

Alvaro Camacho Guizado *El Estado corrupto, la Estabilidad y el Desarrollo en la América Latina*

INTRODUCCION

Se cuenta que alguna vez el señor Fulanez, digno empleado de cualquier dependencia oficial Latinoamericana, fue abordado por su jefe, quien le recriminó por llegar siempre tarde a la oficina. Fulanez —se dice— le respondió:

“Tiene Ud. razón, señor Zutanez, pero Ud. debe tener en cuenta que yo acostumbro a leer el periódico en mi casa”.

Este trabajo intenta presentar una serie de consideraciones sobre las burocracias Latinoamericanas, especialmente en relación con el concepto de eficiencia. Otro concepto, el de corrupción, será tratado tangencialmente, como una parte del funcionamiento total de estas burocracias. La idea ha surgido luego de leer una serie de trabajos, en sayos y libros y recomendaciones hechas por expertos en problemas del desarrollo económico. La mayor parte de estos autores coincide en la idea de que la ineficiencia administrativa y la corrupción burocrática constituyen uno de los obstáculos más importantes para el adelanto de aquellos países que están tratando de desarrollarse. En parte, este acuerdo se debe al uso de modelos Weberianos de organización burocrática, del cual se ha hecho amplio uso —y abuso— en el análisis de problemas de administración pública en muchas sociedades, pese a que el modelo (y Weber mismo) establece sus propias limitaciones culturales, siendo una de ellas el desarrollo autónomo de la sociedad en cuestión¹ (casi que Weber hubiera condicionado la aplicabilidad de su modelo a la inexistencia de técnicos extranjeros). Como dice Joseph La Palombara:

“La limitación a nuestra conceptualización aparece cuando damos nuestra atención a la administración pública. Sin tener en cuenta lo que el mismo Max Weber hubiera intentado, se nota que su clásica formulación de burocracia ha llegado a ser inextricablemente asociada por algunos con sociedades altamente industrializadas, pluralistas y democráticas”².

1. Reihard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait* (New York: Doubleday Anchor, 1962), cap. XII.

2. Joseph La Palombara, “An Overview of Bureaucracy and Political Development”, en *Ibid.*, editor, *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, N. Jersey: Princeton University Press, 1963), p. 10, mi traducción.

Dos componentes principales del modelo se han usado al analizar las burocracias públicas de los países subdesarrollados: racionalidad y eficiencia ³. El argumento subyacente es, más o menos, que hasta el punto en que tales burocracias "subdesarrolladas" no se ajustan a los criterios teóricos de racionalidad y eficiencia, son inadecuadas para solucionar los problemas de las respectivas sociedades.

"Así —se dice— el papel de la burocracia para efectuar cambios político-socio-económicos requiere, como tendencias centrales, atributos Weherianos de administración pública, tales como jerarquía, responsabilidad, racionalidad, orientación para la realización, especialización y diferenciación, disciplina, profesionalización. Hasta el punto en el cual los sistemas de administración pública no se conforman a este modelo Weberiano racional-legal, se dice, no son modernos. Más aún, con frecuencia se sostiene implícita o explícitamente que un sector de la administración pública que no manifieste estos atributos no puede ser un instrumento efectivo para producir el tipo de cambio económico, social y político que se asocia con el modernismo ⁴.

Este trabajo intenta presentar algunos puntos de vista alternativos sobre el tema. El principal argumento a desarrollar aquí es el de que los criterios mediante los cuales se juzga la personalidad y la eficiencia de una burocracia tienen que ser considerados dentro de la estructura social y económica de la sociedad en la cual se aplican.

* * *

Entre las características más notables de las economías latinoamericanas están: 1) Amplia discrepancia entre urbanización y desarrollo industrial; 2) Aumento del sector manufacturero de la industria, sin correspondiente desarrollo del sector de bienes de capital (que garantiza desarrollo autoabastecido), y generalmente en manos de industrias extranjeras o nacionales subsidiarias de extranjeras; 3) Expansión desproporcionada del sector terciario (especialmente servicios) proporcionados en creciente parte por el Estado.

3. Bendix, op. cit.: Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (New York: Free Press, 1964), pp. 333 ss.

4. La Palombara, op. cit., mi traducción.

La situación internacional actual, en la cual algunos países dirigen los procesos económicos de otros, determina en gran proporción las estructuras de los dominados.

Esta situación sirve de base para explicar el funcionamiento de las burocracias en América Latina. Como lo expresan Paul A. Baran y Paul M. Sweezy, los patrones de inversión de los países desarrollados en los subdesarrollados están experimentando un gran cambio: en lugar de la exportación tradicional de capitales y bienes de consumo, los países desarrollados están produciendo estos bienes en los países subdesarrollados y exportando capitales a los desarrollados⁵.

El Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas afirma que:

“El flujo de capital privado (a América Latina) ha consistido ampliamente en inversiones directas de compañías estadounidenses, al principio principalmente en petróleo, pero desde 1950 en un aumento considerable en manufacturas y extracción de minerales diferentes del petróleo. El crecimiento de las inversiones ha resultado en gran medida de las reinversiones de utilidades de las empresas ya existentes”⁶.

Además, este mismo organismo ha calculado que el volumen de capital exportado desde Latinoamérica por compañías extranjeras ha sido mayor que el invertido y reinvertido. Como se verá adelante, una de las bases para el ahorro de estas empresas es el mantenimiento de unidades burocráticas mínimas en los países subdesarrollados, minimizando en lo posible los costos.

Basadas en los bajos costos de mano de obra y en la expansión de los mercados internos de los países subdesarrollados, las empresas extranjeras encuentran muy poca o ninguna dificultad en la ampliación de sus operaciones en tales países. Un aspecto importantísimo es la expansión de mercados internos, ya que en esta forma el consumo aumenta las utilidades de las empresas.

5. Paul A. Baran y Paul M. Sweezy, “Notes on the Theory of Imperialism”, *Problems of Economic Dynamics and Planning: Essays in Honour of Michal Kalecki* (Varsovia: Polish Scientific Publishers, 1964).

6. United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Por otra parte, la expansión del sector de servicios es producto de la creciente migración urbana, de la comercialización ascendente de la agricultura y de la existencia misma de las empresas extranjeras, quienes a su vez presionan al Estado para que cree más consumo. Este tipo de expansión ha forzado la intervención estatal en la economía a través de la creación de nuevas formas de empleo, especialmente urbano. Una de las características más notables de dicha expansión, y la esencial para este trabajo, es la creación y expansión de los organismos burocráticos.

El argumento central, en resumen, es el siguiente, hasta ahora: las burocracias oficiales latinoamericanas son, en mayor o menor grado, una resultante de las necesidades estatales para: 1) solucionar problemas de subempleo de los sectores medios de la sociedad, especialmente urbanos, y 2) enfrentar la creciente oferta de bienes de consumo y las presiones por parte de las empresas extranjeras y nacionales manufactureras.

* * *

Al enfrentar estas presiones, pues, los gobiernos se han visto obligados a incrementar sus gastos, creando, por una parte, nuevos frentes de trabajo en áreas económicas de infraestructura, tales como caminos, puentes, etc.; y por otra tratando de satisfacer los voraces apetitos de consumo de los sectores urbanos medios, a través del incremento en organizaciones burocráticas. De esta manera se provee a estos sectores con capacidad de consumo. En otras palabras, los gobiernos de América Latina han tomado paulatinamente mayores responsabilidades en un intento por mantener una balanza de equilibrio entre la producción de bienes de consumo y las demandas que los sectores medios consideran como necesarias para su bienestar y el mantenimiento de su respetabilidad. El proceso que se establece, entonces, es como sigue: un incremento en los niveles de producción de bienes manufacturados se traduce en una política gubernamental tendiente a aumentar las burocracias oficiales. Este incremento puede ser de una de las dos maneras siguientes, o ambas combinadas, si las circunstancias así lo exigen: 1) aumentando el reclutamiento de personal en las estructuras existentes o creando nuevas estructuras; 2) aumentando la capacidad de consumo de los burócratas ya existentes mediante aumentos de salarios.

De aquí que una de las "funciones" ⁷ de las burocracias sea el mantenimiento del equilibrio antes mencionado.

El dilema surge cuando la canalización de gastos hacia el mantenimiento burocrático impide la inversión de capital en sectores de la economía que no generan empleo típicamente dirigido a los sectores medios. De esta manera, la legitimación gubernamental sufre una ambivalencia: es legítima ante estos sectores medios, "ilegitimándose" frente a otros.

Los gobiernos, pues, tienen que hacer malabares para combinar como mejor puedan este juego permanente de "funciones" y "disfunciones" en sus intentos legitimadores.

* * *

El propósito formal de cualquier organización burocrática gubernamental es de proveer un servicio, cualquiera que éste sea, por oposición al tipo comercial del sector privado de la economía, dedicado a hacer utilidades. A fin de proveer un servicio, la burocracia debe ser "racional" y "eficiente". Se diría que una burocracia es racional cuando su estructura y procesos están intencionalmente dirigidos a la obtención de un fin particular. En otras palabras, racionalidad significa congruencia entre medios y fines. La burocracia es eficiente en el grado en el cual los fines propuestos son obtenidos mediante los medios más apropiados, es decir, que haya "economía de trabajo" ⁸.

Pero las burocracias gubernamentales también desempeñan un papel muy importante en la creación de un centro de poder y en el mantenimiento de estabilidad política. El centro de poder administra el tipo de legitimaciones que estabilizan el sistema político. De esta manera, el contenido político de las decisiones burocráticas no se da soamente al nivel de las relaciones burocracia-público, sino burocracia-empleado, también. El reclutamiento de cargos públicos involucra no solamente criterios políticos para que la burocracia cumpla su función externa (output) sino interna (input).

7. Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1963, pp. 19-82.

8. Este es el concepto de racionalidad *formal*, en Weber, y no la *substantiva*, que en último término corresponde a la justicia distributiva. Ver Weber, *op. cit.*, pp. 185 y ss.

9. Aunque no implícito, este aspecto es subyacente en Weber: cfr.: Bendix, *op. cit.*, pp. 427-428.

Es necesario hacer una clara distinción entre los sectores público y privado de la economía de un país: en tanto que el privado tiene como su interés básico el mejoramiento de la producción, el público trata del mejoramiento de la administración. En términos de producción, más que en administración, la relación inversión-ganancia es básica: mientras el sector privado se interesa especialmente por mantener un nivel de costos lo más bajo posible, y de acuerdo con esto conforma su organización burocrática, el sector público se interesa en proveer un servicio, y tal consideración también determina su estructura burocrática. Esto significa que no se aplican los mismos criterios ni requisitos a las burocracias públicas y privadas. La racionalidad "ideal" y el grado de eficiencia de una burocracia privada se basa en niveles mínimos de inversión en relación con los beneficios, y así el tamaño de la organización deviene materia de gran importancia.

Pero las burocracias gubernamentales, por otra parte, se encuentran en una situación ambivalente, ya que mientras su propósito como proveedora de servicios requiere los mismos criterios formales de eficiencia, sus propósitos como centros de poder político demandan una inversión de los términos de la relación inversión-beneficio (input-output).

La estabilidad política puede ser lograda mediante la combinación de una serie de medios, tales como la represión militar, la indoctrinación ideológica, la formación de cuadros políticos, etc. El tamaño burocrático es uno de ellos, y no se puede dudar que se trata de un medio mucho más efectivo, sofisticado, que la represión militar. En otras palabras, a mayor tamaño de las burocracias, mayores las posibilidades de estabilidad política: los gobiernos cambian cargos burocráticos por conductas no revoltosas¹⁰. A mayor número de personas obteniendo su sustento por parte del gobierno, menos posibilidades de que esas personas se rebelen.

Este segundo aspecto de las burocracias gubernamentales ha sido reconocido por varios autores. Merle Kling¹¹, por ejemplo, refiriéndose a la América Latina, sostiene que siendo el Estado la principal fuente

10. Para una exposición de la teoría del intercambio social, ver: Peter M. Blau, *Exchange and Power in Social Life* (New York: John Wiley & Sons, 1964).

11. Merle Kling, "Towards a Theory of Power and Political Stability in Latin America", *Western Political Quarterly*, IX, pp. 21 ss.

de ingreso de las clases medias, debido a la cerrazón estructural de otros sectores de la economía (industria, tenencia de la tierra, educación profesional, etc.), la inestabilidad política se explica por la lucha por llegar al poder y desde allí proceder a re-distribuir ingreso a los respectivos allegados.

Un problema con este tipo de política estabiliaria es el hecho de que desafortunadamente los recursos económicos del gobierno son limitados ¹², y mientras mayor número de gente haya en las burocracias, menor ingreso per cápita recibirán. Por lo tanto, la capacidad de consumo será menor, y en consecuencia las posibilidades de rebelión se incrementan. Y las empresas se unirán a los burócratas para demandar mayor repartición de ingreso, para lograr mayor consumo, para que todos estén más contentos... y así sucesivamente. El gobierno por lo tanto, se enfrenta a una serie de dilemas y problemas al tratar de mantener este equilibrio.

Pero aun otro punto de equilibrio debe lograrse, y éste se refiere a los problemas de oposición política encabezados por los excluídos de las burocracias: mientras más grande la burocracia, más probabilidades de que la oposición ataque en nombre del despilfarro oficial... Pero mientras más pequeñas las burocracias, mayores probabilidades de ataque a la oligarquización gubernamental. Poder y estabilidad política, así, se convierten en un arte.

Hasta ahora hemos sostenido que las burocracias latinoamericanas deben ser analizadas dentro de sus contextos socio-económicos, con perspectivas diferentes a las utilizadas por modelos desarrollados para sociedades que se han desarrollado autónomamente, con un sistema capitalista más o menos puro, y que no han padecido la existencia de "poderosos vecinos del norte". Hemos visto también cómo el modelo weberiano se convierte en una colección de buenas intenciones.

Desde un ángulo diferente, las burocracias latinoamericanas parecen ser medios razonablemente sofisticados para buscar estabilidad política y económica, aun cuando con alguna frecuencia las "disfunciones" inherentes han forzado a los gobiernos a recurrir a otros medios, no tan sofisticados, para garantizar tal estabilidad. Otras veces, las más, el problema central es tan grave, y las promesas del

12. Un economista diría que el problema se traslada a los sectores marginales de la economía.

gobierno de no usar medios no sofisticados para estabilizar, fuerza a una parálisis administrativa que graciosamente ha sido llamada "la teoría del compromiso".

Entre las formas que este "compromiso" toma, algunas son particularmente notorias, para escándalo de observadores no familiarizados con la escena política del sur del Río Grande.

Se podría decir que lo que funcionalistamente se considera como "disfunciones" de la situación burocrática actual en América Latina son realmente "funciones derivadas", es decir, aquellas "queridas", pero "no reconocidas" ¹³.

Para entender este último concepto, el análisis debe proceder a relacionar el funcionamiento del sistema con un grupo social específico, como grupo de referencia para el cual el sistema trabaja (en este caso, los sectores medios): un segundo requisito es el condicionamiento del sistema analizado a la disparidad entre metas formales y derivadas del sistema (mejoramiento de los sistemas de administración pública frente a bienestar económico de los sectores medios); un tercer requisito es la relación de normas sociales con posiciones y papeles conocidos (el administrador frente al "burocrata inescrupuloso y corrupto"). Y una condición final es la permanencia de todos estos elementos combinados dentro de un sistema social básico.

La diferencia, entonces, entre funciones latentes y derivadas consiste en que las últimas son anticipadas y aun deseadas, en tanto que las primeras no lo son.

Deberá ser claro, pues, que los siguientes "compromisos" o "deformaciones" burocráticos (as) son simplemente funciones derivadas de los sistemas administrativos y gubernamentales en América Latina.

Definiendo al oficial corrupto, M. McMullan dice que:

"Un oficial corrupto lo es cuando acepta dinero o su equivalente para hacer algo que de cualquier manera tendría que hacer como parte de su deber, si es parte de su deber no hacerlo o si usa discreción legítima por razones indebidas" ¹⁴.

13. Orlando Fals Borda, "El Conflicto, la Violencia y la Estructura Social Colombiana", en: Germán Guzmán et. al., *La Violencia en Colombia*, Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1962.

14. M. McMullan, "A Theory of Corruption", *Sociological Review*, 9, 1961, pp. 183-184.

Nathaniel H. Leef, por su parte, define corrupción como:

“...una institución extra-legal usada por individuos o grupos para ganar influencia sobre las acciones de la burocracia. Como tal, la existencia de la corrupción en sí misma indica solamente que estos grupos participan en el proceso de toma de decisiones en mayor grado del que lo harían en otras condiciones. Esto proporciona información acerca del sistema más efectivo por oposición al político-formal, pero en sí misma no nos dice nada acerca del contenido y efectos del desarrollo de las políticas así determinadas. Estas dependen de la orientación e intereses específicos de los grupos que han obtenido acceso político”¹⁵.

En el primer caso, McMullan enfatiza el concepto de soborno como esencial a la corrupción, pero no toma en cuenta lo señalado por Leef, por ejemplo, el elemento de efectividad o inefectividad del soborno. En otras palabras, el soborno podría ser “funcional” si se agilizaran las organizaciones burocráticas¹⁶.

En sí mismo, pues, el soborno es “disfuncional” dentro de la definición clásica Weberiana de organización burocrática, pero no para el funcionamiento de organismos concretos en momentos particulares y en medios como el prevalente en América Latina. Puede la corrupción, digamos, ser “funcional” cuando acelera el desarrollo, si aceptamos que actividades industriales privadas, dada la estructura de América Latina, dependiente, apendicular de otra mayor, externa, pueda ser desarrollo.

Sin embargo, este tipo de “funcionalidad” es derivado, de lo cual puede atestiguar cualquier negociante nacional o turista norteamericano cuando tratan de “comprarse”, pasando por toda una serie de complicadísimos rituales, al burócrata criollo. En el caso colombiano, sería útil investigar la salida al café y la “tomadita de tinto” a la luz de este esquema.

Algunos autores han tratado los “probemas” de las “deformaciones” burocráticas en América Latina. Ellos, sin excepción coinciden

15. Nathaniel H. Leef, “Economic Development Through Bureaucratic Corruption” *The Behavioral Scientist*, 8, 1964, p. 8.

16. Leef, *op. cit.*

en considerarlos como un grave problema. Actitud un poco similar a la de M. McMullan, servidor del Imperio Inglés en alguna de las colonias de ultramar. Desde luego, estos autores miran la situación desde el punto de vista del científico social interesado en el desarrollo socio-económico del país en cuestión, y desde este punto de vista están en lo cierto. Pero cuando se toma en cuenta el "funcionamiento" del sistema administrativo, los grupos de referencia de estos autores inhiben un análisis más profundo. Habitualmente no se tienen en cuenta las conexiones entre estos sistemas administrativos y las sociedades globales en que operan. Así, se ven "deformaciones" en lo que se ha llamado "familismo"¹⁷, "feudalismo" y "patrimonialismo"¹⁸. Nosotros podríamos añadir otros, como "partidismo" y "regionalismo". Desde luego, estos "problemas" y "deformaciones" pierden todo sentido de tales cuando se analizan más realísticamente. Parece, sin embargo, que hacen bastante sentido como medios de redistribuir ingreso y perseguir estabilidad política. Cuando se entiende que son medios de lograr el bienestar de los sectores medios de la sociedad (aun cuando la limitación típica de recursos económicos de los Estados hacen mejor hablar de "regularestar").

Más aún, parece más lógico y más racional que una vez que los burócratas conozcan su papel, decidan redistribuir ingreso entre sus allegados y co-regionarios, co-partidarios, etc. En otras palabras, no se puede culpar al burócrata por dar cargos a individuos con los cuales tiene solidaridades "primarias" o posibilidades de adquirir y aumentar control y poder, en vez de otorgarlo a extraños quienes pueden —o no— ser burocráticamente eficientes pero quienes se escapan de las manos del superior.

En resumen, la teoría del "compromiso" ha sido vista como "deformaciones" por falta de conexión con la estructura mayor en el análisis. Adquiere sentido —y bastante— cuando se la ve en su dimensión nacional. Y, lo que es más importante, auncuando la veamos como detestable, nada cambiará mientras no se produzcan reformas en la misma estructura que las ha producido.

17. A. Eugene Havens, "Conflictos de Roles y Cambio Social en la administración pública", en: *La Administración Pública en los Países en Desarrollo*, Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 1963, T. I., pp. 85-93.

18. Andrew Pearse, "Un esquema conceptual para los sistemas administrativos"; Emilio Willems, "Residuos feudales y patrimoniales en estructuras burocráticas latinoamericanas", ambos en: *La Administración Pública...* op. cit.