

# REDES DE CORRUPCIÓN POLÍTICA: UNA REVISIÓN PARA EL CASO COLOMBIANO

Diego Javier Gómez Calderón\*

## RESUMEN

La corrupción es un fenómeno característico de las sociedades humanas, que se presenta tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. En Colombia, el fenómeno de la corrupción política no solo se genera y reproduce por la debilidad institucional del país, sino también por condiciones sociopolíticas y culturales, como el clientelismo y el narcotráfico. Este artículo indaga, desde la economía, el fenómeno de la corrupción política, partiendo del análisis pionero del *Public Choice* e incorporando un análisis de redes para caracterizar la complejidad estructural que definen los procesos de corrupción política, clientelismo y favorecimientos judiciales en Colombia.

**Palabras clave:** corrupción política, clientelismo, favorecimientos judiciales, mercados políticos, estructuras en redes.

## POLITICAL CORRUPTION NETWORKS: A REVIEW FOR THE COLOMBIAN CASE

### ABSTRACT

Corruption is a characteristic phenomenon of human societies, which happens both on development ways countries and in developed countries. In Colombia, the political corruption phenomenon is not only created and reproduced by the country's institutional weakness, although by socio-political and cultural conditions, such as clientelism and drug traffic. This article explores, from the economy, the phenomenon of political corruption, starting from the pioneering analysis of Public Choice and incorporating a systematic analysis to characterize the structural complexity that defines the processes of political corruption, clientelism and judicial privileges in Colombia.

**Keywords:** political corruption, clientelism, judicial favors, political markets, network structures.

**Fecha de recepción:** 31/10/2017

**Fecha de aprobación:** 30/11/2017

---

\* Magíster en Economía Aplicada de la Universidad del Valle (Cali, Colombia). Profesor de la Universidad Libre Seccional Cali (Cali, Colombia). Correo electrónico: gomez.diego@correounivalle.edu.co

## INTRODUCCIÓN

La corrupción constituye un fenómeno característico de las sociedades humanas, el cual ha estado presente tanto en países en vía de desarrollo como en países desarrollados (Aidt, 2003; Bardhan, 1997). Diversas áreas del conocimiento como las ciencias políticas, la sociología, la antropología, la psicología, el derecho y la economía, han realizado algunas contribuciones sobre este fenómeno y han señalado los impactos económicos que genera. Es por esto que la corrupción es uno de los temas centrales de la agenda de investigación de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Aidt, 2003; Serra, 2006).

Si bien la corrupción puede presentarse en diferentes esferas de la sociedad, su impacto económico y político se ha estudiado principalmente sobre el sector público. En este sentido, la corrupción política (CP) no solo afecta el desarrollo económico de un país, sino también su desarrollo político. A pesar de que los efectos de la CP han sido medidos y valorados en términos de su impacto económico, no existe una visión unitaria sobre este fenómeno, sino algunas controversias de orden conceptual y metodológico en la literatura académica (Serra, 2006; Soto, 2003).

Para autores como Aidt (2003), la mayoría de modelos económicos de corrupción toman una visión centrada principalmente en el mercado de corrupción o de soborno. Para este autor, el punto de partida de la teorización económica, es la consideración de este problema como un acto en el cual el poder de una oficina pública es usado de alguna manera para el beneficio personal, lo que infringe las reglas del juego. De acuerdo con lo anterior, existen tres factores para que la corrupción se origine o persista: (i) el poder discrecional: el funcionario público debe poseer la autoridad para diseñar o administrar regulaciones o políticas de un modo discrecional, (ii) rentas económicas: el poder discrecional debe permitir la extracción de rentas o crear las rentas que pueden ser extraídas, y (iii) instituciones débiles: los incentivos involucrados en las institucionales políticas, administrativas o legales, permiten que los funcionarios se queden con una parte para explotar su poder discrecional de modo que puedan sacar o crear rentas (Aidt, 2003).

[181]

Los efectos de la CP se han analizado a luz de la efectividad del Estado en la aplicación de las políticas económicas y su calidad, y el modo en que distorsiona el diseño y la aplicación de la regulación y, por ende, la dinámica de la justicia (Soto, 2003). Asimismo, los efectos negativos de la CP se han probado en el desarrollo económico, la educación, los derechos, la apertura al comercio, la circulación de la información, entre otras variables (Serra, 2006). En el contexto latinoamericano, este fenómeno representa uno de los principales obstáculos para el progreso de los países y por lo tanto, constituye un desafío para los gobiernos centrales. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2016), la mayoría de los países de esta región se encuentran entre los más corruptos del mundo.

Colombia no es ajena a este fenómeno. Diversos medios de comunicación reportan con frecuencia casos de CP que vinculan actores políticos y privados. Según Newman y Ángel (2017), durante el 2009 y 2016 se registraron 3966 casos en el sistema penal oral acusatorio, relacionados con delitos de diversas formas de corrupción. Del total de dichos casos, más del 75 % se asocia con cohecho por dar u ofrecer, omisión del agente retenedor o recaudador, peculado por apropiación y concusión. Estos casos son las formas de corrupción de soborno, apropiación de bienes públicos y bienes privados, y extorsión (Newman y Ángel, 2017).

En el mismo periodo, se encontró que de un total de 1663 sanciones disciplinarias imputadas a alcaldes de todo el territorio nacional, el 22 % se vincula con alguna forma de corrupción, principalmente la apropiación de bienes públicos y bienes de uso privado y nepotismo (Newman y Ángel, 2017). Para Newman y Ángel (2017) en Colombia el fenómeno de la CP no solo se produce y reproduce por condiciones institucionales, sino también por condiciones sociopolíticas y culturales, entre las que se destacan la debilidad institucional del Estado, el clientelismo<sup>1</sup> y el narcotráfico.

Este artículo tiene como objetivo analizar las redes de corrupción en Colombia, partiendo de los aportes de la Escuela de *Public Choice*, en los que se reconoce que la CP se configura en el marco de los mercados políticos, tras los cuales subyace la relación del votante con el político. El texto se estructura en cuatro partes: en la primera se analizan algunos elementos básicos que definen los mercados políticos. En la segunda se establecen los lineamientos generales de una red de corrupción. En la tercera sección se contrasta la noción de redes de corrupción con el caso colombiano y en la última se presentan las conclusiones y las implicaciones para futuras investigaciones.

### MERCADOS POLÍTICOS: UN ANÁLISIS DESDE LA ECONOMÍA

Si bien la CP constituye un fenómeno político y social, este puede ser visto a la luz de la economía. La Escuela del *Public Choice* fue pionera en vincular la economía con la política a través del Estado, para comprender los factores que determinan las políticas que elige el Estado entre las diferentes opciones que se le presentan. La premisa fundamental del *Public Choice* sugiere que el comportamiento de los funcionarios públicos (entre ellos los políticos) es maximizador del presupuesto público, orientado a los intereses propios, para luego concentrarse en el bienestar social.

[182]

De acuerdo con Lakatos (1978) el *Public Choice*, como un programa de investigación, está formado por tres presupuestos: (i) individualismo metodológico, (ii) elección racional y (iii) política como intercambio. Dicha escuela define un análisis de la política y de la conducta de las personas que deben tomar decisiones públicas ya se trate de votantes, políticos o burócratas.

El *Public Choice* se centra en las denominadas “fallas del Estado” como una respuesta a quienes sostienen que el gobierno debe intervenir ante las fallas del mercado; así, postula que la evidencia científica señala al gobierno (y no al mercado) como el ente que debe ser limitado o reducido para el bienestar de la sociedad<sup>2</sup>.

Las decisiones políticas de estamentos gubernamentales encargados del manejo estatal, necesariamente generan costos a los particulares y a la sociedad en su conjunto; es decir, las decisiones políticas no le cuestan al Estado como tal, sino a todos los que se encuentran en su dominio. Por ende, el costo de la toma de decisión se convierte en un factor que influye en la eficiencia y los efectos de la decisión política.

Debido a que los Estados administran bienes y fondos, los cuales por definición son públicos, el *Public Choice* se concentra en la importancia de las reglas institucionales desde las cuales los individuos persiguen sus propios objetivos. Por reglas institucionales se entiende todo el marco constitucional,

<sup>1</sup> Entendido como un mecanismo no institucional de lealtades asimétricas mediante el que se intercambian bienes y servicios por apoyo electoral, práctica legendaria en la historia política del Estado colombiano.

<sup>2</sup> “Los mercados políticos son mucho más proclives a la ineficiencia que los económicos. En ellos resulta extraordinariamente difícil medir lo que se intercambia y, por tanto, exigir el cumplimiento de lo convenido” (North, 1993, p. 5).

jurídico y político que define y regula las actuaciones de los funcionarios públicos<sup>3</sup>, asumiendo que todo sujeto actúa por incentivos que orientan su maximización de beneficios personales, pero que en el caso de los funcionarios públicos, debe buscar el bien común; y es aquí donde el *Public Choice* caracteriza una serie de dificultades propias del sistema democrático moderno que desorienta el tránsito de la búsqueda del bien individual al bien común, desde el espacio de la actuación estatal.

La actuación de los funcionarios públicos, agencia ciertas asignaciones que incrementan el bienestar social, esto es, en los sistemas políticos estructurados por el mecanismo de voto popular, el Estado es un proveedor de una serie de bienes (leyes, infraestructura, educación, etc.) que se asignan en función de los lineamientos (programas de campaña) definidos por los políticos, los cuales son validados por su elección a través del mecanismo del voto. En consecuencia, ¿qué se busca a través del Estado y la política? De manera general podría decirse que nada distinto a lo que se busca en los mercados. Si es así, se puede hablar de mercados políticos, como un espacio de encuentro entre dos tipos de agentes complementarios, que guiados por ciertos incentivos y elementos de señalización, realizan un proceso de intercambio.

Según lo anterior, ¿qué se observa en el funcionamiento del mercado? Al analizar un mercado, se evidencia un proceso con el que se revelan las preferencias de los consumidores. Este proceso de revelación de preferencias se convierte en información que es transmitida a quienes van a satisfacer esas preferencias. Este es el mecanismo del sistema de precios: los consumidores al revelar sus preferencias en el mercado, generan información e incentivos que dirigen las acciones de los productores para satisfacer dichas necesidades. En este sentido, los precios son un sistema de señalización que guía los intercambios (acciones) entre dos grupos de agentes (consumidores y productores), y a partir de la búsqueda del beneficio personal, se define un bien común, que es el proceso de autorregulación de los mercados que edifica toda sociedad mercantil.

De acuerdo con Buchanan (1954) la política puede entenderse como un mercado y debe existir un mecanismo con el cual, los funcionarios públicos al procurar su bien personal, generen un bien común. Para esto hace falta conocer cuáles son las preferencias de los individuos frente al Estado. Luego, esta información debe ser transmitida a aquellas personas electas (políticos) para que satisfagan las necesidades de los ciudadanos. Todo esto, desde un marco de incentivos que propicie dicho mecanismo. En este sentido, existe un mecanismo con cierto grado de similitud en cuanto a la función que cumplen los mercados y el Estado (o la política).

Según González (2017), la teoría de la elección pública (a diferencia de la teoría de la elección social) se reconoce por hacer explícita la lógica costo/beneficio:

Desde el punto de vista del análisis racional, la pregunta relevante es por qué la persona acepta participar en elecciones si el costo es muy elevado frente al beneficio (...). El comportamiento del elector se podría considerar irracional, cuando se evalúa desde un marco estrecho del costo/beneficio (...), es necesario considerar otras dimensiones (que motivan el voto) como las lealtades políticas, las pasiones, los sueños sobre la sociedad deseada, etc. (González, 2017, p. 79).

<sup>3</sup> Por funcionario público se entiende toda persona que tiene una relación contractual con alguna entidad gubernamental, bien sea de orden nacional, regional o municipal. Sin embargo, no todo funcionario público es elegido mediante el mecanismo de votación popular, aquí entran principalmente el grupo que denominaremos “políticos”, como aquellos individuos elegidos a órganos de representación social a través del voto. El resto de funcionarios públicos, propiamente dichos, son aquellos sujetos elegidos por intermediación de políticos, por ende, los mercados políticos definen la elección de políticos, que indirectamente posibilitan la asignación y permanencia de los funcionarios públicos.

Desde esta perspectiva, el *Public Choice* examina el funcionamiento de la democracia, ya que parte esencial del problema de la corrupción moderna, asociada a los regímenes democráticos, es que el sistema político se ha acompañado de un sistemático proceso de desgravación a los límites del poder. Con el advenimiento y la popularidad de la democracia, la categoría de Estado recoge la totalidad del colectivo social, lo que diluye la diferencia entre Estado, gobierno y sociedad en general. Esta noción universal del Estado como un todo social, crea la ilusión de que en el marco de las sociedades democráticas se concreta la realización efectiva de todas las demandas y preferencias sociales, lo cual no solo es una inferencia incorrecta, sino parte del desencanto que se manifiesta de forma creciente en las sociedades occidentales de vocación democrática.

### **Más allá del Public Choice**

Arrow (1963) expresa el siguiente paradigma: ¿es posible agregar los órdenes de preferencias individuales entre los Estados sociales de tal forma que genere un orden (social) que satisfaga las condiciones de racionalidad semejantes a las que son características de los órdenes individuales?; en otras palabras, ¿existe un método de agregación de preferencias a partir del cual se pueda establecer una estructura de preferencias sociales que recoja las preferencias individuales del colectivo social? Puede decirse que este es el núcleo del sistema democrático.

[184]

Partiendo de lo anterior, Arrow (1963) demostró desde la lógica simbólica, que semejante ordenamiento no puede alcanzarse a menos que se impongan restricciones fuertes sobre los órdenes de preferencia individuales. El teorema de imposibilidad de Arrow (1963), expone precisamente que la democracia, interpretada como equivalente a la elección de las mayorías, tiene limitantes frente a la respuesta de las distintas demandas o preferencias individuales que instituyen un orden social. Además, logró demostrar que los resultados del proceso de votación, independientemente de la metodología utilizada, varían según los órdenes de comparación y los ciclos de votación; esto es, el sistema de votación puede ser ajustado por un grupo dominante de poder, con el amparo de la libre voluntad de elección que en apariencia recrea el sistema democrático.

Desde esta óptica, ¿cómo se puede reclamar legitimidad normativa en una democracia (principio organizativo de la estructura política), si las reglas de la mayoría podrían funcionar para producir resultados ineficientes e injustos?, y ¿si la estabilidad política solo se asegura mediante la discriminación en contra de las minorías, cómo pueden asegurarse los votantes, de que un intercambio último con el Estado deparará beneficios netos positivos? ¿Cómo asegurar que el juego político sea un juego de suma positiva?

Buchanan y Tullock (1962) argumentan que si surge una oportunidad para obtener un rendimiento de mercado, la gente invertirá tiempo y recursos en captar para sí esos valores. En otros términos, las personas invierten tiempo y esfuerzo en acciones políticas, a través de las cuales tengan la oportunidad de ganar valor. Además, si este valor adopta la forma de una transferencia de un grupo a otros, la inversión es un derroche en el sentido de valor agregado. Desde esta lógica, gran parte de la política moderna puede interpretarse como búsqueda de rentas, que es el elemento central de la corrupción actual, es decir, que no se centra en *malas conductas*, sino que es parte de la estructura del mercado político, que se reproduce desde una lógica de adaptabilidad estratégica por parte de los agentes que pertenecen a una red de corrupción, entendida como captura de rentas.

Becker (1995, p. 16) expresa que “la gente tiende a creer que la corrupción en su país es única, pero la fuente de la corrupción es la misma en todas partes: gobiernos enormes con el poder

para dispensar favores a diferentes grupos”. Cualquier regulación, ley o programa público puede ser manipulado para favorecer intereses particulares. Las empresas y grupos de interés tratan de influir sobre las decisiones del gobierno por medios legales, pero algunos utilizan sobornos y otros medios ilegales.

Una vez definida la relación votante-político como génesis de los mercados políticos que legitiman la actuación de los funcionarios públicos desde un sistema democrático, es preciso profundizar en los elementos que caracterizan la actuación de los votantes y políticos en dichos mercados. Como se expresó líneas arriba, lo importante es conocer las preferencias de los votantes, seguidamente entender cómo esta información se transmite a los representantes electos (políticos y funcionarios públicos) y cómo se definen los incentivos para que las actuaciones de los políticos respondan a las demandas (y preferencias) sociales. En primer lugar, no es fácil conocer las preferencias del votante, sobre todo porque si toda actuación social responde a un marco de incentivos, no existen incentivos claros para que los votantes obtengan un nivel de información eficiente que les permita definir un sistema de preferencias consistente.

El votante no tiene incentivos claros para estar informado, ya que, al no definir el resultado de una elección, este tiende a ser racionalmente apático. Downs (1957) evidencia que desde la estructura de los mercados políticos caracterizados por el *Public Choice*, el acto de votar es irracional, ya que la probabilidad de que el voto de un sujeto determine el resultado de una elección es asombrosamente baja. El individuo  $i$  tiene una total injerencia en el resultado de una elección, si y solo si el resto de votantes está distribuido uniformemente en el menú de elección, supuesto bastante restrictivo en una contienda electoral. La predicción de Downs (1957) es que la participación de los votantes será cada vez menor, si estos son cada vez más racionales: si comprenden el poco impacto de su voto en el resultado final.

Según esto, la estructura de preferencias que genera la acción de votar está motivada en mayor proporción por las emociones, es decir, la razón del votante no es dominante. Es por esto que el discurso político (electoral), realizado por los políticos, apela a las emociones del votante, principalmente a aquellas socialmente deseadas en término medio. Esto hace que la demagogia se apodere cada vez más de las disertaciones políticas, no como producto de malas prácticas políticas, sino por el contrario, como respuesta racional de la clase política para capturar cada vez más al votante medio, que en últimas expresa la mayoría en un sistema democrático.

Para Caplan (2007) los votantes son irracionales en la esfera política y tienen ideas sistemáticamente sesgadas acerca de la economía. Los principales sesgos definidos por este autor son:

1. Sesgo antimercado: el mercado favorece a los ricos y perjudica a los pobres. Este sesgo fluctúa en relación con la coyuntura económica, sin considerar aspectos técnicos claros sobre la causalidad de las problemáticas sociales.
2. Sesgo antiextranjero: todo lo extranjero es inferior a lo nacional. Expresiones como “invasión de productos extranjeros”, “guerra comercial”, etc., inducen la existencia de un juego de suma cero en el comercio internacional.
3. Sesgo proempleo: todo aquello que genera empleo es bueno, y aquello que destruye empleo es malo. Esto no crea mayor información respecto a la calidad, pertinencia y eficiencia del empleo, referente a la productividad de la actividad económica.

4. Sesgo pesimista: todo tiempo pasado fue mejor. El votante tiende a correlacionar sus resultados económicos personales, con la coyuntura macroeconómica del país.

Según Caplan (2007) estos sesgos aparecen entre los votantes porque existe un alto costo de información y dominio de los temas; lo que refuerza la apatía racional descrita anteriormente y motiva una estructura de preferencias del votante altamente irracional. En este sentido, el poder de mercado del votante es limitado, ya que, al generar un sistema de información difuso, en cuanto a sus demandas del mercado político, se produce un elevado margen de estrategias a la clase política.

Así pues, la ignorancia del votante es aprovechada por los políticos, los cuales sí tienen un interés claro y directamente vinculado al resultado que van a obtener, esto es, tienen altos incentivos de estar informados, en buena medida para decirle al votante lo que quiere oír. El político, si quiere tener éxito en la carrera electoral, debe decirle al votante lo que él quiere escuchar, lo crea o no, porque de eso depende su carrera.

Por lo tanto, el político al tener bien definidos sus incentivos, cuenta con una mayor concentración y persistencia en su accionar, dado que tiene una carrera política por delante y es consciente de que el éxito depende de las decisiones que tome. Entonces, el político está atento a las consecuencias de sus acciones y al enfrentarse a una población sin incentivos claros de información, apela a la demagogia como principal método de disuasión. El político siempre apela a los siguientes tipos de argumentos:

[186]

1. Explicación de mano visible: expone las cosas como si hubiese existido la voluntad de alguien (principalmente la suya) para hacer algo.
2. Soluciones de suma cero: se refuerza la idea de que la riqueza del rico proviene de la pobreza del pobre.
3. Conceptos difusos: se recurre a la totalidad, como por ejemplo denominar a la corrupción sistemática de agentes del Estado, “crisis moral”, etc.
4. Definiciones persuasivas: uso recurrente de categorías como “social” y “democrático”; ya que aluden a acciones moralmente buenas.
5. Evitar el disenso: se busca abarcar el mayor número de votantes, por ende, el político se mueve en el centro de las ideologías que expresan las preferencias mayoritarias de los votantes.
6. Adjetivación del contrario: no se ataca el argumento del contrario, sino a su emisor, pues esto exalta las emociones del votante medio.

Las paradojas que se presentan en los mercados políticos evidencian un grave problema de señalización, ya que ¿cuánta información suministra el votante frente a sus preferencias o necesidades? ¿Qué es lo que el votante quiere? En términos generales, según el *Public Choice*, ni el mismo votante sabe lo que quiere, lo que se convierte en un problema importante de la sociedad, puesto que el primer paso para el funcionamiento correcto de la política (mercado político) es conocer las preferencias reales de los votantes: la revelación de sus preferencias.

Desde esta perspectiva, la CP entendida como captura de rentas públicas, es un fenómeno fundamentado en los procesos de adaptabilidad estratégica de los políticos y funcionarios públicos, que en función del poder de mercado que les otorga la estructura descrita<sup>4</sup>, potencian el *saber-hacer* corrupto. Estas acciones corruptas se fortalecen por la estructuración de redes que profundizan el impacto de la corrupción en el funcionamiento del Estado, y exigen ampliar el análisis desde una mirada estratégica individualista a una estructura de redes.

Por último, la CP en el marco de sistemas democráticos con bajo nivel de control social por parte del ciudadano (constituyente primario), origina otro tipo de prácticas y redes que potencian las redes y prácticas corruptas existentes; estas son el clientelismo y el favorecimiento judicial. La primera incumbe al afianzamiento de maquinarias políticas que buscan cooptar el voto popular en los procesos electorales, concretando el poder territorial para consolidar captura de rentas. La segunda red, el favorecimiento judicial, alude a un proceso de cobertura en riesgo que hacen los políticos y funcionarios públicos, frente a funcionarios judiciales que definen las sentencias en casos de corrupción probada. Esta última red se analizará con detalle en el tercer apartado del artículo, debido a que refuerza la idea de adaptabilidad estratégica de las prácticas corruptas, sobre todo en el caso colombiano.

### APUESTA METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE REDES DE CORRUPCIÓN

Una vez definidas las interacciones estratégicas de los agentes del mercado político, es importante establecer una noción de la actividad corrupta, enfatizando que el problema no pasa por una lógica individualista sino por una lógica sistémica; por ello, la transformación de las interacciones corruptas se traduce en un reconocimiento de la corrupción como una red de interrelaciones estratégicamente definidas<sup>5</sup>.

Aidt (2003) en relación con lo anterior, distingue dos enfoques analíticos de la corrupción: el grado de benevolencia del funcionario encargado de implementar las políticas y las instituciones de diseño, y el papel de las instituciones frente a la historia como determinante de los niveles de corrupción. Por ende, la profundidad, cobertura y perdurabilidad de la corrupción están ligadas al desarrollo institucional de la administración pública, entendida como una estructura organizacional que define los incentivos de actuación de los funcionarios públicos, y a su vez, un sistema de pesos y contrapesos que condicione eficientemente las actuaciones discrecionales de los funcionarios públicos.

La corrupción no es la expresión individual de malas conductas, es la evidencia de los incentivos que edifican la actuación de los funcionarios públicos en un marco institucional. Es decir, la corrupción tiene un carácter sistémico y la fuerza o debilidad de las actuaciones corruptas de los funcionarios públicos son el resultado de la complejidad y nivel de articulación de sus interrelaciones.

### Estructura básica de una red de corrupción: jerarquía agrupada y grupo central

¿Qué tipo de estructuras sociales se generan en la interacción de las *redes de corrupción*? Una hipótesis de partida es que se trata de estructuras similares a las de organizaciones criminales de “jerarquía agrupada” o a las de organizaciones de “grupo central” en las que es posible identificar

<sup>4</sup> Democracia representativa particularmente.

<sup>5</sup> Esto aplica igual para las redes de clientelismo y favorecimiento judicial.

una serie de estructuras centrales (núcleo) y una serie de estructuras de periferia. Además, puede plantearse que *las redes de corrupción constituyen, en ciertas condiciones, redes de mundos pequeños*.

Siguiendo la tipología de organización de los grupos criminales propuesta por la United Nations Office on Drugs and Crime (UNOCD) (2002), la estructura de las redes de corrupción se asemeja a la de organizaciones criminales de *jerarquía agrupada* o a la de organizaciones de *grupo central*<sup>6</sup> dependiendo de sus características particulares.

En concordancia con la primera hipótesis, es necesario precisar qué tipo de redes y perfil de los agentes que tienden a cumplir un papel sobresaliente en cada una de las subestructuras propias de las redes de *jerarquía agrupada* o de *grupo central*. En ambos casos puede distinguirse un núcleo, en el que se desarrollan las actividades de organización y administración de toda la red, y una periferia, en donde se llevan a cabo diversas labores que sustentan el funcionamiento de la organización.

Por eso, en el centro se encuentran los funcionarios públicos de alto poder de discrecionalidad y algunos agentes con alto poder de incidencia sobre las decisiones de los agentes de alta jerarquía. Mientras tanto en la periferia están en mayor medida, los agentes con alto poder de incidencia sobre el núcleo y otros agentes de menor importancia de la actividad corrupta. Esto revela que la incidencia de los dos tipos de redes a los que se ha hecho referencia es consistente con la presencia de redes de *jerarquía agrupada* o de *grupo central*.

[188]

En efecto, las estructuras de red binarias del tipo centro-periferia son típicas en la mayor parte de las redes de corrupción, así como en redes criminales transnacionales y, en particular, en las redes de tráfico de drogas. El núcleo generalmente está constituido por una serie de *vínculos fuertes* entre un grupo no muy grande de individuos o pequeñas organizaciones que velan por la administración de toda la red y proporcionan los mecanismos de filiación necesarios para alcanzar un alto grado de confianza y cohesión en sus relaciones mutuas. La periferia, en cambio, tiende a tener conexiones menos densas con relaciones más flexibles en las que los mecanismos de filiación no son tan fuertes (Williams, 1998, 2001).

### **Redes de mundos pequeños**

La cercanía entre los agentes pertenecientes *al núcleo*, quienes por lo común están conectados a través de vínculos fuertes, conjugada con la existencia de vínculos fuertes y débiles entre ellos y los agentes pertenecientes a las estructuras de la *periferia*, da lugar a la emergencia de un tipo de redes con características especiales: las *redes de mundos pequeños*.

Las redes de mundos pequeños son estructuras de nexos sociales, en donde cualquier par de agentes (nodos) están separados por un número máximo entre cuatro y siete vínculos. Por consiguiente, se trata de *redes conexas* en las que existe al menos una trayectoria que conecta cualquier par de nodos en la red.

<sup>6</sup> Para la UNOCD (2002) las organizaciones criminales de “jerarquía agrupada” (*clustered hierarchy*) son en realidad la asociación de varias organizaciones criminales coordinadas por un ente de carácter central. Este último tipo de organización –según el mismo ente– apunta a estructuras con un único líder con jerarquías rigurosamente definidas y estables. Por otro lado, las organizaciones criminales de “grupo central” (*core group*), se basan en la existencia de un grupo relativamente cerrado y estructurado de individuos que dirigen la actividad criminal, alrededor del cual gravita un número grande de asociados que trabaja para la organización.

¿Qué explica la presencia de esta clase de redes? ¿Cuáles son los procesos sociales que las sustentan? Es vital considerar que el desenvolvimiento propio de las actividades ilegales tiende a generar las condiciones básicas para la emergencia y evolución de redes de mundos pequeños.

Las interacciones que se suscitan entre los agentes que pertenecen al núcleo de una red de corrupción, en su mayoría los funcionarios públicos, dan lugar al surgimiento de grandes componentes con niveles de densidad relativamente altos. En ellos se articulan las *redes de discrecionalidad*<sup>7</sup> que son la base económica de las actividades corruptas, pero también se planean buena parte de las actividades propias de las *redes de operación*<sup>8</sup>. Por tal razón, estos componentes centrales se definen por la presencia de *vínculos fuertes* soportados en la amistad o en relaciones de parentesco (Silva, 2004; Williams, 1998). Es la configuración de este tipo de subredes lo que explica la aparición de altos niveles de *clustering* y de cerradura triádica en una red de corrupción. En lo que sigue el subgrafo de los funcionarios públicos con alto poder de discrecionalidad se denota como

Al mismo tiempo, el funcionamiento de las estructuras de periferia de las *redes de corrupción* exige la existencia de un sinnúmero de vínculos sociales entre los agentes que las constituyen. Aquí es vital identificar dos tipos de interacciones distintas. Primera, las que se desenvuelven entre los mismos agentes del núcleo. Segunda, las relaciones que se establecen entre ellos y los agentes de la periferia. Ambos tipos de interacciones exigen la presencia de vínculos sociales entre los agentes que se interrelacionan.

Por una parte, las interacciones que se llevan a cabo entre los agentes del núcleo con frecuencia se cimientan en la existencia de vínculos fuertes y vínculos débiles entre ellos. Tal como se ha probado en la literatura de criminología (Sutherland, 1947), la sociología del crimen (Hagedorn, 1988; Padilla, 1992) y, recientemente, en algunos trabajos pertenecientes al campo de la economía del crimen (Ballester *et al.*; 2006, 2009; Calvó-Armengol y Zenou, 2004), las interacciones locales entre los *delincuentes*, generan una serie de externalidades en red, a manera de efectos de derrame o *peer effects*, que cumplen un papel esencial en el aprendizaje y el desarrollo de las actividades criminales, entre ellas la corrupción. Estas interacciones determinan el funcionamiento del subgrafo en el que se ejecutan todas las actividades correspondientes a las *redes de corrupción*. Las actividades criminales de corrupción producidas en este subgrafo son vitales para el funcionamiento de toda la *actividad corrupta*. Denótese este subgrafo como  $g^l$ .

Por otra parte, las interacciones entre los funcionarios públicos del núcleo y los agentes periféricos están también apoyadas en la existencia de vínculos sociales entre ellos. Estos vínculos se basan en la confianza y en la lealtad, los cuales pueden ser *débiles* o *fuertes*, de manera que en esta esfera de las *redes personales* de los funcionarios públicos, los vínculos no siempre están afirmados en relaciones estrechas, de parentesco o familiares, a diferencia de sus vínculos con otros agentes del núcleo. Este tipo de relaciones sociales da origen a un tercer subgrafo de la red: una red bipartita cuyos vínculos siempre corresponden a las relaciones entre los agentes del núcleo con los agentes de la periferia. Denótese este subgrafo como  $g^p$ .

Es la presencia de *vínculos fuertes* con altos niveles de *clustering* en el subgrafo de los agentes del núcleo entre sí ( $g^l$ ) o en el de los agentes de la periferia entre sí ( $g^p$ ), conjugada con la de *vínculos*

<sup>7</sup> Alto poder en la toma de decisiones de incidencia estatal.

<sup>8</sup> Ejecución de los incentivos definidos por la discrecionalidad de los funcionarios públicos con alto poder en la toma de decisiones de incidencia estatal.

*débiles* en el subgrafo de los agentes de la periferia entre sí ( $g^l$ ) y en la red bipartita ( $g^p$ ), lo que sumado a la presencia de puentes y puntos de corte explica en buena medida la emergencia de mundos pequeños.

Es bueno recordar que en cualquier contexto social dos factores son esenciales para la emergencia de mundos pequeños:

1. La incidencia de vínculos débiles y de puentes en el sentido de Granovetter (1973).
2. La uniformidad de las redes.

En primer lugar, los vínculos débiles expanden más las redes que los vínculos fuertes, disminuyendo los sesgos de cerradura triádica y bajando la densidad de toda la red. En segundo lugar, en general la estructura local de la red debe reflejar su estructura global. Esta es una característica inherente a redes completamente aleatorias o a redes regulares (Raffo, 2015).

Es evidente que en la configuración de las redes de corrupción intervienen estos dos factores. Por una parte, la presencia de vínculos débiles, puentes y puntos de corte en  $g^l$  y  $g^p$  es esencial para explicar la existencia de atajos y contactos de “largo alcance” (Kleinberg, 1999; Watts y Strogatz, 1998) que interconectan a agentes del núcleo y agentes periféricos, que de otra forma estarían incomunicados entre sí. En especial, la presencia de vínculos débiles de “largo alcance” en  $g^p$  resulta ser particularmente trascendente en la ejecución de ofensivas de protección de los agentes del núcleo entre sí; ofensivas, que aunque maquinadas y ordenadas por los propios agentes del núcleo, usualmente son ejecutadas por sus propios hombres (agentes periféricos).

[190]

Por otra parte, la presencia de los tres subgrafos a los que se ha hecho referencia y de los dos tipos de redes que se configuran en sus interacciones en el contexto de redes de *jerarquía agrupada* o de *grupo central* con estructuras binarias del tipo centro-periferia, proporciona la uniformidad necesaria a las redes para que las estructuras locales de la red reflejen sus estructuras globales. La presencia de las dos estructuras de red típicas mencionadas genera una cierta uniformidad de base en las *redes personales* de los agentes del núcleo, a pesar de las diferencias de escala y de densidad que son producidas por la heterogeneidad y diferencias de jerarquía entre ellos. La consecuencia de este fenómeno es determinante: permite la identificación de una serie de propiedades geográficas de la red por parte de los agentes del núcleo y de los agentes periféricos, a partir de la información que ofrece la estructura local.

Así, la arquitectura de una red de corrupción típica puede concebirse como un sistema configurado por dos procesos estructurales diferentes: un proceso que origina una estructura simple y ordenada que comanda la organización de contactos de corto alcance –la mayor parte de los contactos en y en  $g^l$  y en  $g^p$ –, y un proceso de naturaleza aleatoria que comanda la confección de contactos de largo alcance –algunos contactos en  $g^p$  y en  $g^l$ –, que no sigue las reglas del primero. Este traslape algorítmico conduce a la confección de redes con altos niveles de *clustering* pese a poseer longitudes de trayectorias características pequeñas (Watts y Strogatz, 1998).

Las interacciones entre los dos tipos de redes identificados determinan la evolución de las redes de corrupción. Se trata de estructuras de naturaleza dinámica, en las que no solo puede alterarse el patrón de vínculos entre un subconjunto o todo el conjunto de nodos en un momento dado, sino también el conjunto de nodos preexistente, hasta el punto en que la red original puede

transformarse radicalmente al fusionarse con otras redes o fragmentarse, incluso puede llegar a autodestruirse como resultado de la persistencia de dinámicas autodestructivas que favorecen la destrucción de vínculos y nodos. Se trata de redes cambiantes en el tiempo caracterizadas por la inestabilidad de largo plazo.

Por lo dicho, tanto en el caso de la probabilidad de supervivencia de las redes de corrupción como en el de su probabilidad de detección y captura, la estructura de las redes de corrupción produce un mecanismo de autorregulación que se transmite mediante acciones individuales. Tal fenómeno es una suerte de retroalimentación de la estructura de las redes sobre esta misma, que permite su propia reproducción. La estructura de las redes depende de las decisiones individuales, pero estas últimas también dependen de la primera.

### MÁS ALLÁ DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA

Desde la perspectiva anterior, la concreción transaccional de los mercados políticos se manifiesta con mayor fuerza en las democracias modernas en las elecciones, tanto de orden nacional como local. En dichos sistemas electorales, determinar quién tiene el derecho a sufragar es un paso fundamental para legitimar el proceso electoral. Además, la definición espacial de dónde pueden votar los ciudadanos es cardinal, principalmente en elecciones de orden local, ya que cada municipio constituye una circunscripción electoral distinta y la definición de los resultados se puede definir por un escaso margen de diferencia de votos (MOE, 2015).

En Colombia, el censo electoral lo define la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), que en el contexto constitucional es la institución encargada del registro civil y la identificación de los ciudadanos (Constitución Política de Colombia [1991], 2016), así como de la recopilación del censo electoral y la inscripción al mismo (Código Electoral Colombiano artículos 66, 76 y 86; Villar, 2006). Además, el derecho al voto se dispone para todos aquellos ciudadanos mayores de dieciocho años que no formen parte de las Fuerzas Armadas, ni que tengan penas condenatorias que los priven del ejercicio de sus derechos políticos<sup>9</sup> (MOE, 2015).

[191]

Pasando a un plano histórico, se puede afirmar que la democracia colombiana es un sistema paradójico, ya que a lo largo de sus dos siglos de existencia ha desarrollado una convivencia relativamente estable entre prácticas electorales legítimas y formas violentas de acción política. El proceso democrático en Colombia ha estado articulado a formas no democráticas de acción política: corrupción, clientelismo, violencia política y violencia en general (sobre todo asociada a bandas criminales adscritas al narcotráfico), que por múltiples razones de orden social, económico, político y cultural, se han ido legitimando desde lo político, allí donde los desajustes sociales son evidentes desde el territorio. Según la Misión de Observación Electoral (MOE) (2015) la cúspide del proceso anterior se da en el contexto de la parapolítica, que llegó a dominar el sistema electoral entre finales de la década de 1990 e inicios de la década de 2000.

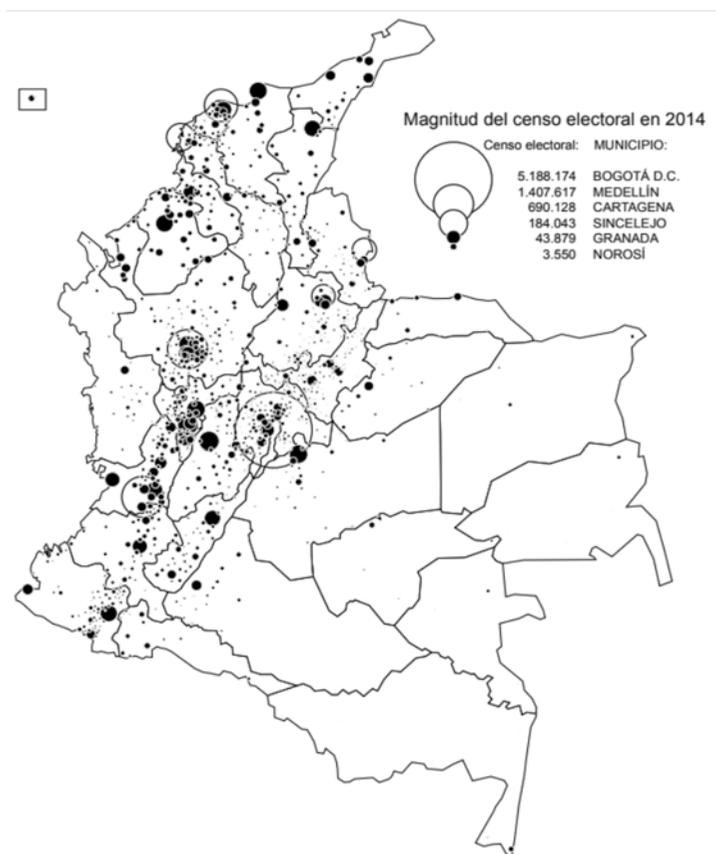
Conforme con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (proyecciones oficiales 2017), Colombia registró una población total de 49.435.956 habitantes en 2016, y se estima un potencial de votantes de 34.889.945 (RNEC, 2016). En el mapa 1 se destacan los enormes reservorios de votantes que representan las grandes ciudades, las cuales concentran una tercera

<sup>9</sup> También están habilitados para votar en las elecciones a autoridades municipales todos aquellos extranjeros que tengan cédula de extranjería como residentes, de acuerdo con la ley 1073/2006.

parte del potencial de votantes colombianos<sup>10</sup>, lo que puede resultar decisivo para unas elecciones de autoridades nacionales, como es el caso de elecciones para Congreso y Presidencia. Por el contrario, en elecciones de autoridades locales, dicha concentración del potencial de votantes en las siete principales ciudades del país, no define una importancia estratégica, dirigiendo la atención a los pequeños círculos del mapa, dado que, en poblaciones pequeñas, la elección de un candidato se define por *estrechos márgenes*, generando un mayor nivel de vulnerabilidad ante el fraude electoral.

El mapa 1 refuerza la importancia de las maquinarias políticas en pocas zonas del territorio para elecciones de orden nacional (Congreso y Presidencia), ya que cooptando el voto de pocas zonas, en términos territoriales, se garantiza la elección, sin la necesidad de una legitimidad media territorial, medida por un promedio ponderado de votos por zonas regionales. Además, revalida la necesidad de articular, como en efecto sucede, las redes de clientelismo del orden nacional y local, ya que los varones políticos de ciertas zonas específicas del territorio, pueden negociar los votos para elecciones nacionales, asegurando recursos provenientes de un orden nacional, que permiten capturar rentas (corrupción) en un orden local.

**Mapa 1.** Dimensión del potencial electoral de la totalidad de municipios de Colombia (2014)<sup>11</sup>



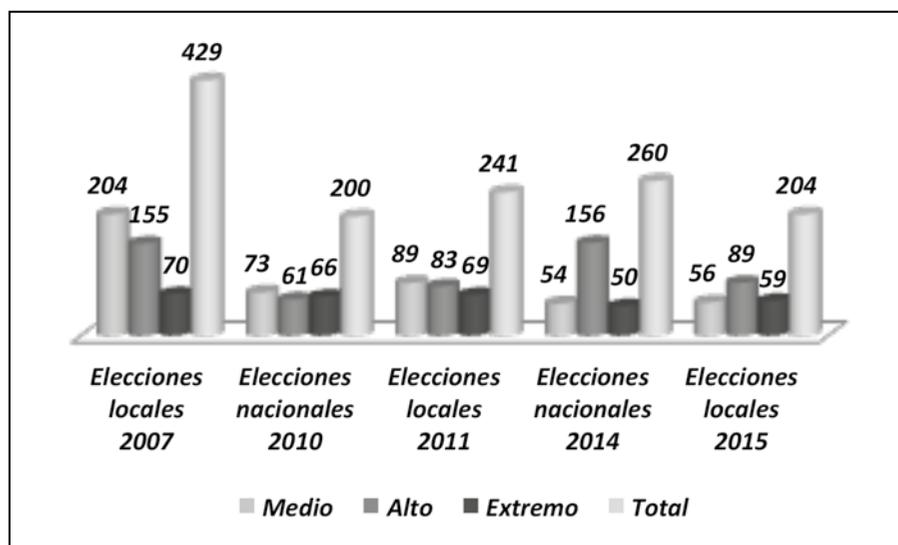
Fuente: Misión de Observación Electoral (2015).

<sup>10</sup> Proporción de electores concentrada por las siete ciudades más grandes del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Bucaramanga.

<sup>11</sup> Para las elecciones de Congreso de 2014 el censo electoral en el territorio nacional fue de 32.264.436 ciudadanos.

Además de lo precedente, el sistema electoral colombiano se enfrenta, en términos generales, a dos problemáticas estratégicas, la violencia y la corrupción. “Cada una de ellas involucra una gran diversidad de actores y procesos, y no son excluyentes entre sí; de hecho, la experiencia observada (...) muestra que tienden a ser complementarias” (MOE, 2015, p. 121). Según la MOE (2015), para el año 2015, 487 municipios del país (43 % de Colombia) presentaron niveles considerables de riesgo electoral, 438 (39 %) tuvieron niveles de riesgo por violencia, y en 204 municipios convergen ambos tipos de riesgo. Esto dimensiona la cooptación de las prácticas corruptas, clientelistas y violentas en el proceso democrático colombiano, que constituye la concreción de los mercados políticos.

**Gráfico 1.** Número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de riesgo electoral y de violencia 2007-2015



Fuente: Misión de Observación Electoral (2015).

El gráfico 1 muestra que la convergencia del riesgo electoral y de violencia disminuyó entre 2007 y 2015, esto guarda relación con el contexto de violencia paramilitar de la época (MOE, 2015). Aunque efectivamente la violencia directa ha perdido fuerza en el proceso de cooptación del voto popular, nuevas formas de cooptación ilícita se han desplegado en el territorio, sobre todo asociadas a estrategias de intimidación simbólica por parte de bandas criminales (Gómez, 2017) y a procesos clientelistas, financiados por contratistas de alto impacto regional y nacional.

La corrupción electoral es también una empresa que se inicia con bastante antelación al día electoral. Uno de los pasos fundamentales en el camino hacia la manipulación fraudulenta del sufragio de los ciudadanos es hacerlos votar en lugares donde se facilite el control sobre su decisión. Acorde con la MOE (2015), existe un número importante de municipios donde el censo electoral es mayor que el tamaño poblacional; es decir, hay municipios donde están habilitados para votar más ciudadanos que su total de habitantes (véase tabla 1). Lo anterior es una variante territorial primordial, pues la relocalización electoral pone en riesgo los derechos políticos de las personas oriundas de dichos lugares, además de expandir la zona de influencia de las redes clientelistas a otros municipios.

[193]

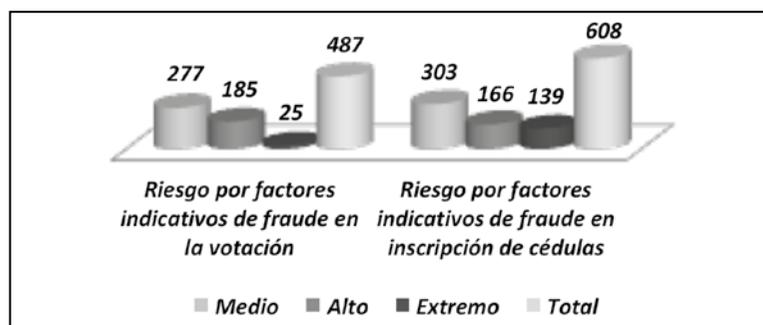
**Tabla 1.** Número de municipios con diferencia negativa entre censo electoral y proyección de población por departamento, 2015

Departamento	Número de municipios con diferencia negativa	Proporción dentro del departamento (%)
Antioquia	14	11
Santander	7	8
Cundinamarca	6	5
Meta	6	21
Norte de Santander	6	15
Atlántico	5	22
Boyacá	5	4
Valle del Cauca	5	12
Magdalena	4	13
Caldas	2	7
Sucre	2	8
Arauca	1	14
Bolívar	1	2
Chocó	1	3
La Guajira	1	7
Nariño	1	2
Vaupés	1	17
Vichada	1	25
Total	69	11

Fuente: Misión de Observación Electoral (2015).

[194]

Por si fuera poco, el riesgo asociado a la trashumancia<sup>12</sup> tiene un número significativamente mayor de municipios (608) que el riesgo medido sobre la votación. Una explicación para esta brecha es que las variables indicativas de fraude en la inscripción de cédulas evidencian patrones que se pueden asociar con mayor facilidad a comportamientos fraudulentos. La tabla 1 y el gráfico 2 muestran que a diferencia del ideal del sistema político, los votantes no se motivan autónomamente para manifestar su voluntad por medio del voto, sino que, por el contrario, los electores tienden a ejercer un papel pasivo y a ser movilizados por líderes interesados en adquirir su voto (Schumpeter, 2008).

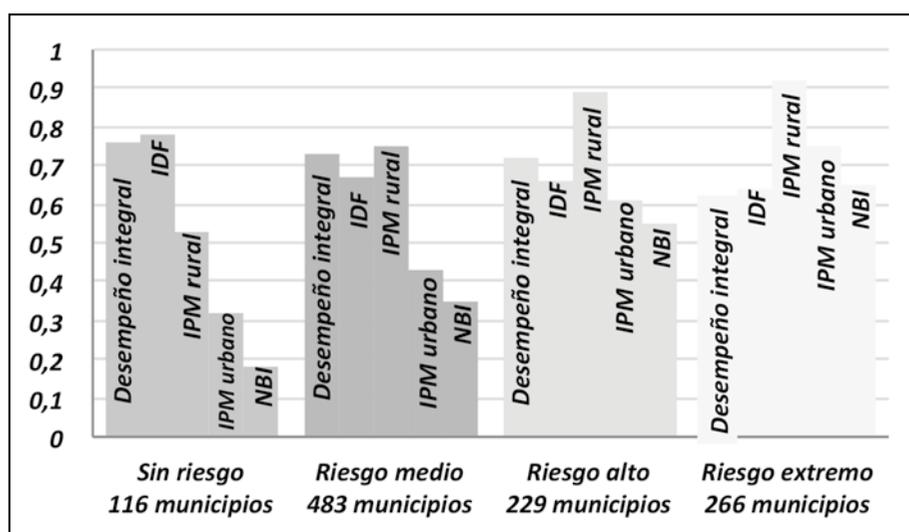
**Gráfico 2.** Número de municipios en riesgo por factores indicativos de fraude electoral y de fraude en inscripción de cédulas, 2015

Fuente: Misión de Observación Electoral (2015).

<sup>12</sup> “La trashumancia electoral es la acción de inscribir la cédula para votar en un lugar distinto a aquel en el que se reside y constituye un delito contemplado en el Código Penal Colombiano bajo el nombre de fraude en inscripción de cédulas” (RNEC, 2017, página web institucional).

Varios autores sostienen, respecto a las causas históricas del clientelismo, que este fenómeno se reproduce estratégicamente en Colombia por factores ligados a la pobreza, la exclusión social y la baja presencia estatal en múltiples regiones del país (Díaz, 1986; Leal y Dávila, 1990; Miranda, 1977). El gráfico 3 resalta que a mayores índices de pobreza (rural y urbana) y necesidades básicas insatisfechas, mayor el riesgo electoral. Además, esto se asocia con índices de desempeño de las autoridades locales: existe una correlación negativa entre la eficiencia gubernamental y el riesgo electoral. Esto claramente demuestra el usufructo de la pobreza por parte de las redes de clientelismo para la perdurabilidad y reproducción de sus estructuras, que refuerzan la captura de rentas, y con ello, el bajo desempeño estatal, que prolonga los estados de pobreza en dichos territorios.

**Gráfico 3.** Características de los municipios en riesgo por vulnerabilidades socioeconómicas e institucionales, 2015



Desempeño integral	0,76	0,73	0,72	0,53
IDF	0,78	0,67	0,66	0,64
IPM rural	0,53	0,75	0,89	0,92
IPM urbano	0,32	0,43	0,61	0,75
NBI <sup>13</sup>	0,18	0,35	0,55	0,65

Fuente: Misión de Observación Electoral (2015).

Al panorama complejo de los mercados políticos descritos anteriormente, se suma que en 2011, según la MOE (2015), fueron avalados y electos 586 funcionarios con sanciones penales, disciplinarias y fiscales. Asimismo, durante el periodo para el que fueron elegidos, otros 306 funcionarios fueron sancionados en el ejercicio del cargo, lo que muestra un panorama preocupante frente al rol cumplido por los partidos de favorecer el acceso de los ciudadanos al manejo de la administración pública.

<sup>13</sup> Véase anexo.

### **Red de favorecimientos judiciales: la adaptabilidad estratégica de la corrupción y el clientelismo político en Colombia**

En el proceso de adaptabilidad estratégica de las redes de corrupción y clientelismo en Colombia, se constata una estructura que permite a los agentes vinculados, realizar una estrategia de cobertura de riesgo: *consolidación de redes de favorecimiento judicial*. Esta estrategia facilita desestimar el papel de la justicia penal o disciplinaria en las investigaciones sobre actos de corrupción probados. Teniendo en cuenta que esto es prueba de la complejidad estructural del problema de la corrupción en Colombia, a continuación se describe de forma general, el “Cartel de la Toga”, como una expresión de la adaptabilidad estratégica de las redes de corrupción en el país.

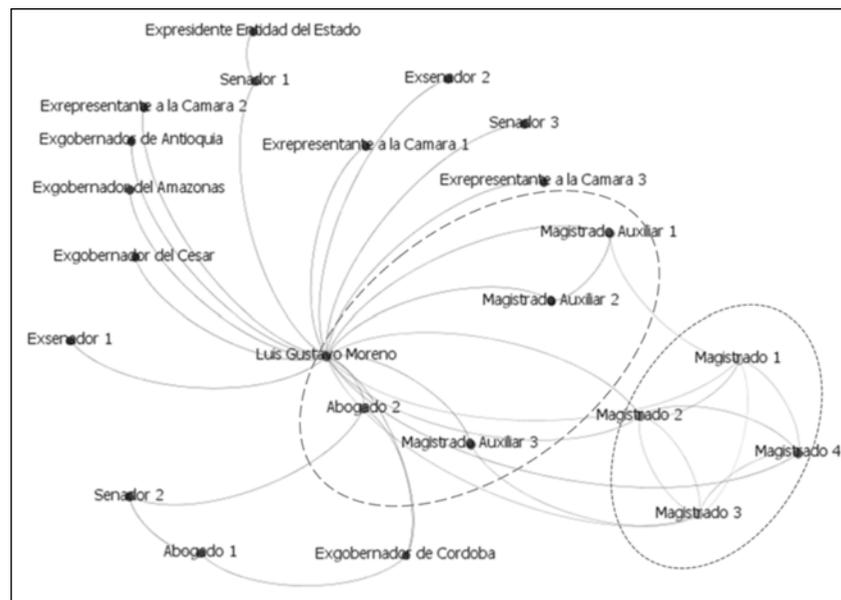
La construcción de la red de favorecimientos se sustenta en las declaraciones del exfiscal anticorrupción Luis Gustavo Moreno ante la Fiscalía General de la Nación, declaraciones que han sido objeto de múltiples trabajos periodísticos de *Semana*, *El Tiempo* y *El Espectador*, entre otros medios de comunicación. Dado que el proceso, jurídicamente hablando, se encuentra en etapa de investigación, y que mucha de la información suministrada por Moreno puede llegar a no tener validez jurídica, se omiten los nombres propios de los integrantes de dicho cartel, para evitar el riesgo de afectación al “buen nombre” de todo ciudadano<sup>14</sup>. En lugar del nombre, se define una etiqueta de la afiliación institucional y de la región de cada uno de los agentes mencionados por Moreno.

El Cartel de la Toga es una estructura ilegal de favorecimientos judiciales en Colombia, que vincula a magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), abogados litigantes ante la CSJ y aforados<sup>15</sup>. Esta estructura de favorecimientos judiciales expresa la adaptabilidad estratégica de las redes de corrupción y clientelismo en Colombia, ya que optaron por generar una red ilegal (paralela) que permite realizar una cobertura en riesgo, ante la posibilidad de detección y captura por procesos de corrupción o clientelismo.

[196]

<sup>14</sup> Debido al carácter dinámico de la investigación judicial y para no afectar el “buen nombre”, se decidió etiquetar la afiliación institucional de los agentes de la red, siendo precisamente la discrecionalidad de la afiliación institucional la que define la dinámica de la red, y el impacto sobre todo el entramado de corrupción y clientelismo político en Colombia.

<sup>15</sup> En Colombia, los aforados son los funcionarios públicos que, debido a su cargo, son juzgados por un juez o tribunal especial, diferente al de un ciudadano común. En el país existen dos tipos de aforados, aquellos juzgados por el Congreso (Comisión de Acusaciones), y los juzgados por la CSJ. Entre los distintos aforados, que son objeto de investigación en la CSJ, están congresistas, gobernadores y alcaldes.

**Gráfico 4.** Red de favorecimientos: Cartel de la Toga

$g^D$  : Subgrafo de alta discrecionalidad (núcleo).

$g^I$  : Subgrafo de agentes de intermediación (periferia central).

$g^P$  : Subgrafo de periferia.

Fuente: elaboración propia con base en *Semana*, *El Espectador* y *El Tiempo* (2017).

La metodología de análisis de estructuras en red tipo jerarquía agrupada, jerarquía central y mundos pequeños; permite evidenciar la complejidad del problema de la corrupción en Colombia, ya que es un híbrido de múltiples interconexiones entre estructuras con diferentes objetivos.

En primer lugar, se encuentra el subgrafo de alta discrecionalidad ( $g^D$ ) (véase gráfico 4), que es el núcleo de la actividad ilegal. En él están los funcionarios de más alta discrecionalidad; por esta razón existen registros de magistrados de la CSJ, los cuales generaron una estructura cerrada y con cierto grado de continuidad temporal, en la que se definían los precios del favorecimiento para los aforados, en los procesos de investigación judicial. A pesar de que este subgrafo es la estructura central de la red, tenían interconexiones con agentes estratégicos, que entregaban información a los interesados y la concreción de los cobros, sin conexión directa con el núcleo. Lo anterior corrobora una estrategia de invisibilidad de los agentes centrales de las redes de corrupción, clientelismo y favorecimiento judicial, ya que pese a ser los agentes de mayor discrecionalidad y, por ende, de mayor poder en la red, no generan una alta exposición, lo que dificulta su detección y arresto.

Las interconexiones estratégicas del núcleo ( $g^D$ ) están definidas por el subgrafo de agentes de intermediación ( $g^I$ ). Hay dos tipos de agentes: por un lado, están algunos magistrados auxiliares de los magistrados pertenecientes a la estructura central; los auxiliares se encargaban de hacer seguimiento y control a la operación, y eran los lazos de confianza con el núcleo. Por otro lado, se encuentran los abogados de algunos aforados, encargados de ser puentes de información y dinero entre los aforados y los agentes del núcleo.

[197]

Es precisamente uno de los agentes del subgrafo de periferia central ( $g^l$ ) quien alcanzó una mayor visibilidad por su capacidad de articular la periferia y el núcleo. Luis Gustavo Moreno era un reconocido abogado de aforados ante la CSJ, y fue el principal puente entre sus clientes (aforados) y los magistrados de la CSJ. Su efectiva intermediación le permitió ganar reconocimiento, ya que la absolución y el archivo de procesos de sus clientes, generaban un aura de eficiencia en su quehacer como abogado, que le posibilitó convertirse en el fiscal anticorrupción en 2016. El nuevo cargo le impidió a Moreno continuar al frente de la defensa de aforados y por consiguiente del proceso de intermediación. Por esta razón, entra de forma vinculante a la red Leonardo Luis Pinilla, antiguo socio de Moreno. El poder que le otorgó a Moreno ser fiscal anticorrupción, le permitió entregar información privilegiada a Pinilla, fortaleciendo la conexión entre la periferia y el núcleo, lo cual los llevó a incrementar el precio de los favorecimientos (pasando de cobrar alrededor de 2000 millones de pesos a 4000 millones de pesos/proceso en 2016). Lo anterior evidencia que el poder de discrecionalidad es directamente proporcional al cobro de tarifas ilegales, tanto en procesos de corrupción, clientelismo o favorecimientos judiciales.

El subgrafo de periferia ( $g^p$ ) vincula a todos los agentes aforados que buscan beneficiarse en los procesos de investigación abiertos por la CSJ, principalmente por parapolítica, apropiación indebida de recursos, concierto para delinquir, defraudación, etc. El subgrafo de periferia ( $g^p$ ) enlaza otro tipo de prácticas ilegales, ya que de cada uno de los aforados, se desprenden otras redes que interconectan diferentes eslabones que forman parte de la corrupción. Esto define la existencia de mundos pequeños, pues la conexión entre la periferia y el núcleo no demanda un número grande de conexiones previas. Lo dicho, posibilita un encriptamiento de las prácticas corruptas desde el plano local (municipios-regiones) hasta el plano nacional, generando una alta densidad en las diferentes formas de la corrupción en Colombia.

[198]

En este sentido, el Cartel de la Toga es una respuesta racional de las redes de corrupción y clientelismo en Colombia, que, a través de la cooptación de la CSJ, han logrado eliminar, en su mayoría, las posibilidades de sanción, aun en casos probados de corrupción. Esto complejiza el panorama de corrupción en Colombia, ya que son diferentes estructuras en red que se entrelazan y producen efectos complementarios, que dificultan de manera significativa la capacidad de actuación de las autoridades de control nacionales; más aún cuando son ellas mismas, las que estructuran y dinamizan la actividad ilegal.

## CONCLUSIONES

La CP en Colombia, entendida en el marco de una estructura en red que articula distintas prácticas ilegales como la corrupción propiamente dicha, el clientelismo y los favorecimientos judiciales, impone un alto desafío a las autoridades de control en el proceso de reconocimiento de la estructura de dichas organizaciones, estructura que traza ciertas prácticas y objetivos propios. Por ende, no considerar la adaptabilidad estratégica de este tipo de organizaciones, reduce el impacto de detección y arresto de las autoridades de control, además de profundizar el impacto de dicha problemática, al activar la capacidad de adaptación estratégica de estas organizaciones, como se evidencia en el caso del Cartel de la Toga, entre otros.

Es importante detallar que la estructura de las redes de corrupción expuestas genera una suerte de retroalimentación de la estructura de las redes sobre esta misma, lo que permite su propia reproducción. Según esto, la estructura de las redes depende de las decisiones individuales, pero estas últimas también dependen de la primera. Sin embargo, conocer la estructura de la red y las

reglas del juego no evita que más tarde que temprano todos caigan, hasta los de más altas jerarquías, como es el caso del Cartel de la Toga, un claro ejemplo de una red de favorecimientos judiciales, articulado a procesos de corrupción y clientelismo.

La CP es uno de los principales desafíos para países como Colombia, ya que permite consolidar toda una estructura de corrupción que coopta instancias significativas del Estado, permitiendo no solo la operación de dichas redes, sino su reproducción, pero lo más paradójico, su legitimación social, pues en la búsqueda de perdurabilidad temporal de dichas estructuras o de algunos agentes de dichas redes de CP, estos cumplen con ciertos objetivos de su mandato (alto desempeño gubernamental), para poder ampliar sus capturas de rentas en cargos de mayor discrecionalidad, es decir, se forja una suerte de corrupción benevolente. Este panorama, asociado a los múltiples desafíos sociales del país, configura todo un escenario de trampas de pobreza, por que dichas estructuras de CP agencian con mayor impacto en *territorios marginales*, lo cual impide controvertir dichos estados de alta vulnerabilidad social.

Los elementos metodológicos definidos en el presente análisis permiten, en el futuro, el desarrollo de un modelo analítico que se concentre en las interacciones estratégicas de carácter dinámico (secuencial) entre las decisiones de un núcleo discrecional de actividades de captura de rentas (decisiones estratégicas de corrupción) en un primera etapa del juego, y las estrategias de los políticos en los mercados políticos como tal (maximización de una función de ganancias esperada), en una segunda etapa del juego. Sería un intento por desarrollar un modelo formal de mercados políticos y corrupción en Colombia, utilizando juegos secuenciales y teoría de redes.

## REFERENCIAS

- Aidt, T. S. (2003). Economic analysis of corruption: a survey. *Economic Journal*, 113(491), 1-32. <https://doi.org/10.1046/j.0013-0133.2003.00171.x>
- Arrow, K. (1963). *Social choice and individual values: Cowles Foundation for research in economics at Yale University*.
- Ballester, C., Calvó-Armengol, A. & Zenou, Y. (2006). Who's who in networks. Wanted: the key player. *Econometrica*, 74(5), 1403-1417.
- Ballester, C., Calvó-Armengol, A. & Zenou, Y. (2009). Delinquent networks. *IZA Discussion Paper Series*, 4112, 1-43.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320-1346. <https://doi.org/http://www.aeaweb.org/jel/index.php>
- Becker, G. (1995). Human capital and poverty alleviation. *HRO Working Papers*, 52. Washington: World Bank.
- Buchanan, J. (1954). Social choice, democracy, and free markets. *Journal of Political Economy*, 62.
- Buchanan, J. & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Michigan: University of Michigan Press/Ann Arbor.
- Calvó-Armengol, A. & Zenou, Y. (2004). Social networks and crime decisions: the role of social structure in facilitating delinquent behavior. *International Economic Review*, 45(3), 939-958.
- Caplan, B. (2007). *The myth of the rational voter. Why democracies choose bad policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Díaz, E. (1986). *El clientelismo en Colombia. Un estudio exploratorio*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper.
- González, J. (2017). *Sentimientos y racionalidad en economía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez, D. (2017). *Territorio y criminalidad. Un estudio de la cooptación del territorio como estrategia central del negocio de drogas ilícitas en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- Hagedorn, J. (1988). *People and folks: gangs, crime and the underclass in a rustbelt city*. Chicago: Lake View Press.
- Kleinberg, J. (1999). *The small-world phenomenon: an algorithmic perspective: department of computer science*. Nueva York: Cornell University.
- Lakatos, I. (1970). *Falsification and the methodology of scientific research programmes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leal, F. & Dávila, A. (1990). Clientelismo. El sistema político y su expresión regional. Bogotá: Tercer Mundo Editores/IEPRI.

[199]

- Newman, V. & Ángel, M. P. (2017). *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. Bogotá: Fedesarrollo.
- North, D. (1993). ¿Qué queremos decir cuando hablamos de racionalidad? *Estudios Públicos*, 53, 2-8.
- Miranda, N. (1977). *Cientelismo y dominio de clase*. Bogotá: Cinep.
- Misión de Observación Electoral. (2015). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales, Colombia 2015*. Bogotá: MOE.
- Padilla, F. (1992). *The Gang as an American enterprise*. Nuevo Brunswick: Rutgers University Press.
- Raffo, L. (2010). ¿Cómo se forman los mundos pequeños? Individualismo metodológico y redes sociales. *Revista Sociedad y Economía*, 16, 13-34.
- Schumpeter, J. (2008). *Capitalism, socialism and democracy*. Nueva York: Harper Perennial.
- Serra, D. (2006). Empirical determinants of corruption: a sensitivity analysis. *Public Choice*, 126(1-2), 225-256. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-0286-4>
- Soto, R. (2003). *La corrupción desde una perspectiva económica*. Santiago de Chile.
- Silva, R. (2004). Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(1), 141-164.
- Sutherland, E. H. (1947). *Principles of criminology* (4ª ed.). Chicago: J. B. Lippincott.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2002). Result of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries: global programme against transnational organized crime. Disponible en: [http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot\\_survey.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf)
- Velasco, J. D. (2017). El voto uribista en los municipios colombianos: patrones y significados (2002-2014). *Análisis Político*, 30(89), 3-37.
- Villar, S. (2006). Censos electorales, inscripción de cédulas y listas de sufragantes. En: S. Villar Jiménez. *Código electoral colombiano normas constitucionales, legales, complementarias y jurisprudencia* (pp. 30-32). Bogotá: Ediciones Jurídicas Radar.
- Watts, D. & Strogatz, S. (1998). Collective dynamics of 'small-world' networks. *Nature*, 393, 440-442.
- Williams, P. (1998). Drug trafficking networks. *Current History*, 154-159.

[200]

## ANEXO

## INDICADORES SOCIOECONÓMICOS E INSTITUCIONALES EN COLOMBIA

Indicador	Descripción
Desempeño integral	El indicador integra, en el ámbito municipal, la medición de la eficacia (cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo), la eficiencia (relación de costo-beneficio en los productos relacionados con salud, educación y potabilización), el cumplimiento de requisitos legales (establecidos en el Sistema General de Participaciones) y la gestión (que integra el indicador de la capacidad administrativa y el índice de desempeño fiscal). El índice va de 0 a 100. Entre más elevado, hay un mejor desempeño integral (DNP, 2014b, p. 6)
Índice de desempeño fiscal	Este índice mide la calidad de la ejecución presupuestal de los municipios. Para ellos agrega varias mediciones que reflejan sus ingresos y gastos, teniendo en cuenta si la destinación de recursos está dirigida a gastos de funcionamiento o a inversión, así como la magnitud del déficit fiscal y la forma de su financiamiento. El índice va de 0 a 100. Entre más elevado, hay un mejor desempeño fiscal (DNP, 2014a, p. 7)
Índice de pobreza multidimensional (urbano y rural)	Este índice busca determinar el nivel de pobreza de los municipios a partir de la medición de las siguientes privaciones de su población: bajo logro educativo, analfabetismo, inasistencia escolar, rezago escolar, falta de acceso a cuidados de la primera infancia, trabajo infantil, dependencia económica, empleo informal, aseguramiento en salud, acceso a servicios de salud, acueducto, alcantarillado, material de las viviendas y hacinamiento. El índice va de 0 a 1. Entre más elevado hay un mayor nivel de privaciones. La medición de este índice distingue los hogares ubicados en zona rural y en zona urbana, lo que permite la producción de dos indicadores diferenciados (Dane, 2014)
Necesidades básicas insatisfechas	Este índice intenta determinar si las necesidades básicas de la población están cubiertas y a partir de ello establece la existencia de población en estado de pobreza. Para ello compone un indicador en el que integra la medición de las siguientes variables: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. El índice va de 0 a 100. Entre más elevado, hay un mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas (Dane, 2015). Se toma el valor agregado para todo el municipio.

[201]

Fuente: Misión de Observación Electoral (2015).