el funcionamiento estatal y la legitimidad democrática institucional.

Ahora bien, en la medida en que no se logre instaurar esa «normalidad» institucional de referencia por el enquistamiento institucional/organizativo de dicha funcionalidad «anómala», se dará cabida

a la configuración de un tipo específico de Estado en la práctica real diferente al «normal» de referencia. Este proceso de transición entre tipos específicos con determinados rasgos sistémicos característicos de Estado se denomina reconfiguración del Estado.

La principal anomalía estructural de la institucionalidad del sistema estatal quizás sea la ilegalidad e ilicitud en relaciones societales determinantes, por lo que han de analizarse sus raíces y su génesis en el sistema social en su conjunto como requisito para avanzar hacia la comprensión del grado y tipo de interferencia/influencia en la funcionalidad y el funcionamiento del Estado capitalista.

La ilegalidad como proceso societal es dinámica e íntimamente relacionada con el (des)orden/(des)arreglo social. Así, los estadios de la ilegalidad van, en su grado de complejidad y profundidad estratégica, desde la corrupción simple/básica, casuística/espórádica, a la corrupción sistémica, la captura, cooptación institucional y macrocorrupción, y la reconfiguración cooptada. Con la salvedad de que, en una formación social dada y en un periodo determinado, suelen coexistir funcionalmente distintos estadios en diversas instancias institucionales y jerarquías burocráticas o niveles espaciales de la gestión pública —local, regional o nacional—, aparte de que no necesariamente en la práctica se va transitando de manera secuencial hacia estadios progresivos de ilegalidad, puesto que es posible que se avance hacia un estadio más complejo sin tener que desarrollarse en estadios intermedios —aunque no parece ser la trayectoria más corriente de acuerdo con estudios empíricos realizados para diferentes países en los últimos años—, que suceda desde el nivel espacial local hacia el regional y hasta el nacional —denominado «de abajo hacia arriba»— o que se desarrolle en sentido contrario —«de arriba hacia abajo»— y que incluso se pueda retroceder a estadios menos profundos/sistemáticos y complejos ante la implantación de transformaciones ordenadoras en lo societal, por ejemplo.

Razón por la cual cada situación debe ser debidamente analizada, a fin de identificarla como representativa de un estadio particular y,

en consecuencia, adoptar la heurística y el enfoque paradigmático, analítico y procesal idóneos para su confrontación y para el juzgamiento y penalización efectivos de sus agentes responsables —directos e indirectos, visibles y «a la sombra»—.

En este punto ha de mencionarse que en la medida en que se complejiza, profundiza y amplía la ilegalidad, variadas instancias, niveles y ámbitos de la institucionalidad pública y privada y de relaciones societales tienden a ser involucrados, implicados o afectados de manera más funcional y sistemática con la decisiva participación de diversos tipos de agentes, especialmente distinguidos por su poder económico, político o social —tanto personas naturales como funcionarios, empresarios, cambistas, asesores financieros, contables y jurídicos, y sujetos abiertamente ilegales del corte de narcotraficantes, grupos armados ilegales, así como personas jurídicas como corporaciones, agremiaciones, etc.— con severos impactos de naturaleza progresivamente sistémica en muy amplias esferas de la institucionalidad y la vida en sociedad como la quiebra de principios básicos del régimen liberal democrático y de mercado.

Es claro que la potenciación sistémica de la ilegalidad e ilicitud como proceso social requiere del enriquecimiento de las formas de relacionamiento entre los agentes ilegales, legales y *grises* partícipes decisivos en las estructuras ilegales —como desde las de captura de instancias institucionales hasta las de macrocorrupción y cooptación institucional, entre otras—, e instancias institucionales de aparatos del Estado y de organizaciones de índole privada, para la efectiva reproducción del capital ilegal o criminal —no solo económico sino también político y social— y el avance hacia una relativa legitimación social por parte de determinados espectros estratégicos de la opinión pública.

Para ello, entre otros factores determinantes, se ha de ampliar progresivamente el papel funcional de los agentes y las relaciones societales calificados como *grises* —al actuar y al realizarse en una zona

limitante entre la legalidad y la ilegalidad– por su decisiva contribución al logro de los propósitos de la ilegalidad, tanto aquellos abiertamente ilícitos o incluso criminales como otros precitados con visos de legalidad por su aporte hacia una inserción “irregular” a la legalidad en esferas como la económica, política o social.

Por consiguiente, es necesario analizar la problemática societal de la génesis de la ilegalidad 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 ilegalidad según:

- La naturaleza (de casual/espórádica a sistémica).
- La identidad (legales, ilegales y *grises*/opacos, públicos y privados) y la modalidad de participación (de individuos aislados a grupos organizados actuando estratégica y coordinadamente en red, por ejemplo) de los agentes sociales intervinientes. Ha de destacarse la variedad de tipos de agentes: (a) legales, como empresarios, corporaciones o agremiaciones, políticos o partidos y movimientos políticos, funcionarios públicos de diversa jerarquía; (b) ilegales, como narcotraficantes, organizaciones de crimen organizado, grupos armados ilegales; (c) *grises*, como cambistas de moneda extranjera, empresas «de fachada», asesores financieros, tributarios y jurídicos, entre otros.
- La estructuración del entramado de tipos de agentes y de relaciones sociales según el nivel de especialización en diversas actividades funcionales para el proceso de ilegalidad. Cuanto más compleja la estructura, más avanzado y sistémico tenderá a ser el proceso, de modo consecuente con el caso de macrorredes de corrupción, captura o cooptación constituidas con variadas subredes especializadas en la realización de determinadas actividades como, por ejemplo, el lavado y blanqueo de capitales, la financiación de partidos políticos, el relacionamiento con líderes políticos y rangos de la

burocracia oficial, y la captura y cooptación de instancias institucionales para la contratación pública.

- Los medios utilizados (desde el soborno, la extorsión, la coacción hasta al uso de la violencia) que guardan estrecha correspondencia, entre otros, con la tipología de los agentes intervinientes, el estadio de ilegalidad y los propósitos últimos de la estructura ilegal.
- Las instancias y los niveles espaciales de la administración pública y de la institucionalidad interferidos, permeados, capturados o cooptados, y su periodo de duración.
- El ámbito societal y la perdurabilidad temporal de propósitos predominantes de la estructura ilegal.
- La magnitud de los recursos públicos comprometidos y desviados de su función social, y sus consecuentes daños sobre la institucionalidad estatal, entre otros.
- La permanencia e importancia de sus impactos directos e indirectos, materiales e inmateriales (de carácter ético y moral) en la sociedad en su conjunto, como también en colectivos y sujetos sociales afectados. En la medida en que más avanzado sea el proceso de ilegalidad, mayor su sistematicidad y más amplios los ámbitos institucionales de afectación, *ceteris paribus*, mayor tenderán a ser tanto el universo de víctimas y de afectaciones de derechos individuales y colectivos, como la cuantía de recursos públicos comprometidos, y más serios los impactos sobre la institucionalidad pública y privada. Ello lleva a la necesidad de que ante procesos avanzados de ilegalidad como de macrocorrupción y cooptación institucional se implanten jurisprudencias en lo penal, civil y administrativo para la identificación, el juzgamiento y la sanción de los agentes tanto corruptores como beneficiarios, a fin de garantizar la adecuada reparación de daños individuales, colectivos y sociales de las personas

víctimas e instituciones afectadas con cargo al patrimonio de los mismos victimarios —personas naturales y jurídicas—, aparte de la consabida penalización por la comisión de actos ilícitos (Garay *et al.*, 2020). Lo anterior como requisito indispensable para impedir una abierta impunidad sistemática de procesos de corrupción avanzada como ocurre en la actualidad en la mayoría de los países al no contar con la jurisprudencia requerida ante la complejidad de la ilegalidad alcanzada.

- 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 buscar prevenirlo, entre otras acciones, con el desarrollo de una eticidad ciudadana sobre lo público, lo común y lo privado, y confrontarlo efectivamente en diversos campos, que incluyen el derecho penal, civil y administrativo, y la investigación judicial.
- Entre otros, las consecuencias estructurales sobre el (des)ordenamiento/(des)arreglo de la sociedad con relación, por ejemplo, a una formación social bajo un régimen democrático de mercado.

Ante estas circunstancias, resulta evidente la gravedad —en términos de impunidad social y penal, de afectación de la función estatal, de daños infligidos de índole individual, colectiva y social, y del desvío y malversación de recursos públicos, por ejemplo— de tergiversar, confundir y reducir «artificiosamente» diferentes estadios de ilegalidad compleja a una mera modalidad de corrupción simple, casual e inconexa de modo funcional. Infortunadamente, esta es una falencia muy común reproducida por medios de comunicación, grupos de poder, espacios de la opinión pública e instituciones y aparatos del Estado.

En este punto, se resalta el hecho de que mientras más avanzados, complejos y sistémicos sean los procesos de ilegalidad/ilicitud en

una formación social, *ceteris paribus*, mayor será la profundidad del (des)arreglo/(des)orden del régimen liberal democrático y del sistema de mercado, consecuentes en la esfera de lo político con la reproducción de sistemas como el clientelar y patrimonialista, y con la pérdida de legitimidad social de la tramitación de intereses a través de los partidos, y en la de lo económico con la creación de mercados «instrumentales» regidos por el ejercicio/abuso del poder excluyente, no por la competencia en equidad. Con ello se va dando lugar a regímenes de carácter iliberal incluso bajo la misma democracia formal: democracias iliberales con menos derechos de corte excluyente y con frecuencia de cierta índole autoritaria (Garay, 2018a).

No debe olvidarse que, como se mencionó, el estadio más avanzado de macrocorrupción y cooptación institucional podría conducir hacia un régimen cleptocrático corporativo abiertamente contrario a una democracia liberal incluyente, o que procesos sistémicos y relativamente perdurables de cooptación compleja en instancias clave de la institucionalidad del Estado —de determinados aparatos del Estado y rangos de la burocracia oficial— podrían incluso contribuir a la reconfiguración del Estado como uno de corte mafioso o absolutista —en los términos planteados en la primera parte—.

Además, ha de recalcar que mientras más sistémico y avanzado sea el estadio de ilegalidad, *ceteris paribus*, mayor el grado de dificultad para poder revertir las transformaciones institucionales, normativas, de las reglas de juego social y del comportamiento societal, entre otros campos, distorsionadoras, por demás, de un régimen democrático y de derecho, por ejemplo.

Por otro lado, es importante enfatizar que a medida que la ilegalidad se complejiza y profundiza debe:

- Adoptarse un enfoque epistemológico que trascienda el clásico caso-por-caso, con una sistematicidad afín a la naturaleza real y compleja del estadio de ilegalidad en cuestión.

**APARATOS ESTATALES Y LUCHAS DE PODERES:  
DE LA CAPTURA A LA COOPTACIÓN Y A LA RECONFIGURACIÓN**

- Aplicarse una aproximación analítica y procesal más comprensiva, consecuente con una multidireccionalidad de relaciones entre una variedad de tipos de agentes intervinientes, una multiplicidad de instancias institucionales impactadas y, entre otros, una integralidad e interrelación entre diversas acciones ilegales, legales y con apariencia de legalidad, requeridas para el logro de los propósitos de una estructura o red ilícita/criminal. Esto debe servir para orientar la reformulación tanto de jurisprudencias y códigos legales tradicionales como de medidas corrientes anticorrupción, civiles y penales, entre otros requerimientos estratégicos.
- Reestructurarse las labores de inteligencia, investigación y juzgamiento (por ejemplo, de fiscalías y 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 profundos los procesos de ilegalidad, incluso hasta el punto de 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 ciudadanas, la legitimación de lo político, para avanzar en la construcción de una democracia moderna incluyente (tema tratado en algún detalle en Garay *et al.*, 2018, capítulo 10; Garay, 2020). También de manera indispensable hay que desmontar las raíces societales del rentismo e ilegalidad consistentes en la imposición de intereses excluyentes y egoístas por parte de grupos poderosos en lo económico, político y social a costa de intereses públicos, comunes y colectivos sin la debida corresponsabilidad social —que van desde grupos empresariales a «empresas fachada», de entramados de políticos, corporaciones y funcionarios hasta redes de narcotráfico, grupos armados ilegales y crimen organizado— y con recurso al uso de medios abiertamente ilegales como el soborno, la coacción, la intimidación y la violencia

e incluso de modalidades con apariencia de legalidad, pero ilegítimas socialmente.

A fin de cuentas, se debe instaurar un amplio compromiso ciudadano para aplicar irrestrictamente aquellas transformaciones sociales necesarias para el (re)ordenamiento/(re)arreglo de la sociedad en clave de una sociedad democrática incluyente y moderna. Esta es una tarea pendiente en muy diversos países ante las exigencias crecientes que impone la evolución progresiva de la ilegalidad en el ámbito transnacional. Y todavía más acuciante en la medida en que no se cuente con una coordinación interjurisdiccional para la aplicación de jurisprudencias innovadoras más acordes con la complejidad, sistematicidad y transnacionalidad de las estructuras de ilegalidad más avanzadas que operan en el mundo de hoy.



# **BIBLIOGRAFÍA**



## Primera parte

- Anderson, B. (1981). *The imagined community*. New Left Books.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado*. Anagrama.
- Garay, L. J. (1999). *Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad?* Tercer Mundo-Colciencias.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks*. Lawrence & Wishart.
- Holloway, J. y Picciotto, S. (1979). *State and capital. A marxist debate*. Edward Arnold.
- Jessop, B. (1990). *State theory: putting the capitalist state in its place*. Polity Press.
- Jessop, B. (2007). Dialogue of the deaf: reflections on the Poulantzas-Miliband debate. En P. Wetherly, C. W. Barrow y P. Burnham (eds.), *Class, power and the state in capitalist society: essays on Ralph Miliband* (pp. 132-157). Palgrave.
- Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Los libros de la Catarata.
- Jessop, B. (2010). The State and power. En S. R. Clegg y M. Haugaard (eds.), *The SAGE handbook of power 2009* (pp. 367-382). SAGE Publications.

APARATOS ESTATALES Y LUCHAS DE PODERES:  
DE LA CAPTURA A LA COOPTACIÓN Y A LA RECONFIGURACIÓN

- Jessop, B. (2016). *The State. Past, present, future*. Polity Press.
- Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Los Libros de la Catarata.
- Miliband, R. (1973). *The state in capitalist society*. Quartet Books.
- Monedero, J. C. (2017). Prólogo. Los laberintos de Borges y la imposibilidad de una teoría del Estado. En B. Jessop, *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Los Libros de la Catarata.
- Poulantzas, N. (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI.
- Sandoval, I. E. (2004). Hacia un enfoque «estratégico-relacional» del Estado: más allá del nuevo institucionalismo. *Perfiles Latinoamericanos*, (25), 217-235.
- Sotiris, P. y Goes, T. (2018). Poulantzas revisitado: Estado, clases y transición al socialismo. *Viewpoint Magazine*. <https://www.viewpointmag.com/2018/05/07/poulantzas-revisited-state-classes-and-socialist-transition-an-interview-with-panagiotis-sotiris/>
- Stein, E. (2019). *Una investigación sobre el Estado*. Trotta.
- Tilly, C. (1975). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton University Press.
- Valenzuela, L. I. (2014). El enfoque estratégico-relacional: implicaciones para el estudio del Estado, las instituciones y el desarrollo en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*, (33), 7-31.

## Segunda parte

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2013). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto.
- Banco Mundial. (1997). *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*. Autor.
- 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), 821-841.
- Garay, L. J. (1999). *Construcción de una nueva sociedad*. Cambio-Tercer Mundo.
- Garay, L. J. (2002a). Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado social de derecho en Colombia. En L. J. Garay (dir.), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho*. Contraloría General de la República-Alfaomega.
- Garay, L. J. (2002b). *Repensar a Colombia. Síntesis programática. Talleres del Milenio*. Alfaomega-Fundación Ideas para la Paz.
- Garay, L. J. (2002c). *Sobre el papel y la naturaleza de la corrupción en Colombia*. Vicepresidencia de la República de Colombia.
- Garay, L. J. (2004). *Notas sobre el estado del arte de la corrupción en Colombia* (informe de consultoría al Banco Mundial preparado como parte del análisis sobre «El estado del arte de la corrupción en Colombia»). Mimeo.
- Garay, L. J. (2018a). *(In-)Movilidad social y democracia*. Desde Abajo.

- Garay, L. J. (2018b). *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*. Fundación Vortex.
- Garay, L. J. (2018c). Una génesis de la ilegalidad: corrupción, captura del Estado, cooptación institucional y macrocorrupción. En L. J. Garay y E. Salcedo-Albarán, *El gran libro de la corrupción en Colombia*. Planeta.
- Garay, L. J. (2020). *Colombia. Transformaciones estructurales en un entorno internacional en transición*. Desde Abajo.
- Garay, L. J., Gómez, J. F., Hernández, A. y Salcedo-Albarán, E. (2020). *La reparación integral de las víctimas de la corrupción en Colombia. Enfoque, exploración de ruta jurídica y elementos para una metodología de tasación*. Corporación Transparencia por Colombia-Procuraduría General de la Nación.
- Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2012a). *Narcotráfico, corrupción y Estados*. Random House.
- Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2012b). *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados. El caso de Colombia*. Fundación Vortex-ICTJ.
- Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2018). *El gran libro de la corrupción en Colombia*. Planeta.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Álvarez, D. (2020). *Macrocorrupción y cooptación institucional en el departamento de Córdoba, Colombia*. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia-Fedesarrollo.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Beltrán, I. (2010). *Illicit networks reconfiguring States: social network analysis of Colombian and Mexican cases*. Metodo Foundation.

## BIBLIOGRAFÍA

- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Duarte, N. (2017). *Elenopolítica. Reconfiguración cooptada del Estado en Arauca, Colombia*. Fundación Vortex.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Macías, G. (2018). *Macrocorrupción y cooptación institucional. La red criminal de «Lava Jato»*. Fundación Vortex.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Transparencia por Colombia-Avina.
- Girondella, L. (2014, enero 13). ¿Qué es el patrimonialismo? *Contra Peso*. <http://contrapeso.info/2014/que-es-patrimonialismo/>
- González, J. I. (2003). *La captura del Estado vista desde los niveles locales* (informe de consultoría al Banco Mundial preparado como parte del análisis sobre «El estado del arte de la corrupción en Colombia»). Mimeo.
- Gray, C. W. y Kaufmann, D. (1998). Corrupción y desarrollo. *Finanzas & Desarrollo*, (marzo), 7-10.
- Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo*, (septiembre), 31-35.
- Heidenheimer, A. J. (1989). Terms, concepts, and definitions: an introduction. En A. J. Heidenheimer, M. Johnston y T. LeVine (eds.), *Political corruption: a handbook*. Transaction.
- Heidenheimer, A. J. (2002). Perspectives on the perception of corruption. En A. J. Heidenheimer y M. Johnston (eds.), *Political corruption: concepts & contexts*. Transaction.
- Kaufmann, D. (1997). Corruption: the facts. *Foreign Policy*, (107), 114-131.

- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoilo-Lobatón, P. (2000). La gobernabilidad es fundamental. *Finanzas & Desarrollo*, (junio), 10-13.
- Klitgaard, R. (1991). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Klitgaard, R. (2000). Subverting corruption. *Finance & Development*, 37(2), 2-5.
- Leff, N. H. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, 8(3), 8-14.
- Lui, F. T. (1985). An equilibrium queuing model of bribery. *JPE*, 93(4), 760-781.
- Malem Seña, J. F. (2000). El concepto de corrupción. En *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Gedisa.
- Moody-Stuart, G. (1994). *La gran corrupción*. Siddharth Mehta.
- Pizzorno, A. (1992). La corruzione nel sistema político. En D. Della Porta, *Lo scambio occulto*. Il Mulino. Bolonia.
- Rawls, J. (1996). *Liberalismo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: causes, consequences and reforms*. Cambridge University Press.
- Salcedo-Albarán, E. y Garay, L. J. (2016). *Macrocriminalidad: complejidad y resiliencia de las redes criminales*. iUniverse.
- Sapelli, G. (1998). *Cleptocracia. El mecanismo único de la corrupción entre economía y política*. Losada.
- Sen, A. K. (1970). *Collective choice and social welfare*. 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.

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
**BOGOTÁ**  
Colombia

