

**POLÍTICA, CORRUPCIÓN
Y MALA ADMINISTRACIÓN
BUROCRÁTICA EN
EL TERCER MUNDO**

de Kempe Ronald Hope

**PUBLICADO EN *INTERNATIONAL
REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCE*,
VOL. 51 (1), 1985**

**LA FUSIÓN DE LA POLÍTICA Y LA
ADMINISTRACIÓN EN EL TERCER MUNDO**

Según Hope, se puede definir como burocracia política a aquella en la que están involucradas influencias o que está influenciada hasta cierto punto, consciente o inconscientemente por acciones implícitas de los políticos de turno, tanto del partido gobernante como de la oposición; las mismas implican la prosecución burocrática de intereses especiales del partido gobernante a expensas de los objetivos nacionales.

En forma más completa esto puede visualizarse como un tipo especial de burocracia, que utiliza partidos políticos más allá de sus objetivos colectivos o individuales o que es utilizada por los partidos políticos para el logro de los objetivos partidarios.

Para el autor, se destacan cuatro variables utilizadas para medir el grado en que la burocracia está involucrada con la política. Primero, el grado de influencia que la

burocracia ejerce en el proceso de toma de decisiones, la naturaleza de la relación entre la política y los miembros permanentes del ejecutivo y el alcance de su interacción. Segundo, el grado en que la burocracia está involucrada con la política y en las actividades del partido. Tercero, el alcance de la interferencia de la política y el partido en el trabajo de la burocracia. Por último, la imagen popular del servicio civil

En un entorno político como éste, los servidores públicos más antiguos deben estar políticamente adiestrados y no pueden argumentar ignorancia sobre las consecuencias políticas de sus acciones.

El Dr. Hope considera que la situación se fue degradando hacia el nepotismo, basándose los nombramientos en el favoritismo y materializándose a través de un sistema de patronazgo político facilitado por un en-

torno altamente personalizado y una atmósfera política muy sensibilizada, en la cual las simpatías políticas tienden a ser conocidas ampliamente y los funcionarios están sobreexpuestos en la arena política.

Como resultado de esto, las estructuras administrativas están sirviendo como instituciones de patronazgo y no como agentes de cambio. El empleo del personalismo y del patronazgo con fines políticos es un desviación bien conocida del modelo Weberiano.

El servicio civil en el Tercer Mundo incorpora una intensa politización interna de sus funcionarios quienes se alinean junto a diversos patrones políticos con la esperanza de ganar, de este modo, posiciones y reconocimiento.

El poder trae consigo las posibilidades de patronazgo, el ofrecimiento de empleo, seguridad, privilegios, promoción, delegación de poder y oportunidad de ganancias derivadas de la corrupción, las que a cambio de la obligación de lealtad incrementan el poder del patrón (del político). El servidor público, funcionario o empleado (cliente) es leal a su patrón en tanto individuo y no en tanto jefe de un departamento; las relaciones personales tienden a gobernar el ejercicio vertical de la autoridad.

El efecto de estas tendencias es la creación de una elite burocrática dependiente en su posición y en su ascenso del poder político y cuyos actos se orientan a sostener ese orden político.

Este patrón de estructuración de las instituciones administrativas refleja absolutamente un sesgo de las elites e indica que una mayor coordinación en el nivel sistémico será resistida por los intereses establecidos.

CORRUPCIÓN Y MALA ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA EN EL TERCER MUNDO

En lo que respecta a la corrupción burocrática en el Tercer Mundo, Hope la asocia a la politización de la burocracia. La corrup-

ción burocrática es la utilización de la burocracia oficial para obtener un beneficio privado. Se trata de la corrupción de los funcionarios y empleados de las oficinas públicas, quienes no son políticos de vocación pero que están ayudados o protegidos por políticos corruptos o por un sistema político corrupto. Esta corrupción tiene lugar en las transacciones entre individuos o entre empresas privadas y funcionarios públicos, y lo que está en juego es el uso incorrecto de fondos públicos y el fracaso de la credibilidad pública.

La corrupción mina seriamente la efectividad del gobierno. Sin embargo, la corrupción burocrática y la mala administración pública continúan siendo institucionalmente sostenidas, aceptadas y socialmente toleradas hasta el punto en que nadie considera que debe hacerse algo al respecto, con la excepción de aquellas circunstancias particulares en las que esta corrupción se fue de las manos o en las que condujo a un número sustancial de personas al punto límite de la cólera y la rebelión.

A través del tiempo, la corrupción corroe la confianza popular en las instituciones públicas, lo que hace que los estándares de los servicios públicos sean difíciles de alcanzar; se desvía el debate público en torno de la eficiencia económica hacia ese sólo aspecto, como parece ser el caso de muchos países africanos.

Existen para el autor varios factores para la proliferación de la corrupción. El primero es la ausencia de una ética del trabajo de los servidores públicos, quienes carecen de un compromiso en relación con sus responsabilidades y explotan su posición para obtener ganancias personales.

Segundo, la involución en el desarrollo económico ha llevado a una distribución de la renta bipolar creando las clases de aquellos "que tienen" y de aquellos "que no tie-

nen". Los servidores públicos, en su búsqueda de estatus social, recurren al efecto demostración, que implica el consumo conspicuo de bienes de lujo a los que no pueden acceder con sus bajos salarios.

El tercer factor se relaciona con la falta de liderazgo y disciplina mostrada por los políticos. De ahí el concepto de Estado soft, donde la idea de "interés nacional" es más débil. Myrdal argumentó que un Estado soft es aquel en el que diversos tipos de indisciplina social se manifiestan bajo la forma de deficiencias en la legislación y en la observancia y el cumplimiento de la ley. Esta debilidad está ligada a la corrupción. "El establecimiento de un Estado débil hace posible la corrupción, y a su vez la prevalencia de la corrupción es un influencia poderosa para mantener a estos países como Estado débiles."

El cuarto es el rol expandido de las actividades estatales en la esfera socioeconómica que condujo a un creciente número de regulaciones; el resultado es una expandida burocracia con creciente poder discrecional utilizada en provecho propio. Estas regulaciones excesivas, conjuntamente con una creciente discrecionalidad administrativa, proveyeron oportunidades de corrupción, dado que las regulaciones pueden emplearse para frustrar u obstaculizar al público y traen aparejada la práctica del soborno como forma de evitar tales obstáculos.

El quinto factor tiene que ver con las normas culturales. Comparativamente con Occidente, debe puntualizarse que aquí también hay corrupción. Sin embargo, la diferencia más significativa estriba en que allí es considerada algo anormal e incorrecto, en tanto que en el Tercer Mundo no existe una brecha entre la condena verbal de la corrupción y las acciones encaminadas a eliminarla.

OTROS FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA MALA ADMINISTRACIÓN EN EL TERCER MUNDO

A pesar de la rápida expansión de la burocracia pública en el Tercer Mundo, muchos países carecen de personal altamente calificado preparado para implementar las políticas, como consecuencia de la emigración de la mano de obra más calificada y la falta de un deseo generalizado de capacitar profesionales. Para poder implementar las políticas y para que se pueda asistir a un ciclo prolongado de desarrollo se requiere la presencia de una masa suficiente de capital humano en estos países.

La naturaleza centralizada de las estructuras administrativas del Tercer Mundo destruye los canales de comunicación y tiende a inmovilizar la administración del desarrollo nacional. La consecuencia final de estas manifestaciones es la falta de coordinación de las políticas entre los departamentos y la ausencia de una apropiada distribución de información para la toma de decisiones eficientes. Los pocos individuos en la cúspide de la pirámide de toma de decisiones, llamados ministros, están presionados por la cantidad de decisiones que deben tomar. El efecto es, necesariamente, la mayor complicación, las grandes demoras y/o políticas inadecuadas y poco lúcidas.

HACIA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA

Una forma de fomentar las capacidades administrativas y de limitar la corrupción de la burocracia es organizar importantes programas de reforma administrativa. Estos programas se definen como esfuerzos especialmente diseñados con el fin de inducir transformaciones fundamentales en la administración pública a través de cambios en el sistema o al menos a través de medidas tendientes a mejorar alguno o algunos de los factores clave, en respuesta a cambios

significativos en el entorno y en el rol de la administración pública.

Los factores a transformar pueden ser la estructura administrativa, el gerenciamiento del presupuesto, el proceso de planificación y otros procesos administrativos. Un programa de reforma debe contener elementos que se vinculen a las deficiencias discutidas en este trabajo. Debe promover, entre otras cosas, el entrenamiento de los servidores públicos, establecer un proceso de planificación de los recursos humanos, propiciar una maquinaria descentralizada, debe ser capaz de forzar la tarea de obtener altos niveles de eficiencia por parte de la clase política. Debe crear, además, un mecanismo de revisión periódica de las compensaciones de los servidores públicos y en ellos inspirar un sentido de misión y profesionalismo.

La reforma administrativa en el Tercer Mundo está muy atrasada. Deberá realizarse un esfuerzo concertado para reestructurar el aparato administrativo si se desea que la burocracia administrativa no sea vista como obstaculizando más que contribuyendo al desarrollo. Este esfuerzo debe contener también una forma clara de implementación y ser comprensible de modo que no puedan operar como restricción los grupos de presión internos. Adicionalmente, el programa debe ser consistente entre sus diversos componentes y debe solicitar el apoyo popular.

El Dr. Hope describe claramente la maquinaria administrativa en el Tercer Mundo: incapacidad, politización, prácticas corruptas y toma de decisiones centralizada; por lo cual, asegura que la reforma de la administración debe encararse como una tarea prioritaria.

El rol ampliado del gobierno requiere una nueva técnica y experiencia de gestión que debería reducir la rigidez del actual siste-

ma y conducir, principalmente, al logro de los grandes objetivos de desarrollo nacional. Este no podrá darse a menos que las calificaciones requeridas y la gestión especializada se conjuguen para la implementación de las políticas de una forma más flexible y responsable. Esto es, sin corrupción burocrática. Sin embargo, alerta Hope, la corrupción podrá ser erradicada sólo cuando los políticos toman la decisión de hacerlo.

La tarea debe recaer en la clase política, dado que ésta es la única con el poder de establecer una fuerte obediencia al Estado y, por tanto, de realizar una tarea orientada al interés nacional. Pero obviamente, la determinación para acometer los cambios puede provenir sólo de la sociedad. Ellos no pueden ser impuestos desde afuera. Por esta razón, el requisito más importante es el liderazgo de la clase política de cada país.

COMENTARIO

El artículo del Dr. Hope, *no obstante haber sido publicado hace ya casi 17 años, continua siendo relevante al momento de evaluar* la situación imperante en muchos países de América Latina y, particularmente, de Argentina.

Describe el origen clientelista de la burocracia, la casi total ausencia de consideraciones de mérito en el método de reclutamiento de los recursos humanos del sector público y las consecuencias que esto acarrea: los obstáculos a las oportunidades de cambio y la cristalización de conductas corruptas, entre otras.

En sus ideas sobre los cambios necesarios, se puede leer una gran esperanza en las posibilidades de éxito de los planes y proyectos de reforma del Estado, que caracterizara la primera época de lanzamiento de este tipo de proyectos en el Tercer Mundo y especialmente en América Latina.

Sería por demás ilustrativo contar con su visión actualizada, luego de varios intentos de reformas. El Dr. Hope hace recaer la responsabilidad de las mismas en la clase política, y la determinación de encararlas en la sociedad; al menos en Argentina se podría considerar que existe la última y fal-

ta la primera. Pero dado que el liderazgo debe partir de la clase política, a nuestro juicio la lección que nos brinda el autor es que debe emerger una nueva clase de dirigentes con legitimidad y poder político para poder conducir dichas reformas de modo que sirvan a los intereses de toda la sociedad.

Lic. Silvia Regoli