



**UR**



GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y  
COHESIÓN DE LA SOCIEDAD

---



GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y  
COHESIÓN DE LA SOCIEDAD

---

VICENTE TORRIJOS R.



Facultades de Ciencia Política y Gobierno  
y de Relaciones Internacionales

© 2009 Editorial Universidad del Rosario  
© 2009 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,  
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales  
© 2009 Vicente Torrijos R.  
© 2009 Eduard Vinyamata, por el prefacio.

ISBN: 978-958-738-061-3

Primera edición: Bogotá, D.C., octubre de 2009  
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario  
Diagramación: Margoth C. de Olivos  
Diseño de cubierta: Antonio Alarcón  
Impresión:  
Editorial Universidad del Rosario  
Carrera 7 N° 13-41 Ofc. 501 Tel.: 2970200 Ext. 7724 • Bogotá, D.C.  
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.  
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso  
previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario.

---

Torrijos R. Vicente  
Gobernabilidad democrática y cohesión de la sociedad / Vicente Torrijos R.  
—Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales.  
Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.  
242 p.

ISBN: 978-958-738-061-3

Ciencia Política / Administración pública / Democracia / Gobernabilidad / Liderazgo político /  
Violencia política / I. Título.

321.4 SCDD 20

---

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

## Contenido

Prefacio .....	9
EDUARD VINYAMATA	
Presentación: La transición turbulenta.....	12
La corrupción en perspectiva: riesgo, innovación y externalización .....	14
La gobernabilidad reluctante .....	55
Gobernabilidades múltiples: una metodología de interpretación de la evolución política de los sistemas sociales, aplicada al caso colombiano .....	70
Democracia, sociedad y Fuerzas Armadas en Colombia: del sueño a la vigilia .....	102
Quince temas: una colección de retos intelectuales para la ciencia política de hoy.....	112
La política del riesgo: el mito trágico de la paz en el razonamiento presidencial .....	132

Los medios de comunicación como promotores de paz: el papel del periodista como transformador de conflictos .....	174
Terrorismo y gestión informativa: autocontrol, crítica y creatividad .....	180
Conflicto, juicio moral y desarrollo de la identidad democrática.....	188
Territorio, seguridad y gobernabilidad: ¿la ruta de una democracia sostenible en Colombia? .....	198
La política de seguridad en perspectiva .....	214
El autor .....	240

# Prefacio

Eduard Vinyamata \*

Las situaciones de crisis y de cambio plantean como todo conflicto una situación de peligro y, a la vez, abren oportunidades de mejora. Las ideologías políticas clásicas han dejado de ser la formulación de límites en la acción y desarrollo político, éstas ya no sirven de contenedor para los programas políticos y con ello podemos comprobar con facilidad como viejos enemigos son hoy por hoy sólidos aliados. La crisis financiera globalizada también es motivo de inestabilidad política y de conflicto social de consecuencias difícilmente previsibles.

El desarrollo económico también ha sobrepasado sus límites naturales de antaño, ya no son los Estados los contenedores y promotores del desarrollo, la economía criminal abarca mas del 20 por ciento de la actividad económica mundial: narcotráfico, tráfico de personas, de armas, estafas de grandes proporciones, corrupción generalizada, destrucción del medio ambiente en proporciones dantescas, representan lucrativos negocios que mantienen en niveles productivos buena parte de un número creciente de países y de sectores sociales.

Por otra parte, la seguridad de los intereses económicos y políticos se ve incrementada y encarecida a costa de la inseguridad humana. Las guerras de los últimos años ya no afectan a los combatientes sino a la población civil. Actualmente, el número de bajas en los conflictos armados era la proporción inversa a la de hace cincuenta o cien años. El 10 por ciento de las bajas hoy en día son

---

\* Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de Conflictología, Director del Campus para la Paz de la Universitat Oberta de Catalunya, Director académico del área de Cooperación Humanitaria, Paz y Sostenibilidad del Instituto Internacional de Postgrado de la misma universidad ; autor de una veintena de libros de Conflictología y asesor internacional en este ámbito.

militares o policías, mientras que el 90 por ciento es población civil indefensa y, seguramente, también ajena al conflicto. Por el contrario, en el pasado reciente las proporciones eran a la inversa. Ya no se trata únicamente de guerras convencionales, entre un país y otro, a éstas, se incorporan auténticas guerras civiles entre grupos de compiten por el negocio del poder. México es un caso emblemático. Grupos de ciudadanos ya no se conforman con aceptar que sean los negociantes que subvencionan la política para obtener privilegios posteriormente del Estado y se integran en la llamada *Economía Criminal*, aquella que prescinde de leyes y de toda moral y actúa en aquellos sectores económicos de mas fácil y rápido beneficio.

Los métodos de resolución de conflictos políticos, sociales o militares no han evolucionado, continúan basándose en la limitación de la libertad, la violación de los derechos humanos y la destrucción moral, física y la pérdida de vidas humanas. Y, sin embargo, disponemos de los suficientes conocimientos científicos y tecnológicos como para superar los nefastos resultados que los conflictos generan. Desde la Conflictología es posible. El principal obstáculo es el cambio necesario de paradigma y de tecnología en la solución de los conflictos, algo muy difícil. Tal vez, en una situación como la actual, con niveles crecientes de inestabilidad económica y agitación social y política, podamos intuir un interés creciente por incorporar soluciones y alternativas a los problemas existentes. Hasta el presente, los esfuerzos se encaminan más a mantener el *statu quo* y los privilegios acumulados en la historia reciente que por gobernar, es decir, por resolver problemas y garantizar la libertad y la democracia desde la justicia y la seguridad generalizadas.

Recientemente la Conferencia de Ministros de Países Iberoamericanos publica un cuaderno<sup>1</sup> donde se recoge el caso del *Barrio de Paz* en Guayaquil, Ecuador, caso protagonizado por la Fundación *Ser Paz*, que en solo seis meses reduce el crimen y la violencia en el barrio con mayores índices delictivos de la ciudad ecuatoriana mediante métodos no violentos ni represivos y donde la policía había fracasado. Este caso, además de reducir drásticamente la violencia con escasos costes económicos, consigue al mismo tiempo integrar en la sociedad a buena parte de los pandilleros incorporándolos a la vida ciudadana.

---

<sup>1</sup> *Pandillas y Maras*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2008

También, con parecidos resultados, un comandante de infantería del ejército español destacado como casco azul en Kosovo,<sup>2</sup> habiendo aprendido técnicas no violentas en situaciones de conflicto armado, decide aplicarlas al recibir órdenes de sus superiores de desarmar población civil. En cuestión de pocas horas y sin intervención de la fuerza consigue sus objetivos.

La violencia política en la vida de las naciones y en el panorama internacional es la práctica usual. El convencimiento implícito a toda ideología se centra en la eficacia de las acciones violentas: el engaño, la corrupción, el incumplimiento de las leyes incluso des del propio Estado y de los organismos internacionales, el uso del aparato del Estado y del sistema Judicial para reprimir y destruir a los competidores políticos, para impedir el acceso al poder de las minorías, son prácticas habituales en la mayoría de sistemas políticos. Son los métodos los que determinan los fines o los resultados, no a la inversa. Mejorar las relaciones políticas e internacionales exige mudar los métodos de acción política, es decir, aprender a defender los propios intereses y a hacer política sin violencia. Los resultados de la violencia los conocemos sobradamente, y son nefastos.

---

<sup>2</sup> Se trata de un ex estudiante del máster de Conflictología de la UOC ([www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)). Se publicó una entrevista con este militar en la revista de la universidad "Món UOC" durante la primavera del 2008.

## **Presentación:**

### **La transición turbulenta**

Cuando visité el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) de Barcelona, en el año 2000, Joan Prats y yo estábamos convencidos de que las democracias sometidas a conflictos crónicos y anacrónicos podían enseñarles algunas cosas nuevas a los países industrializados identificados con la democracia liberal.

Desarrollamos entonces la noción de gobernabilidades múltiples con el fin de evaluar y proyectar los principales fenómenos evolutivos de nuestros sistemas políticos iberoamericanos, habitualmente puestos a prueba por tensiones simultáneas y progresivas.

Al mismo tiempo, con Eduard Vinyamata estábamos avanzando en su programa de Conflictología para graduados en la Universitat Oberta de Catalunya y nuestros alumnos de diferentes países de América Latina reportaban una creciente dificultad para comprender la relativa apatía de los ciudadanos hacia el nuevo clima democrático regional y su preferencia por regímenes autoritarios, pero aparentemente eficaces, al responder frente a las frustraciones generadas por la corrupción y la represión a lo largo de varias décadas, durante la Guerra Fría.

Los gobiernos hacían muchos esfuerzos para no claudicar ante Ong cada vez más poderosas y con amplia cobertura transnacional ; los municipios trataban de valerse por sí mismos aunque, frecuentemente, cedían ante la tentación de las ayudas procedentes de gobiernos extranjeros frente a los cuales quedaban automáticamente subordinados ; y los militares se hallaban en la encrucijada, al no saber, exactamente, qué podían hacer frente a regímenes emergentes dispuestos a intervenir en los asuntos internos de otros países justo cuando ellos, los uniformados, habían comprendido a cabalidad las virtudes de la gobernabilidad democrática.

Esta confrontación esencial entre gobernabilidad democrática, y gobernabilidad a secas, sin adjetivos, pero de naturaleza despótica, fue generando un clima de permeabilidad y permisividad en América Latina, de tal modo que las botas militares fueron sustituidas por sistemas políticos neopopulistas y plebiscitarios que despreciaban la propiedad privada, la libertad de expresión y las autonomías regionales y locales.

Ese hiperpresidencialismo neopopulista, interventor, centralizador, planificador, expansionista e intervencionista, se oponía, pues, al neopluralismo que, pragmáticamente, se esforzaba por mantener a salvo la democracia representativa y activa, en los términos concebidos por la Carta Interamericana, firmada en Lima, precisamente, el 11 de septiembre del 2001.

En otras palabras, la primera década del siglo XXI se convirtió en un verdadero laboratorio de gobernabilidad global.

Frente al extremismo y el radicalismo (que puso de modo el terrorismo suicida con pretexto religioso) y que desde el Medio Oriente se extendía por el hemisferio occidental utilizando como plataforma a gobiernos latinoamericanos basados en un consenso forzosamente inducido y autosostenible (para el que la democracia liberal valía poco o nada), varios países, medios de comunicación, firmas transnacionales, partidos políticos valerosos, altos mandos militares inspirados por la lucha global contra el terrorismo, y académicos amantes de la libertad, se dieron a la tarea de reflexionar y actuar para preservar el legado de la gobernabilidad democrática.

Así que durante estos años, en los que he tenido el privilegio de impartir mis lecciones en la Academia Diplomática de San Carlos, en la Escuela de Alto Gobierno, en la Universitat Oberta, en el IIG, y en el claustro Rosarista, una sola ha sido la voz que ha ido marcando el sendero de este proceso de enseñanza y aprendizaje incesante: la voz de libertad y de la democracia.

Guayabal de Siquima, Colombia,  
abril de 2009

# La corrupción en perspectiva: riesgo, innovación y externalización<sup>1</sup>

Este es un análisis integral de las principales tendencias que registra el fenómeno político conocido como corrupción. Primero, aborda la corrupción en términos sociológicos; segundo, constata que la magnitud del problema ha dado origen, en Colombia, a un sofisticado sistema nacional de innovación; y tercero, plantea el problema en una dimensión internacional.

## 1. La idea

Este es un análisis integral de las principales tendencias que registra el fenómeno político conocido como corrupción. Primero, aborda la corrupción en términos sociológicos como un riesgo todavía susceptible de ser rastreado y controlado por las democracias; segundo, constata que la magnitud del problema ha dado origen, en Colombia, particularmente, a un sofisticado sistema nacional de innovación que, por supuesto, tiene importantes desafíos que resolver; y tercero, plantea el problema en una dimensión internacional destacando, por una parte, los avances de lo que podría llamarse “régimen hemisférico anticorrupción”, y explorando, por otra parte, los retos a los que se enfrenta esta dinámica colectiva.

En perspectiva, y para sintetizar, la corrupción es tomada como un riesgo que asumen y enfrentan nuestras democracias desde dos ángulos integrados a un mismo campo de acción y raciocinio: el de la innovación, con el cual se neutralizan sus avances, y el de la externalización, desde el cual se busca proteger a la sociedad del peligro y la amenaza esencial que ella sugiere, trans-

---

<sup>1</sup> Publicado en la *Revista del Departamento Administrativo de la Función Pública*, No. 87, 1998.

formándola, reconvirtiéndola en un proceso inacabado de “reconfiguración” de la democracia.

## 2. El concepto

Tras estudiar los aportes pertinentes de Weber, Nye y Noonan, Robert Klitgaard ha llegado a la conclusión de que la corrupción es “la conducta que se desvía de los deberes formales de un rol público por ganancias de interés privado (personal, familiar o grupal), pecuniarias o relacionadas con el status; o que viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de conducta de interés privado”.<sup>2</sup> Esta definición plantea diferentes problemas. En principio, se trata de un fenómeno que oscila entre lo público y lo privado; es decir, estamos, hablando de un asunto esencialmente político relacionado con la preservación de los regímenes (democráticos, en este caso) mediante el consenso, la legitimidad y la confianza (tanto a niveles domésticos como a niveles globales).

Segundo, se trata de un juego de roles. En tal juego, el funcionariado es el eje del razonamiento. Su proyección, sus actitudes y su intervención en los procesos de transformación social determinan en buena parte cuán confiable resulta la red burocrática y qué tipo de participación podrían desarrollar en ese tejido los ciudadanos que no hacen parte (ni siquiera en las fases de control social independiente) de la estructura de gobierno.

Tercero, es un tema relacionado con la modernización. Al introducir lo referente al status y al ejercicio de conductas de interés privado, la definición se relaciona con los procesos y las vías de modernización. En tal sentido, surgen interrogantes sobre las normas y los deberes en una sociedad que se transforma aceleradamente (postraditionalmente).

Cuarto, la definición plantea el problema de la conducta desviada. Esta desviación, más que una simple referencia psicopatológica, remite a los fundamentos éticos sobre los que operan (contractualmente) las redes sociales y los tejidos burocráticos que entrelazan a gobierno y organizaciones ciudadanas.

Quinto, aparece también el problema de la legitimación ideológica y la obediencia. El grado en que el funcionariado se ajusta o se desajusta (ética y contractualmente) a las normas anticorrupción, genera una tensión de alto grado al

---

<sup>2</sup> Robert KLITGAARD. Controlando la corrupción Fundación Hanns Seidel, Quipus, La Paz. 1990, p. 38.

sistema que, por una parte, registra las transacciones ilegales como un mecanismo (no necesariamente deseable) de estabilidad y sostenibilidad, pero, por otra parte, se debate permanentemente entre la inestabilidad y la obsolescencia.

Esta brecha, entre la sostenibilidad y la obsolescencia está anegada de pautas que transmiten la sensación de que los sistemas son perdurables y maniobrables; es decir, transmiten, la sensación (más o menos cierta, o errónea) de cuán gobernable es un sistema político. O sea, que a lo largo y ancho de esa brecha se extiende una fina película transparente que permite, a ciudadanos en general y a funcionarios en particular, interpretar qué grado de obediencia puede generarse y, sobre todo, qué corpus ideológicos son manejables, tolerables y aceptables. De tal suerte que la cohesión del funcionariado, base de la acción coherente del sistema, y su relación, más o menos difusa con el ciudadano, se da en términos ideológicos, planteando así la articulación de intereses como una especie de legibilidad del sistema en su conjunto.

### **Lo Político: Consenso y Confianza**

Este primer punto ha sido estudiado apropiadamente por Juan J. Linz al reflexionar sobre los sistemas parlamentarios y presidenciales en el desarrollo contemporáneo de la democracia. Al destacar que tanto unos como otros dependen del apoyo social para su preservación, Linz asegura que tales regímenes se basan en un consenso público que sólo reconoce como autoridad legítima el poder que haya sido adquirido por medios legales y democráticos. En resumen, “esos regímenes dependen de la habilidad de sus dirigentes para gobernar, inspirar confianza, respetar los límites de su poder y alcanzar un grado apropiado de consenso”.<sup>3</sup>

¿Podría, pues, el irrespeto de los funcionarios hacia los límites de su poder afectar tan sensiblemente el grado de consenso de tal suerte que, al imperar los medios ilegales, se desvanezca el reconocimiento de la autoridad y se ponga en entredicho la preservación del sistema democrático? Este cuestionamiento radical, que presenta al flujo de actos corruptos como fuente primordial de la inestabilidad y el desmoronamiento de un régimen, tiene que ser matizado.

---

<sup>3</sup> Juan J. LINZ. “Los dos rostros de la democracia”. *Facetas* (No. 92, 2 de 1991). USIS, Washington 1991. 1990, p. 27.

Por su naturaleza, las democracias están sometidas a múltiples tensiones. Sin ellas, la democracia sería, sencillamente, inconcebible. Entre esas tensiones fundamentales figuran las generadas por el terrorismo, el extremismo y la corrupción. Si los sistemas democráticos están obligados a contemplar y tolerar a aquellos grupos que cuestionan a través del terror su propia existencia, ¿estará en capacidad de resistir los embates de la corrupción?

Aunque pueda aceptarse una respuesta simplista que asuma las bondades y la elasticidad de la democracia, es siempre conveniente regresar al planteamiento original de Linz y percatarse de los nexos que pueden presentarse entre los diferentes agentes perturbadores del consenso. Vistos aisladamente, terrorismo, extremismo y corrupción podrían ser focos fácilmente eliminables de la arena democrática. Pero cuando se verifica que unos y otros son fenómenos extensivos que se entrelazan formando relaciones de difícil comprensión, se llega al punto de partida que se refiere al mantenimiento del consenso como base de la preservación.

Sin duda, los regímenes totalitarios pueden gozar del apoyo de fuerzas, grupos e instituciones con base en un consenso en el que se reconoce como autoridad legítima el poder adquirido por medios legales. Esos regímenes pueden manejar durante largos períodos las más alarmantes formas de corrupción con mínimo riesgo de disidencia política (armada o cívica) debido, precisamente, a que tal disidencia es perseguida y eliminada. Sin embargo, al no haber sido adquirido por medios democráticos, ese poder es un poder hueco que sólo adquiere forma a través de la imposición de actos que, por su naturaleza, son cíclica y progresivamente corruptibles. Tales actos se basan, esencialmente, en el uso de la fuerza. A pesar del esplendor de que puedan gozar esos gobiernos, tarde o temprano las fisuras sobre el consenso se convertirán en auténticas fracturas que romperán el modelo.

La democracia no puede darse semejantes lujos. En su fragilidad, en el asedio permanente a que se halla sometida por la oposición de múltiples fuerzas contradictorias, reside, paradójicamente, su notable fortaleza. Esa fortaleza, pues, remite a unas formaciones intangibles, diluidas y opacas: la confianza y la incertidumbre. Así, en la preservación de la democracia la amenaza de la corrupción es una amenaza esencial que sólo puede ser manejable, con relativa elasticidad y mecanismos comprensivos, hasta que, por una parte, se altere

la confianza en la mayoría y no sólo en unas de las facetas del sistema político; y hasta que, por otra parte, la natural incertidumbre e impredecibilidad del sistema sea reemplazada por la mecánica rutinaria del ejercicio automatizado del poder en beneficio de las camarillas.

### El juego de roles

Este segundo punto ha sido tratado por B. Guy Peters. Aunque sus análisis tiene que ver directamente con las transiciones a la democracia, Peters ha estudiado, en un sentido amplio, cómo los dirigentes y los funcionarios se ven en la necesidad de tomar decisiones sobre el modo en que debe administrarse el Estado. Y esto no es algo simple. En ello se ven comprometidas sus carreras personales, la administración eficiente de lo público, y, sobre todo, “la protección del Estado (aunque la administración sea eficaz) contra la influencia de los valores erróneos de sus empleados”.<sup>4</sup>

Tal como puede apreciarse, el problema es el de un juego de roles que se presenta en relación con los valores a los que se dará prioridad al momento de tomar las decisiones. De acuerdo con los aportes de R. D. Putnam, Peters afirma que los dirigentes políticos participan en un juego a dos niveles que no siempre son coincidentes y en los que se puede ganar en uno y perder en el otro: “por una parte, juegan el juego interno del gobierno, tratando de que la gestión del sistema sea lo más eficiente posible y de obtener el mayor nivel posible de dedicación de sus empleados. Por otra parte, ellos juegan un juego externo, procurando obtener un máximo de legitimidad para el régimen (y para ellos mismos) de la masa de la población, y hasta de actores internacionales”.<sup>5</sup>

El problema está, a nuestro juicio, en que éstos no son los dos únicos juegos posibles. Entre dichos juegos tienen lugar otros dos que podrían reforzar el grado de cuestionamiento del sistema, pero, curiosamente, y al mismo tiempo, la posibilidad de que los ciudadanos participen en el juego y afecten sensiblemente el desarrollo del proceso. Uno de esos juegos es el

---

<sup>4</sup> B. Guy PETERS. “El papel de la administración pública en la consolidación de la democracia”. *Revista Internacional de las Ciencias Sociales* (No. 143, marzo), Unesco, Barcelona. 1995, p. 151s.

<sup>5</sup> R. D. PUTNAM. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games* *International Organization* (No. 42) 427-460, citado por BG Peters, *op. cit.* 1988, p. 152.

de las hurtadillas y el otro es el del soslayo. Ambos sugieren la idea de que se actúa subrepticamente. Por una parte, en el juego de las hurtadillas se busca que la gestión del sistema siga siendo lo más eficiente posible, pero no se trata de obtener el mayor nivel de dedicación del funcionariado, ya que el grueso de estas personas vinculadas a la administración se halla reservado también para otro tipo de acciones logísticas o tácticas relacionadas con el fortalecimiento de grupos, partidos o facciones políticas.

Por otra parte, en el juego de soslayo se estaría buscando entre los actores internacionales el máximo grado de legitimidad para el régimen, pero, simultáneamente, se pretendería de la población, en tanto masa de votantes, el máximo grado de legitimidad y apoyo (electoral) para el funcionariado.

El resultado de la combinación entre estos dos juegos resulta interesante: el funcionariado no pierde su relativa eficiencia; el sistema no pierde su relativa eficacia en el manejo de los asuntos, y los funcionarios, sin haberse adentrado en la ilegalidad, han obtenido jugosos dividendos políticos de índole personal gracias a la desviación de sus deberes formales.

Al convertirse en blanco de ciertos sectores del funcionariado, los grupos, individuos u organizaciones que no necesariamente comparten los objetivos que conllevan los juegos de las hurtadillas y de soslayo se organizan de tal forma que balancean en diversas áreas de influencia el uso del poder. Aunque no lo ejercen de manera formal, los mecanismos alternativos de uso del poder les permiten a estas asociaciones generar nuevos esquemas de relaciones sociales al desvirtuar la idea clásica del poder asociada con la de dominación.

Aunque este tipo de conductas creativas podrían generar expectativas de nuevos modelos estructurales del poder, convirtiendo así en secuencias paralelas lo que antes era una concepción unitaria de tales relaciones de poder, la cierto es que los ciudadanos pueden encontrar mecanismos liberadores, o puntos de fuga que no sean necesariamente subversivos, como los que fueron hallados cuando se superó el esquema autoritario de Laureano Gómez, y consecutivamente, el de Gustavo Rojas, al iniciarse la segunda mitad del siglo XX en Colombia.

En últimas, se trata de hacer prácticas las apreciaciones de R.S. Lynd, citado por Walter Buckley, cuando sostiene que “un problema fundamental

es este: si confundir, bajo la denominación genérica de dominación, tanto el poder arbitrariamente impuesto como los usos del poder organizado por medios democráticos para alcanzar fines democráticos, facilita o no la claridad de pensamiento acerca del poder o su uso eficaz: la identificación del poder con la dominación oscurece el hecho de que en una democracia auténtica el poder puede resultar un recurso humano utilizable para la ampliación de la libertad humana”.<sup>6</sup>

### **Modernización y normas**

Este tercer punto ha sido abordado por Samuel P. Huntington de tal manera que la definición de Klitgaard que hemos venido extendiendo en forma de ramas de árbol, y su propia definición de corrupción se ven cuestionadas pero no desvirtuadas. Asumiendo que la corrupción es “una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados”, Huntington presume que en una sociedad en vías de modernización, como bien podría ser la sociedad colombiana, se presenta un choque de pautas normativas que explica cómo “la corrupción, más que de la desviación respecto de las normas aceptadas, proviene del hecho de que éstas se apartan de las pautas establecidas de conducta. Las nuevas normas y criterios sobre lo que está bien y lo que está mal llevan al repudio, por lo menos de algunos esquemas de conducta tradicionales”.<sup>7</sup>

Esto, por supuesto, no significa que las nuevas normas no sean válidas, o que no sean aceptables. De hecho, tampoco tiende a considerar que las pautas normativas que la modernización conlleva sean más adecuadas o preferibles que otro tipo de pautas. Significa, sencillamente, que el choque entre ellas genera fricciones y rupturas de difícil asimilación. Semejante disonancia produce, como es apenas natural, unas deficiencias en los esquemas de aprehensión que retardan la adaptación a nuevos sistemas de convivencia. El funcionariado, y aún las organizaciones de iniciativa ciudadana que interactúan con el Estado

---

<sup>6</sup> Robert S. LYND. “Power in american society as resource and problem”, en *Problems of power in American democracy*, citado por Walter Buckley (1967) *La sociología y la teoría moderna de los sistemas. Amorrotu*, Bs Aires. 1982, p. 270.

<sup>7</sup> Samuel P. HUNTINGTON. *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires 1992, p. 64.

a través de formas de ejercicio de poder difuso, se ven enfrascadas, en materias complejas que no se resuelven, sino que muchas veces se complejizan apelando simultáneamente a preceptos religiosos, legales y vivenciales.

Esta congestión problemática va evolucionando lentamente en la medida en que se perfeccionan los métodos de institucionalización política efectiva, aumenta la autonomía y la responsabilidad de los funcionarios en múltiples asuntos cotidianos, y se incrementan las opciones ciudadanas de control de gestión, logrando que se reduzca sensiblemente la subordinación de los roles institucionales a exigencias exógenas. Sin embargo, la evolución de esa congestión no significa que se reduzcan los índices de corrupción. De cualquier manera, comprender y estudiar esa evolución es útil para explicar por qué se presentan éstos o aquellos niveles del fenómeno en algunos de los momentos de modernización. En últimas, el rechazo acelerado y acentuado de las viejas normas, “tiende, según Huntington, a socavar la legitimidad de todas; el conflicto entre las pautas modernas y las tradicionales posibilita comportamientos que ni las unas ni las otras justifican”.<sup>8</sup>

### Ética y desviación

Este cuarto punto ha sido tratado por John P. Burke y Leslie T. Wilkins. Si el problema de la corrupción remite, invariablemente, al tema de las conductas desviadas, habría que preguntarse en dónde reside la “inevitabilidad” del fenómeno, más allá de la simple relación costo-beneficio que analiza Klitgaard a través de árboles decisionales y metáforas económicas.<sup>9</sup>

De acuerdo con Burke, lo “ético” no siempre está separado de la “función”: “los deberes y obligaciones oficiales en sí pueden tener un carácter moral”.<sup>10</sup> Esto significa que, a pesar de los valores morales universales que han sido aceptados por casi todos los gobiernos, existen mundialmente infinidad de matices en la gestión pública que pueden ser o no ser compartidos moralmente por funcio-

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> KLITGAARD, *op. cit.*, (1) p. 80, presenta un interesante árbol de decisión del agente, y un modelo director agente-cliente así como otros aportes para ilustrar la formación y evolución de la corrupción. Cfr del mismo KILTGAARD. *Ajustándonos a la realidad. Políticas creativas para un “mercado versus Estado” en beneficio de todos.* Sudamericana Buenos Aires, 1994, p. 155 s.

<sup>10</sup> John P. BURKE. *Responsabilidad burocrática.* Heliasta, Buenos Aires 1994, p. 216.

narios y ciudadanos. Sin embargo, el criterio de responsabilidad burocrática propuesto por Burke es sumamente claro y se basa en las obligaciones que, con total libertad, desde el punto de vista moral, contraen los funcionarios.

A lo anterior hay que agregar que la libre elección conlleva un ingrediente de trascendental importancia: lo contractual, que se basa en la práctica de hacer promesas. En consecuencia, “las promesas de orden político generan vínculos morales y no exclusivamente políticos con el Estado”,<sup>11</sup> de tal forma que se superan las simples adhesiones afectivas basadas en consideraciones partidistas hacia este o aquel gobierno, y se estrechan cada vez más los lazos entre funcionario e interés nacional. Con lo cual, “la preferencia por las obligaciones políticas significaría darles prioridad a las creencias morales personales y no renunciar a ellas”. Esto significa que, así como un funcionario puede adaptar fácilmente sus consideraciones morales a un régimen basado en la corrupción, existen también fuerzas de tipo ético que siempre tendrán referentes universales y acompañarán a aquellos funcionarios y ciudadanos opuestos al funcionamiento corrupto y/o dispuestos a dejarse guiar por el interés nacional siempre que éste se halle inspirado por los valores universales.

En síntesis, los marcos éticos de naturaleza universal son siempre un excelente punto de apoyo para reforzar creencias, conductas e interpretaciones. Por ende, hay que aceptar que todas las sutilezas en que se funda la corrupción pueden ser desveladas o también pueden ser reforzadas desde los parámetros universales. Los defensores de los criterios de base democrática siempre hallarán compañía para sus sistemas de valores en otros puntos del globo y, a la postre, los fundamentalismos, o los sistemas de “doble moral” serán sensiblemente cuestionados o tendrán que adaptarse a inequívocos señalamientos de base popular. La corrupción, pues, será un problema recurrente con el que tendrán que enfrentarse los sistemas de sanciones sociales y sistemas sociales, pero las conductas desviadas, o los señalamientos injustos (o apresurados) sobre la conducta ajena, siempre estarán definidos y serán reprimidos.

Esto ha sido analizado en detalle por Wilkins, quien ha llegado a sostener que “parece posible que una sociedad actúe de modo tal que se desvaloricen

---

<sup>11</sup> *Ibidem.*

sus sistemas de sanciones sociales. Si actúa dicho mecanismo de retroalimentación, el sistema dentro del cual se aplica tiende a la inestabilidad”.<sup>12</sup> En pocas palabras, la corrupción puede ser fácilmente identificable, rastreada y neutralizada, pero también puede contagiar a los sistemas hasta paralizados. En todo caso, si un sistema se halla contagiado hasta la inestabilidad, pero activa los mecanismos correctivos y creativos de superación de la amenaza, puede recomponer fácilmente su tejido democrático y neutralizar las fuentes de la corrupción siempre y cuando el entorno lo facilite, es decir, que algunos, y no necesariamente todos los países y sistemas acompañantes lo catalicen.

En cualquier caso, si una sociedad percibe que se han devaluado sus sistemas de sanciones sociales y se empeña en reevaluarlos, todo esfuerzo de los sistemas acompañantes por permitirlo redundará en armonía para el flujo de relaciones y las interacciones se acrecentarán positivamente. En cambio, todo intento por impedir esta reconstrucción afectará negativamente el desarrollo de las relaciones regionales e incidirá gravemente sobre el sistema renuente. Esto bien podría significar, entonces, que ese sistema renuente absorberá las cargas negativas que pretendía combatir y se hará regionalmente inestable por cuanto su tendencia a la discordia devaluará sus mecanismos de sanción social y le hará inestable y hasta ingobernable.

### **Ideología y obediencia**

Es Anthony Giddens quien ha cuestionado al funcionariado en su intimidad. Él ha podido establecer que los matices de intereses que separan a unos funcionarios de otros, adquieren, en ocasiones, dimensiones mayúsculas. Todos estos matices pueden introducir la corrupción y crear un ambiente favorable para que germine. No obstante, las funciones en una sociedad democrática están delimitadas y los controles tienen sentido si se ponen al servicio de la legitimación.

Aunque Giddens no lo dice, a pesar de estos controles, las tensiones entre los funcionarios son crónicas y pueden ser de alta intensidad. De tal manera, las democracias requieren que esas diferencias puedan reducirse y los ánimos se moderen. “Si los intereses de los subordinados no siempre coinciden

---

<sup>12</sup> Leslie WILKINS. “Social deviance”, citado por Walter BUCKLEY, *op. cit.*, (5) 1965, p. 250.

con los de los superiores, asevera Ira J. Cohen, analista de la obra de Giddens, podría parecer que hay cierto grado de explotación en el hecho de que los subordinados acaten los mandatos de los superiores. Y si tal explotación ocurre, entonces la legitimación de esos mandatos se debe concebir desde un punto de vista ideológico”.<sup>13</sup>

Eso quiere decir que, en cualquier tipo de régimen, la legitimación reside, sobre todo en los casos de difícil manejo y mayor complejidad, en un enfoque y en unas relaciones ideológicas que superan el clima de tensión, las diferencias y la confrontación. Tales relaciones ideológicas pueden servir para lubricar el funcionariado impidiendo su desarticulación y, por lo tanto, pueden ser útiles tanto para contener la corrupción como para sostenerla. Lo que sucede es que en una sociedad democrática las manifestaciones ideológicas no se dan para atezar la expresión del individuo sometiéndolo a pensamientos únicos, sino que se dan para diluir el ejercicio de la autoridad en múltiples facetas de la vida social y sus sectores. Incluyendo, por supuesto, el seguimiento de la corrupción, aunque eso cueste un cierto grado de “explotación” jerárquicamente organizada.

### **Alteración y conflicto**

Es por tales razones que el fenómeno de la corrupción en las democracias formales no logra causar la inoperancia sistémica. A pesar de su alta capacidad de penetración en la estructura medular de la toma de decisiones, un ambiente de corruptibilidad permanente es más un desafío funcional que un anestésico de la democracia.

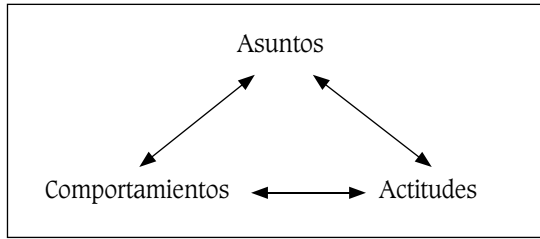
O sea, que este estado de alteración está lejos de ser intratable. En términos de Christopher R. Mitchell,<sup>14</sup> entendemos el conflicto (figura 1) desde el punto de vista estructural como un fenómeno complejo consistente en tres dimensiones interactuantes, así:

---

<sup>13</sup> J. COHEN. *Teoría de la estructuración Anthony Giddens y la construcción de la vida social*. U. Autónoma Metropolitana, México 1996.

<sup>14</sup> Christopher R. MITCHELL. *Conflictos intratables. Claves de tratamiento*. Gernika Gogoratuz, Gernika, 1995, p. 10.

Figura 1



Necesariamente estamos asumiendo que los niveles de conflicto que registra una sociedad, en tanto esos niveles están significativamente definidos por el fenómeno de la corrupción, pueden ser intervenidos y regulados en la dimensión de:

- Los asuntos, replanteando los temarios sociales que se presentan como válidos para fijar las metas a que aspiran los grupos.
- Los comportamientos, cuestionando las conductas que exhiben los dirigentes, líderes, promotores y actores no políticos del sistema social en el control e intervención en la toma de decisiones y la ejecución de políticas.
- Las actitudes, reajustando los parámetros de gestión sobre los que se construyen los sistemas administrativos políticos y no políticos (empresariales, no gubernamentales, informales), de tal forma que se logre un registro consecutivo y flexible, de tipo cualitativo, de las principales variables sobre las que se adoptan las políticas en el sistema.

La situación conflictiva es, pues, una situación manejable. Suponer que la corrupción puede llevar al sistema a su perdición es un cálculo simplista de las responsabilidades conjuntas que concurren en la conducción estratégica de los gobiernos. De tal forma, no es realista dibujar un clima de corrupción crónica y generalizada que lleve matemáticamente a la pérdida del control del sistema en su conjunto, como si las democracias no dispusieran de mecanismos no sólo sistémicos, sino también históricos para adecuar su rumbo.

De acuerdo con Seymour M. Lipset, “el carácter y el contenido de las principales fisuras que afectan la estabilidad política de una sociedad vienen