

Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción

La palabra democracia fue mencionada por primera vez en el siglo v a. C. por el historiador griego Herodoto para referirse a “el gobierno del pueblo” (Holden, 1988, p. 5). A lo largo de la historia, se ha utilizado esta palabra tanto para referirse a un estado ideal como a una forma práctica de gobierno (Catt, 1999, p. 14). Desde entonces, tanto estudiosos como hombres de Estado la han definido e interpretado y, por supuesto, a través de la historia también ha cambiado el significado de la democracia. Se ha señalado que hasta el siglo xviii el uso del término se restringió a lo que hoy día se llamaría democracia directa; pero en la actualidad existe un amplio acuerdo sobre lo que esta palabra significa, esto es, gobierno representativo, competencia entre partidos, el voto secreto, los derechos y libertades individuales (Schlesinger, Jr., 1997, p. 4). También se entiende que la libertad y la igualdad son ingredientes básicos en los que se basa un sistema democrático.

Durante las últimas cuatro décadas los estudiosos de la democracia en diferentes culturas se han dedicado preponderantemente a identificar algunas de las condiciones previas que se requieren para que la democracia funcione; entre éstas se incluyen variables económicas, sociales y políticas. De acuerdo con Sancton, muchos científicos políticos reconocen que, para que un sistema democrático opere con eficacia, se requiere un alto nivel de desarrollo económico, una clase media fuerte, una tradición de tolerancia y respeto por el individuo, la presencia de gru-

* El autor es miembro de la Comisión de Administración Pública de Bangladesh (Antiguo Edificio del Aeropuerto, Tejgaon, Dhaka 1215, Bangladesh). Traducción del inglés de Rebeca Igartúa. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: reforma administrativa, corrupción.

pos e instituciones sociales independientes, una economía orientada al mercado y la existencia de elites dispuestas a ceder el poder (Sancton, 1987, según se cita en Vanhanen, 1997, p. 11). Downs y Dahl detallan las condiciones para que un sistema político se considere como democrático, las cuales pueden servirnos de ingredientes para definir la democracia. Según Downs, las variables que deben estar presentes en un sistema democrático son: elección de un solo partido o coalición para gobernar, elecciones periódicas, sufragio para todos los residentes permanentes, un solo voto para cada persona, el partido o coalición que obtiene la mayoría de votos puede gobernar hasta la siguiente elección, los partidos perdedores no intentan tomar el poder, los gobiernos no restringen la actividad de la oposición y, por lo menos, compiten dos partidos en las elecciones (Downs, 1957, pp. 23-24). Dahl destaca cinco criterios mediante los cuales se puede juzgar si un sistema es democrático o no, los cuales son: calidad de la votación, participación efectiva, comprensión bien informada, y control e inclusión de la agenda (Dahl, 1989). Dahl acuñó el término poliarquía para indicar una forma de democracia que efectivamente puede alcanzarse y que tiene como premisas centrales las ideas de soberanía y participación.

Otra tendencia, que ha adquirido fuerza en años recientes en los estudios sobre democracia, es la generación de mediciones para evaluar el grado de democracia en un país o países determinados. Estas mediciones se realizan mediante el aislamiento de los componentes clave y se basan en las ideas sobre los aspectos teóricos fundamentales de la democracia (Catt, 1999, p. 119). En un estudio reciente, Vanhanen elaboró escalas de mediciones numéricas basadas en la competencia y en el grado de participación popular (Vanhanen, 1997, p. 34).

Otro tema al que no se le ha prestado la atención adecuada en los estudios sobre democracia es la relación entre democracia y democratización. Pateman observa que la democracia como método político o arreglo institucional se separó de la democratización, que es un proceso social y político (Pateman, 1996, p. 7). Según esta autora, dicha separación complica las relaciones mutuas entre las instituciones políticas y las condiciones sociales, el sistema de creencias y las capacidades humanas, y en el proceso, se ignoran cuatro aspectos importantes. El primero se refiere a la atracción del método político y las libertades políticas asociadas a él. El segun-

do tiene que ver con el carácter de la democratización en términos de si debería ir más allá de las instituciones civiles, políticas y electorales básicas; el grado y carácter de los derechos que debería incluir, y el tipo de ciudadanía involucrada (Pateman, 1996, p. 7). El tercero se refiere a una paradoja sobre la democratización. Aunque el compromiso de democratización se considera universal, sólo los residentes de un estado en particular pueden disfrutar de su ciudadanía y de sus derechos. El último aspecto se refiere a la operación real del método político democrático, teniendo en cuenta la presencia de muchas condiciones complejas para el desempeño satisfactorio de las instituciones democráticas.

Otro argumento que ha adquirido importancia en años recientes es que “la democracia florece, [pero] el liberalismo constitucional no” (Zakaria, 1997, p. 23). Zakaria, después de analizar varios estudios de Freedom House, llega a la conclusión de que la mitad de los países “en vías de democratización” en el mundo actual son, de hecho, lo que él llama “democracias no liberales”. Considera que no basta con llevar a cabo elecciones competitivas entre varios partidos y asegurar un aumento en la participación del público en la política. Antes bien, es importante discernir si un país garantiza los derechos sociales, políticos económicos y religiosos del individuo (Zakaria, 1997, p. 25). Por lo tanto, no es de sorprender que, aunque 120 de 190 países afirman tener democracias, la clasificación de Freedom House considera como democracias sólo a 86, ya que los ciudadanos de los 34 países restantes están lejos de ser libres en el sentido real de la palabra (*The Economist*, 24 de junio de 2000, p. 17).

Después de revisar las tendencias en los estudios democráticos, este artículo analiza los problemas de la democracia desde las perspectivas de la reforma administrativa y de la corrupción. El propósito es distinguir por qué fracasan las reformas administrativas y mostrar el grado y las implicaciones de la propagación del cáncer de la corrupción en la democracia.

REFORMA ADMINISTRATIVA Y DEMOCRACIA

En términos de objetivos y resultados existen similitudes entre reforma administrativa y democracia. Ambas desean lograr responsabilidad y transparencia en las actividades públicas y asegurar una buena vida para los ciudadanos. Se puede asumir,

entonces, que un sistema democrático es conveniente para introducir cambios fundamentales en el servicio público. Pero esto no siempre es así. Antes de adentrarse en tal discusión, sería pertinente deliberar acerca de lo que se entiende por reforma administrativa, ya que existen muchas definiciones del término.

La tendencia reciente consiste en incluir el término de reforma administrativa dentro del de reforma del sector público, supuestamente para darle una cobertura más amplia. En el análisis que se expone a continuación, reforma administrativa no significa ni incluye necesariamente la reforma del sector público. Durante la década de 1980 empezó el movimiento de reforma del sector público en las democracias capitalistas avanzadas, fundamentalmente como consecuencia de la expansión del sector público (Lane, 1997, p. 2). Aunque en la formulación de la reforma del sector público han influido significativamente tres ideas —desregulación, privatización y comercialización— en la actualidad se acepta que la realidad es mucho más diversa (Lane, 1997, p. 1). Es necesario incorporar dentro del marco de la desregulación, privatización y comercialización aspectos como la eficiencia y la equidad. La eficiencia incluye tanto la productividad como la eficacia. La equidad implica nuevas formas de intervención pública en la sociedad que pretende mejorar la responsabilidad pública y promover la justicia individual o de grupo de manera equitativa (Lane, 1997, p. 6).

En este contexto, la reforma administrativa incluye al sector público central, que a menudo se identifica con el servicio público o civil que trata con la parte administrativa del gobierno, del sector público, de la administración, organización y gestión públicos, es decir, con hacer las cosas que se determinaron políticamente (Caiden, 1991a, p. 11). La importancia de la reforma administrativa puede entenderse con facilidad desde el hecho de que, sin ella, no pueden tener éxito otros cambios de largo alcance en las esferas política, económica e institucional, aunque la reforma no puede, de ninguna manera, sustituir a la reforma política, económica e institucional (Caiden, 1991a, p. 11).

La reforma administrativa está estrechamente vinculada a otros términos como innovación, cambio y resistencia. Desde su introducción en la literatura a finales de los años sesenta, la reforma administrativa ha resultado ser una herramienta viable, así como una estrategia para introducir cambios importantes en burocracias arra-

gadas. Hace más de 30 años Caiden la definió como la “inducción artificial de la transformación administrativa contra la resistencia” (Caiden, 1969, p. 65). Mucho después llamó a la reforma administrativa “el mejoramiento sistemático inducido del desempeño operativo del sector público” (Caiden, 1991a, p. 1). Mientras tanto, otros estudiosos hicieron importantes contribuciones en la definición del término y, en el proceso, ayudaron a aclarar su significado. Para Lee, se trata de “un esfuerzo para aplicar nuevas ideas y combinaciones de éstas en el sistema administrativo con el objetivo consciente de mejorar el sistema para alcanzar metas reales de desarrollo” (1970, p. 7). Según Abueva, la reforma administrativa es “esencialmente el intento deliberado de usar el poder, la autoridad y la influencia para cambiar los objetivos, estructuras o procedimientos de la burocracia y, por consiguiente, alterar el comportamiento de su personal” (1970, p. 22). La reforma administrativa, según Dror, es el cambio dirigido de las principales características de un sistema administrativo (1976). Quah la define como “un intento deliberado para cambiar tanto la estructura como el procedimiento de la burocracia pública y las actitudes y comportamientos de los burócratas públicos involucrados, a fin de promover la efectividad de la organización y alcanzar objetivos de desarrollo nacional” (1981, p. 44). Después de examinar las definiciones representativas antes mencionadas, se adoptó la siguiente definición. En este artículo, reforma administrativa significa “aquellos esfuerzos que buscan o inducen cambios importantes en el sistema burocrático de un país con el propósito de transformar las prácticas, conductas o estructuras existentes y establecidas en él” (Khan, 1980, p. 57).

La pregunta que ahora podría plantearse específicamente es por qué es esencial la reforma administrativa para la democracia. Para responder esta pregunta es necesario examinar los objetivos de la reforma administrativa. De acuerdo con una de las interpretaciones, los beneficios de esta reforma pueden ser diversos y abarcar ampliamente esferas nacionales e internacionales. Éstos son:

Reducción del sufrimiento, la miseria, el dolor, el hambre y la pobreza humanos; prevención de las guerras, la violencia física, la destrucción innecesaria de la vida y la propiedad; conservación de los recursos naturales no renovables y de los atractivos culturales únicos; protección de los derechos y libertades individuales;

mejoramiento de las oportunidades y la calidad de vida, y la justicia y la equidad social; reducción de la capacidad productiva no utilizada o subutilizada, del desperdicio, de la contaminación, de muertes evitables, de la sobrepoblación; y eliminación de barreras artificiales entre los pueblos (Caiden, 1991a, p. 98).

Parecería que las principales medidas de la reforma administrativa deben llevarse a cabo con absoluta seriedad para fortalecer y consolidar un sistema democrático a la luz de los beneficios que recibirán los ciudadanos. Sin embargo, la experiencia de muchos países democráticos de Asia, América Latina, África y el Medio Oriente muestran una resistencia fuerte y organizada hacia las principales medidas de la reforma administrativa, lo que ha provocado el fracaso de tales esfuerzos. La experiencia de los países del sur de Asia demuestra con claridad la dificultad de poner en práctica medidas extensas de reforma administrativa.

Con excepción de Paquistán, todos los demás países del sur de Asia, es decir, Bangladesh, la India, las Maldivas, Sri Lanka y Nepal tienen sistemas democráticos en operación. De éstos, la India ha sido una democracia desde hace 50 años, a partir de su independencia en 1947. Desde 1990, el sistema de gobierno de Nepal cambió de monárquico a parlamentario. Aunque Bangladesh inició su jornada como democracia con su independencia en diciembre de 1971, durante casi dos décadas ha sufrido la imposición de un gobierno de un partido único y dos gobiernos militares sucesivos. Un levantamiento de masas, apoyado por el movimiento antiautocracia, llevó al establecimiento de un gobierno democrático a principios de 1991. A pesar de que la milicia asumió el control del poder del Estado en Paquistán a finales de 1999, siguiendo una tradición anterior de repetidas intervenciones militares en política, Paquistán tuvo tres gobiernos democráticos en el ínterin. Sri Lanka optó por un sistema político democrático desde que obtuvo su independencia en 1949. Las Maldivas, una isla Estado, obtuvo su independencia en 1965 y afirma tener un sistema electoral competitivo en el marco de partido único. Con excepción de Nepal, que permaneció independiente mientras todos los demás países eran colonizados por los británicos, en los demás países del sur de Asia la influencia británica en la política y en la administración sigue siendo considerable.

En todos los países del sur de Asia, salvo las Maldivas, los gobiernos diseñaron

numerosos organismos de reforma con el objeto de que estudiaran los diferentes aspectos del servicio civil y recomendaran los cambios necesarios. En todos los casos, estos organismos conocidos ya sea como comités o comisiones invirtieron una cantidad considerable de recursos públicos para llevar a cabo las tareas que les asignaron. Sin embargo, en casi todos los casos, no se han llevado a la práctica las principales recomendaciones de esos organismos (Khan, 1998). A continuación se estipulan las razones por las que no se han llevado a cabo las principales propuestas de reforma administrativa en las democracias del sur de Asia.

NEXOS ENTRE POLÍTICOS Y SERVIDORES PÚBLICOS DE MAYOR JERARQUÍA EN EL MAL GOBIERNO

Ni los políticos en el poder ni los servidores públicos permanentes de mayor jerarquía no especializados tienen interés en iniciar reformas administrativas de gran alcance. Ambos salen ganando con la continuación del *statu quo*. La politización, la corrupción, los malos manejos y la ineficiencia son algunas de las consecuencias de mantener el *statu quo*. En Bangladesh, los servidores públicos de mayor jerarquía han obstaculizado repetidamente las principales iniciativas de reforma mientras que los políticos se han limitado a hablar dogmáticamente (Khan, 1998). En la India el servicio civil se ha politizado cada vez más, en parte, porque sus jefes políticos así lo quisieron y, en parte, porque los propios servidores públicos buscaron favores ilegítimos de los políticos, lo que provocó una disminución gradual de la calidad, la eficiencia y la integridad de los servicios, incluso en el nivel más alto (Kashyap, 2000, p. 139). Por supuesto, las carreras en el servicio civil, las promociones, los puestos y la seguridad en el trabajo pasaron a formar parte del sistema de distribución de prebendas y clientelismo o definitivamente adquirieron un precio (Kashyap, 2000, p. 139). En Sri Lanka, la politización del servicio civil llevó a la corrupción en todo el sistema administrativo y contribuyó al exceso de personal y a la ineficiencia en el sector público (Kashyap, 2000, p. 131). En Paquistán la situación no es mejor. La politización del servicio a lo largo de los años provocó una extensa corrupción tanto entre servidores públicos como entre políticos, y contribuyó a desmoralizar y a humillar al sector público.

LA REALIDAD DEL PODER BUROCRÁTICO

Caiden (1997a, pp. 38-39) argumenta con energía y justificación que la burocracia pública (servicio civil) cuenta con muchas bases para tener su propio poder político independiente, es decir, recursos, experiencia, monopolio de poder coercitivo legítimo, *status*, poder discrecional, información confidencial, posición estratégica y reputación. Todos estos fundamentos, unidos a la debilidad de otras instituciones políticas y a la poca capacidad de los políticos en muchos países, permiten que los servidores públicos de mayor jerarquía se mantengan en puestos clave para oponerse y frustrar eficazmente cualquier movimiento de reforma significativo. La excesiva dependencia que tienen los líderes políticos de los servidores públicos, sobre todo de los de mayor jerarquía, propicia la incapacidad de los primeros para distinguir entre un consejo político adecuado y motivado y una intrusión de los segundos. Asimismo, la tendencia creciente de los líderes políticos por utilizar a los servidores públicos de manera imprudente e ilegal también propicia que los servidores públicos de todos los niveles desprecien el liderazgo político y se inicie así un proceso en el que los primeros obtienen favores indebidos de los segundos.

EL VERDADERO PESO DE LA INERCIA BUROCRÁTICA

En la India, como en otros países de la región, el ámbito de intervención de los servidores públicos aumentó en las décadas recientes como resultado de la expansión del gobierno en las esferas económicas y sociales de la sociedad (Thakur, 1995, p. 180). La expansión de las actividades gubernamentales en áreas nuevas ha traído consigo más complicaciones en términos de leyes, reglamentos y procedimientos e hizo que todo el sistema fuera más difícil de manejar en términos de más organizaciones, más personas y una excesiva cadena de mando. No obstante, las medidas de reforma administrativa cuyo propósito era resolver estos problemas recibieron poco o ningún apoyo de la gente de peso en la jerarquía burocrática de todos los países del sur de Asia. A los servidores públicos, y a sus colegas políticos, nada les agrada más que crear nuevas unidades administrativas y nuevas filas para servir aparentemente mejor al público, pero en realidad, su propósito es extender más la es-

fera de influencia de los servidores públicos de mayor jerarquía y dominar a los ministros influyentes del partido.

RESISTENCIA DESDE ADENTRO

La resistencia a las reformas administrativas importantes en todos los países del sur de Asia ha sido dirigida y orquestada por los servidores públicos no especializados de mayor jerarquía. La razón fundamental de esta actitud es el miedo a lo desconocido y la posibilidad de perder su posición privilegiada dentro del sistema del servicio civil de sus respectivos países (Khan, 1998). Estos servidores públicos de alto nivel no sólo ocupan posiciones clave dentro del servicio civil sino que invariablemente, salvo raras excepciones, presiden y manejan los organismos de reforma. Utilizando su posición privilegiada proponen muchas ideas nuevas de reforma, en su mayoría copia fiel de lo que funcionó en los países occidentales avanzados y en las naciones más desarrolladas del sudeste asiático después de visitar esos países, ya sea a expensas del gobierno o de donadores. Los demás integrantes de esos comités/comisiones son escogidos cuidadosamente de modo que sus opiniones, si las tienen, coincidan con las de los servidores públicos en funciones y retirados de esos organismos. Se desarrolla una fase interesante cuando se ponen en práctica dichas propuestas nuevas de reforma. Otra vez se crean comités de revisión con servidores públicos de alta jerarquía para estudiar la viabilidad de las propuestas de reforma recomendadas. No es de extrañar que estos comités aconsejen la puesta en práctica de las propuestas menos importantes y desechen las principales, so pretexto de falta de fondos, procedimientos complejos y escasez del personal adecuado. En el proceso, se ignoran las principales propuestas de reforma y los servidores públicos permanecen virtualmente sin cambios.

FALTA DE INTERÉS DE LA SOCIEDAD CIVIL

La reforma del servicio civil no es un área prioritaria para la sociedad civil en ninguno de los países del sur de Asia. Por supuesto, no se observa actividad alguna para promover una reforma que involucre a los ciudadanos en la reparación de los

males del servicio público fuera del marco institucional establecido. Por consiguiente, resulta difícil ejercer cualquier presión en los políticos en el poder o en los servidores públicos de mayor jerarquía para que presten atención seria y constante a la reforma del servicio civil y se obtengan los resultados deseados.

DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN

Aunque en décadas recientes se ha prestado cada vez mayor atención, la corrupción es tan antigua como la civilización humana. Si se analizan los códigos penales de las civilizaciones antiguas, puede encontrarse el soborno entre los judíos, los chinos, los japoneses, los griegos y los romanos (Thakur, 1979, p. 7). La corrupción en gran escala influyó de manera importante en la vida pública de la antigua India (Thakur, 1979, p. 12; Padhay, 1986, p. 26). Si la corrupción tiene raíces tan profundas en el pasado, ¿por qué surgió este interés y preocupación por ella en la época actual? Las razones son varias. En primer lugar, la corrupción es endémica y puede encontrarse en casi todos los países del mundo, independientemente del nivel de desarrollo, del sistema político en operación y del contexto cultural. La naturaleza y extensión de la corrupción varía. Harris-White y White afirman que la corrupción está arraigada en los países africanos del sur del Sahara y en los del sur de Asia, impera en los países de industrialización reciente (PIR) del sudeste de Asia, afecta los más altos niveles de la esfera política en América Latina y ha alcanzado rápidamente niveles alarmantes en la antigua Unión Soviética y en China (1996, p. 1). En segundo lugar, en un seminario reciente organizado por la Commonwealth Association of Public Administration and Management sobre "Gobierno justo y honesto: La experiencia internacional", los más altos funcionarios de gobierno de diez países de la comunidad llegaron a la conclusión de que la corrupción provoca el empobrecimiento del Estado; priva a los pobres de muchos servicios necesarios; debilita la legitimidad del liderazgo político; socava la confianza de los ciudadanos en el gobierno; y corroe el apoyo y la respetabilidad del sector público (Mason, 2000, pp. 4-5). En tercer lugar, la corrupción tiene un efecto adverso en el crecimiento económico. Varios estudios empíricos a escala nacional establecieron el efecto negativo de la corrupción en la inversión, el crecimiento y la productividad (Banco Mundial, 2000,

p. 7). La corrupción también disminuye la eficiencia en la que se basa una economía (HDC, 1999, p. 97).

DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN

A pesar del creciente interés en el estudio de la corrupción, hasta ahora no ha sido posible definirla de manera que satisfaga a todos. Esto se debe principalmente a que es un concepto de dimensiones múltiples que abarca aspectos sociales, políticos, legales y económicos de una sociedad. Las definiciones de corrupción o se concentran en exclusiva en uno de los aspectos, o intentan resaltar de manera insuficiente algunos de ellos. Los enfoques de la corrupción pueden clasificarse en cinco grupos: los que se centran en el interés público; los que se centran en el mercado; los que se centran en las oficinas públicas; los que se centran en la opinión pública, y los legalistas (Khan, 1997, p. 3). Los que se dedican a estudiar el interés público consideran a la corrupción como perjudicial y destructiva para el interés público (Rogow y Laswell, 1970, p. 54). Los partidarios del enfoque que se centra en el mercado señalan que las normas que moldean al público han pasado de un modelo de precio obligatorio a uno de libre mercado, lo que ha alterado de manera significativa la naturaleza de la corrupción (Tilman, 1970, pp. 62-64). Para los entusiastas del enfoque centrado en las oficinas públicas, el uso indebido de éstas por parte de los funcionarios con el fin de obtener ganancias privadas es corrupción (Theobald, 1990, p. 2). Para quienes apoyan al enfoque centrado en la opinión pública, el énfasis se pone en diversas perspectivas de la opinión pública sobre la conducta de los políticos, del gobierno y de la probidad de los servidores públicos (Leys, 1970, pp. 31-37). Sin embargo, otros ven a la corrupción desde una perspectiva legal a la luz de los problemas encontrados al investigar las reglas y normas que rigen el interés, el comportamiento y la autoridad públicos (Scott, 1972).

Los cinco enfoques analizados ilustran de manera considerable la naturaleza de la corrupción, pero no son adecuados desde el punto de vista de la comprensión del significado del término. En años recientes han surgido algunas opiniones divergentes sobre lo que es la corrupción. Tales opiniones provienen de moralistas, funcionalistas, censores sociales y otros realistas de la estructura social (Khan, 1997, p. 4).

Para los moralistas, “la corrupción es un fenómeno inmoral y no ético que contiene una serie de aberraciones morales provenientes de los estándares morales de la sociedad, lo que provoca la pérdida de respeto y de confianza en la autoridad debidamente constituida” (Gould, 1991, p. 468). Nye, que apoya esta opinión, describe la corrupción como “una conducta que se aparta de las obligaciones formales de la función pública (por elección o designación) en favor de un interés privado (personal, de la familia cercana o de una camarilla privada) por obtener riqueza o *status*, o viola las reglas contra el ejercicio de cierto tipo de influencias de consideración personal” (Nye, 1979, p. 417). Los funcionalistas juzgan la corrupción según la función que desempeña en el desarrollo socioeconómico. Afirman que prospera como un sustituto del sistema de mercado; que ofrece una alternativa aceptable para la violencia, y aumenta la participación del público en las políticas públicas (Leff, 1979; Gould, 1980). Para entender la corrupción, los partidarios de la censura social alegan que hay que comprender la capacidad del Estado para generar una forma particular de relaciones sociales y cambiar el énfasis teórico hacia la interrelación entre ley, ideologías y economía política (Lo, 1993, p. 5). Los realistas de la estructura social perciben a la corrupción como un problema y se puede estudiar a los diversos actores que participan en ella al relacionarlos con la información contextual de sus posiciones sociales, intereses, contribución al sistema y las condiciones políticas, económicas y sociales en las que funcionan (Pavorala, 1996, p. 25).

A la luz de los análisis anteriores sobre los enfoques y opiniones sobre la corrupción, sería útil dar aquí dos definiciones. Según Caiden, la corrupción incluye “abuso de autoridad, soborno, favoritismo, extorsión, fraude, clientelismo, robo, engaño, malversación e ilegalidad” (1991b). Para la Asociación Africana para la Administración y Gestión Pública la corrupción se refiere al “uso de la posición oficial de uno para obtener una ganancia personal o de grupo e incluye acciones no éticas como soborno, nepotismo, clientelismo, conflicto de intereses, lealtad dividida, influencia: ambulante, multiempleo, abuso o robo de la propiedad del gobierno, venta de favores, aceptación de comisiones, desfalco, fraude, extorsión, malversación, subfacturación, manipulación en los tribunales, viajes y documentos administrativos falsos y uso de la reglamentación como capital burocrático” (1991). En vista de las dos definiciones anteriores, en este contexto corrupción significa “el

comportamiento de los funcionarios públicos (por elección o designación) que se aparta de los componentes formales —funciones y facultades, derechos y obligaciones— de un cargo público para buscar un beneficio privado” (Kramer, 1997).

ESCENARIO DE LA CORRUPCIÓN EN LAS DEMOCRACIAS

Idealmente, la corrupción y el sistema democrático no deberían coexistir, ya que la primera ejerce durante un tiempo una profunda influencia negativa en el carácter y la naturaleza de este último. La corrupción implica muchos riesgos para la democracia (Caiden, 1997b, pp. 19-20; Midlasky, 1997, pp. 323-324). Primero, la corrupción continua puede impulsar y perpetuar el descontento y el resentimiento entre los ciudadanos y obligarlos a buscar una forma alterna de gobierno y a vivir con ella. Segundo, la manera descarada como se venden los políticos en muchos países democráticos provoca la distorsión de las políticas públicas y contribuye a hacer aún más desigual la arena política. Tercero, la corrupción, si continúa sin freno, sólo se esparce e inunda otras instituciones y sectores, inclusive la administración pública y los negocios. Cuarto, aunque en una democracia los líderes corruptos pueden ser despedidos de sus cargos, la situación cambia drásticamente si la cultura de la corrupción está muy extendida, pues entonces existe la posibilidad de que el líder corrupto sea reemplazado por otro igualmente corrupto. Por último, se requiere una amplia colaboración entre los distintos sectores de la sociedad para que la democracia funcione adecuadamente. Pero cuando la corrupción se halla muy extendida, es probable que disminuya la cooperación, ya que en ese caso sólo los corruptos colaborarían con otros mientras persista el beneficio mutuo.

Hay datos considerables que señalan que la corrupción no sólo existe en las democracias sino que también florece en muchos otros casos. Los anteriores regímenes de Tailandia y Filipinas eran sumamente corruptos y la democratización no logró reducir la escala de la corrupción, sino que sólo la “descentralizó” de la elite principal del régimen anterior a los jefes locales que podían seleccionar a sus propios políticos nacionales y, a través de ellos, controlar la burocracia (Sidel, 1996). En los países latinoamericanos, es posible que el proceso de democratización haya agravado aún más la corrupción y los esfuerzos para reducirla no tendrán éxito a

menos que la democracia aumente de manera significativa (Little, 1996). Dos informes de países latinoamericanos publicados al inicio del verano de 2000 muestran que sólo 37 por ciento de la muestra de población está satisfecha con la manera como funciona la democracia en la práctica, y América Latina apenas supera a África en cuanto al imperio de la ley y la frecuencia de la corrupción (*The Economist*, 13 de mayo de 2000). Aproximadamente dos de cada tres personas tienen poca o ninguna confianza en sus políticos, partidos, congresos, policías y jueces (*The Economist*, 13 de mayo de 2000). En Corea del Sur la corrupción se mantiene constante, porque la democratización y la liberalización están en pañales y será necesario un periodo de reforma literalmente muy largo para revertir las antiguas prácticas ilegales que imperaron durante décadas (Kong, 1996, p. 52). En la India, los actores políticos de todo tipo, incluso ministros, legisladores, funcionarios de partidos políticos y funcionarios de otras dependencias, están involucrados en la corrupción (Padhay, 1986). La corrupción ha sido y sigue siendo desenfrenada en Bangladesh, e involucra a políticos, servidores públicos y hombres de negocios. Los beneficios obtenidos de las prácticas corruptas incluyen dinero, empleos, regalos lujosos, materiales de construcción, viajes al extranjero, el pago de colegiaturas y gastos médicos en el extranjero, gastos de hoteles y restaurantes en otros países y pago de deudas personales (Kochanek, 1993, p. 258). En las democracias africanas, el fraude y el vandalismo electoral, así como la violencia y la anulación de las elecciones, son prácticas comunes (Adejumobi, 2000, p. 59). Estos síntomas de corrupción han llevado a Adejumobi a la conclusión de que, en la mayoría de los estados africanos, las elecciones en su forma actual no son más que una pálida sombra de democracia (2000, p. 59). Los políticos de las democracias establecidas no han sido inmunes a la corrupción. Bastantes escándalos relacionados con dinero continúan estremeciendo a las democracias europeas (*The Economist*, 29 de enero-4 de febrero de 2000, pp. 59-60). El escándalo de las finanzas de su partido deshonró al otrora poderoso canciller alemán, Helmut Kohl. Hace algunos años, unos políticos belgas recibieron generosas comisiones por comerciar con armas. Italia y Grecia están infectadas de corrupción y Turquía no se queda atrás. El anterior gobierno socialista español perdió las elecciones principalmente porque fue considerado corrupto. Durante la reciente pasada década, 30 ministros franceses, altos directivos de empresas importan-

tes y alcaldes de algunas de las principales ciudades fueron acusados de corrupción. En Italia y Colombia, el dinero sucio que circula en la política supera con mucho los gastos políticos y el ingreso que declaran formalmente los partidos (Burnell, 1998, p. 10). La compra de votos, la influencia del dinero sucio, y el aumento del crimen en la esfera política son características normales de muchas de las democracias del sur de Asia. En el sur de Asia y en África, hay una corrupción desenfrenada que se refleja en el abuso de poder de los jefes de Estado, los ministros y los servidores de mayor jerarquía en beneficio propio (HDC, 1999, p. 105).

CONCLUSIÓN

No hay gran desacuerdo respecto a que la democracia es la forma más adecuada de gobierno. Los problemas surgen cuando se analiza la manera como funciona la democracia en la práctica. La esencia de la democracia es inherentemente más importante que su mera forma. Como bien se ha observado, “la democracia formal puede encubrir enormes variaciones en la esencia democrática, que van desde una virtual autocracia pasando por la oligarquía hasta la democracia [...] estas variaciones son especialmente amplias en un mundo en desarrollo que cada vez es más heterogéneo en términos socioeconómicos” (Luckham y White, 1996, p. 4). De esta manera, en muchos casos los regímenes democráticos de los países en desarrollo han entorpecido el desarrollo democrático con sus acciones. Pinkney, después de estudiar una extensa variedad de casos de países del Tercer Mundo, señala que los gobiernos “han hecho más para satisfacer a las elites civiles y militares y a los inversionistas extranjeros que a las masas” (1993, p. 164). No es de sorprender que “el surgimiento y la decadencia de la democracia en América Latina se haya debido menos a los caprichos de la mayoría de los votantes que a la oposición concertada de las elites empresariales y militares” (Remmer, 1990, p. 335). Así, no basta la mera presencia de alguna forma de democracia liberal que implique competencia política abierta en un marco multipartidario que asegure por ley los derechos civiles y políticos. Como ya se señaló “las virtudes características de un gobierno democrático—transparencia, sensibilidad, responsabilidad, decencia oficial y tolerancia—no pueden alcanzarse sin altos niveles de conciencia y participación públicas”

(Luckham y White, 1996, p. 3). Las tendencias de votación en las elecciones importantes, incluso en las democracias occidentales avanzadas, no son satisfactorias. La mayoría de los ciudadanos optan por permanecer apartados de las casillas electorales. Las grandes empresas y el financiamiento corporativo dominan las elecciones. Este financiamiento corporativo para sufragar los costos cada vez mayores de las campañas electorales en casi todos los países democráticos es un indicador importante de la influencia económica en el proceso político (Girling, 1997, p. 17). El financiamiento corporativo es una de las principales fuentes de corrupción política en muchos países. Los fondos políticos contribuyen en general a la venta de la influencia. La experiencia de las democracias occidentales indica que debido a la extrema presión sobre los fondos políticos, el proceso degenera en corrupción (Ferdinand, 1998, p. 200). En muchos países occidentales se ha intentado eliminar la corrupción política mediante el financiamiento público de las campañas electorales. Pero el financiamiento público no ha logrado frenar la corrupción en las democracias establecidas (Alexander y Shiratori, 1994, p. 3).

Los problemas de la democracia están profundamente arraigados y no admiten soluciones que sólo pretendan democratizar las instituciones políticas, como ha sido el caso de los países occidentales. Los investigadores, como Held, plantean la democratización de las instituciones del Estado, de los ejecutivos de todas las ramas del servicio civil que prosperan con el encubrimiento y el control de los medios de coerción y desarrollan sus propios motivos e intereses, los cuales pueden estar en conflicto con los requisitos de una vida pública democrática, es decir, debate abierto, acceso a centros de poder y participación (Held, 1987, p. 284).

La participación de los ciudadanos comunes y corrientes en el proceso democrático se ve comprometida por el predominio del dinero sucio y de la fuerza física, la práctica del fraude electoral y de la anulación de las elecciones y el pago de donativos realizados por poderosos grupos de interés como grandes empresarios y sindicatos laborales. Asimismo, la continuación de un servicio civil obsoleto, con personal excesivo, ineficiente y corrupto no sólo agobia y frustra a los ciudadanos, sino que también complica el adecuado funcionamiento del sistema democrático. La corrupción constante y la incapacidad de implantar reformas administrativas importantes plantea serias dudas acerca de la viabilidad y la utilidad de la democracia.

La pregunta que puede plantearse finalmente es si realmente importa la democracia. En muchos países democráticos, tanto funcionarios designados como electos intimidan y engañan impunemente y a su gusto a los ciudadanos todos los días de una u otra manera. Los hombres de negocio sufren, porque los contratos no se adjudican con base en el mérito del caso. La corrupción tiene un efecto negativo sobre la inversión y contribuye a disminuir la tasa de crecimiento. En realidad, en muchos países democráticos tiene que tolerarse, si no es que aceptarse incondicionalmente, la criminalización de los políticos, debido a la extensa corrupción que permea todo el proceso político. Los sistemas electorales se manipulan en favor de los ricos y poderosos, sobre todo en favor de aquellos que pertenecen al partido gobernante o a los partidos de la coalición en el poder. Sin duda la manipulación evidente y a veces descarada del sistema electoral ofende al elector promedio, pero es muy poco lo que puede hacer. Por lo general se ignoran los informes de control independientes sobre irregularidades masivas. Recurrir al sistema judicial no suele proporcionar una solución inmediata, ya que éste casi siempre recurre a una política cautelosa, con lo que retrasa y niega justicia al agraviado. Las fallas para institucionalizar reformas administrativas de gran alcance han impulsado en gran medida a la corrupción. Es decir, la corrupción está a la orden del día. Eliminar las prácticas corruptas y las influencias del proceso político, la administración y la economía puede ser importante para quienes la padecen, pero puede tener muy poca importancia para quienes se benefician de ella. Parece que la reforma y la probidad están relegadas a segundo plano en muchas democracias del mundo. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAPAM (1991), *Ethics and Accountability in African Public Services*, informe de la Mesa Redonda de la Asociación Africana para la Administración y Gestión Públicas (AAPAM por sus siglas en inglés), llevada a cabo en Mababane, Swazilandia, del 2 al 6 de diciembre.
- Abueva, J.V. (1970), "Administrative Reform and Culture", en H.B. Lee y A.G. Samonte (eds.), *Administrative Reforms in Asia*, Manila, Eastern Regional Organization for Public Administration, pp. 21-47.

- Adejumobi, S. (2000), "Elections in Africa: A Fading Shadow of Democracy?", *International Political Science Review*, vol. 21, núm. 1, pp. 59-73.
- Alexander, H.E. y R. Shiratori (eds.) (1994), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Co, Westview, p. 3.
- Banco Mundial (2000), *Corruption in Bangladesh: Costs and Cures*, Dhaka, The World Bank.
- Burnell, P. (1998), "Introduction: Money and Politics in Emerging Democracies", en P. Burnell y A. Ware (eds.), *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press, pp. 1-21.
- Caiden, G.E. (1969), *Administrative Reform*, Chicago, Aldine.
- (1991a), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlín, Walter de Gruyter.
- (1991b), "What Really is Public Maladministration?", *Indian Journal of Public Administration*, vol. 37, núm. 1, pp. 1-16.
- (1997a), "The Concept of Neutrality", en H.K. Asmerom y E.P. Reis (eds.), *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, Londres, Macmillan, pp. 20-44.
- (1997b), "Undermining Good Governance: Corruption and Democracy", mimeografiado, pp. 1-23.
- Catt, H. (1999), *Democracy in Practice*, Londres, Routledge.
- Dahl, R.A. (1989), *Democracy and its Critics*, Londres, Yale University Press.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Brothers.
- Dror, Y. (1976), "Strategies for Administrative Reform", en A.F. Leemans, (ed.), *The Management of Change in Government*, La Haya, Martinus Nijhoff, pp. 126-141.
- Ferdinand, P. (1998), "Building Democracy on the Basis of Capitalism: Towards an East Asian Model of Party Funding", en P. Burnell y A. Ware (eds.), *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press, pp. 180-201.
- Girling, J. (1997), *Corruption and Democracy*, Londres, Routledge.
- Gould, D.J. (1980), *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World. The Case of Zaire*, Nueva York, Pergaman.
- (1991), "Administrative Corruption: Incidence, Causes, and Remedial Strategies", en A. Farzmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York, Marcel Dekker, pp. 467-480.
- Harris-White, B. y G. White (1996), "Corruption, Liberalization and Democracy: Edito-

- rial Introduction", en B. Harris-White y G. White (eds.), *Liberalization and the New Corruption: IDS Bulletin*, vol. 27, núm. 2, pp. 1-5.
- HDC (1999), *Human Development in South Asia 1999: The Crisis of Governance*, Karachi, The Mahbub ul Haq Human Development Centre/Oxford University Press.
- Held, D. (1987), "What Should Democracy Mean Today?", en D. Held, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press/Basil Blackwell, pp. 267-299.
- Holden, B. (1988), "What is Liberal Democracy?", en B. Holden, *Understanding Liberal Democracy*, Oxford, Philip Allan, pp. 1-14.
- Kashyap, S.C. (2000), "Institutions of Governance: The Parliament, the Government and the Judiciary", en V.A.P. Panandiker (ed.), *Problems of Governance in South Asia*, Delhi, Konark Publishers, pp. 89-154.
- Khan, M.M. (1980), *Bureaucratic Self Preservation*, Dhaka, University of Dhaka.
- (1997), "Political and Administrative Corruption: Concepts, Comparative Experiences and Bangladesh Case", monografía inédita, Dhaka: Transparency International, capítulo sobre Bangladesh.
- (1998), *Administrative Reforms in Bangladesh, Nueva Delhi y Dhaka*, South Asian Publishers y University Press.
- Kochanek, S.A. (1993), *Patron-Client Politics and Business in Bangladesh*, Dhaka, University Press.
- Kong, T.Y. (1996), "Corruption and its Institutional Foundation: The Experience of South Korea", en B. Harris-White y G. White (eds.), *Liberalization and the New Corruption: IDS Bulletin*, vol. 27, núm. 2, pp. 48-55.
- Kramer, J.J. (1997), "Political Corruption in Post-Communist Russia: The Case for Democratization", documento presentado en el XVII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA por sus siglas en inglés) realizado en Seúl, Corea del Sur, del 17 al 21 de agosto.
- Lane, J.E. (1997), "Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?", en J.E. Lane, *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, Londres, Sage, pp. 1-16.
- Lee, H.B. (1970), "The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform: An Introduction", en H.B. Lee y A.G. Samonte (eds.), *Administrative Reforms in Asia*, Manila, Eastern Regional Organization for Public Administration.

- Leff, H.N. (1979), "Economic Development through Bureaucratic Corruption", en M.U. Ekpo (ed.), *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, Washington, University Press of America.
- Leys, C. (1970), "What is the Problem about Corruption?", en A.J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Perspective*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Little, W. (1996), "Corruption and Democracy in Latin America", en B. Harris-White y G. White (eds.), *Liberalization and the New Corruption: IDS Bulletin*, vol. 27, núm. 2, pp. 64-70.
- Lo, T.W. (1993), *Corruption and Politics in Hong Kong and China*, Buckingham, Open University Press.
- Luckham, R. y G. White (1996), "Introduction: Democratizing the South", en R. Luckham y G. White (eds.), *Democratization in the South: The Jagged Wave*, Manchester, Manchester University Press.
- Mason, G. (2000), "Just and Honest Government: International Experience", *Commonwealth Innovation*, vol. 6, núm. 2, pp. 3-24.
- Midlarsky, M.I. (1997), "Conclusion: Paradoxes of Democracy", en M.I. Midlarsky (ed.), *Inequality, Democracy and Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 319-326.
- Nye, J.S. (1979), "Corruption and Development: A Cost Benefit Analysis", en M.U. Ekpo (ed.), *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, Washington, University Press of America.
- Padhay, K.S. (1986), *Corruption in Politics: A Case Study*, Delhi, B.R. Publishing Corporation.
- Pateman, C. (1996), "Democracy and Democratization", *International Political Science Review*, vol. 17, núm. 1, pp. 5-12.
- Pavarala, V. (1996), *Interpreting Corruption: Elite Perspectives in India*, Nueva Delhi, Sage.
- Pinkney, R. (1993), "The Viability of Democracy", en R. Pinkney, *Democracy in the Third World*, Buckingham, Open University Press, pp. 152-167.
- Quah, J.S.T. (1981), "Administrative Reform: A Conceptual Analysis", en M.M. Khan (ed.), *Administrative Reform: Theoretical Perspective*, Dhaka, Centre for Administrative Studies, pp. 32-67.

- Remmer, K. (1990), "Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience", *World Politics*, vol. 42, núm. 3, pp. 315-335.
- Rogow, A.A. y H.D. Laswell (1970), "The Definition of Corruption", en A.J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Schlesinger, Jr. A. (1997), "Has Democracy a Future?", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, pp. 2-12.
- Scott, J.C. (1972), *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Sidel, J.T. (1996), "Siam and its Twin? Democratization and Bossim, in Contemporary Thailand and the Philippines", en B. Harris-White y G. White (eds.), *Liberalization and the New Corruption: IDS Bulletin*, vol. 27, núm. 2, pp. 56-63.
- Thakur, R. (1995), "The Bureaucracy", en R. Thakur, *The Government and Politics of India*, Londres, Macmillan, pp. 159-182.
- Thakur, U. (1997), *Corruption in Ancient India*, Nueva Delhi, Abhinav Publications.
- The Economist* (2000), "Is Europe Corrupt?", 29 de enero-4 de febrero, pp. 59-60.
- (2000), "Yours discontentedly, Latin America", 13 de mayo, p. 40.
- (2000), "Phoney Democracies", 24 de junio, p. 17.
- Theobald, R. (1990), *Corruption Development and Underdevelopment*, Londres, Macmillan.
- Tilman, R.O. (1970), "Black Market Bureaucracy", en A.J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Vanhanen, T. (1997), *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*, Londres, Routledge.
- Zakaria, F. (1997), "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 6, pp. 22-43.