



# HONDURAS: MERITOCRACIA Y CORRUPCIÓN

■ José C. Ugaz S.M.

**E**n estos tiempos en que muchos de nuestros países se debaten en crisis recurrentes de gobernabilidad, debido a una fatal mezcla de ausencia de liderazgo ético y eficiente en los diversos niveles de la estructura del Estado, principalmente en lo que se conoce como el “alto gobierno” (entendido como la forma en que se organiza el poder político en su centro neurálgico, la manera en que se toman las decisiones y se formulan las políticas públicas)<sup>1</sup>, tiene sentido preguntarse qué importancia tiene la selección de funcionarios públicos, y cuál es el sistema más adecuado para garantizar que se escoja a los mejores.

<sup>1</sup> Según la OCDE (Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo de los Estados), el Alto Gobierno -o centro de gobierno- es un concepto fundamental para la gobernanza, pues indica la forma de organización del vértice del poder del Estado, el lugar de donde emanan las más importantes decisiones políticas.

Generalmente denominamos “burocracia” al conjunto de funcionarios o servidores públicos que se encargan de la administración del Estado en sus diversos ámbitos. Este concepto ha sido asimilado desde una perspectiva negativa, y sirve para calificar peyorativamente al aparato estatal ineficiente, corrupto, marcado por formas y ritos que le imponen una actuación mecánica, que privilegia el reglamentarismo, la comodidad y la ganancia personal, antes que las necesidades de la ciudadanía. En la cultura burocrática así entendida, campea la indolencia y la indiferencia respecto a las personas que esperan – o necesitan dramáticamente – se les provea un determinado servicio público.



Sin embargo, la burocracia en sus orígenes, surge como una necesidad irremplazable en el cumplimiento de un papel decisivo y positivo. En efecto, según el reconocido sociólogo y economista político alemán, Max Weber (1864-1920), autor de la “teoría burocrática”, la burocracia es la forma más eficiente de organización, y cuenta con una línea bien definida de autoridad. Tiene reglas y reglamentos claros, las cuales son estrictamente seguidas. A su criterio, la burocracia es la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y diligentemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas.

¿Por qué entonces se pervirtió el concepto deformándose hasta la caricatura que hoy tenemos de la burocracia?

Para responder a esta pregunta, es necesario retroceder hasta el Estado patrimonialista imperante en los siglos XVI y XVII<sup>2</sup>, caracterizado por un ejército de administradores que operaban en el sector público en base a relaciones de mercado corte clientelista, en virtud de las cuales se aseguraba la llegada y permanencia en el poder a través de fidelidades que se obtenían intercambiando favores y servicios.

En el caso particular de América Latina, es necesario tener presente que, como máxima expresión de esta realidad, en el reino de España se vendían los altos cargos coloniales, al punto que por lo general, en lugar de escoger a los mejores súbditos para representar a la corona en los territorios conquistados, éstos eran subastados, y obtenidos

2 Se entiende por patrimonialismo a una forma de gobierno en la que todo el poder fluye directamente del líder. Esto constituye esencialmente la mezcla de los sectores público y privado. Los líderes de estos Estados suelen gozar de un poder personal absoluto, cultivando lealtades a su persona antes que a la nación que represnetan.

por quien presentaba la mejor oferta económica para hacerse del cargo<sup>3</sup>.

Es evidente que quien “invertía” su patrimonio personal para ser designado como alto funcionario de la corona, una vez instalado en el puesto, buscaba cobrar los réditos de su inversión a la brevedad posible. Esta cultura funcionarial basada en el intercambio de favores y la búsqueda del beneficio personal a costa del bien común, degradó la función burocrática hasta convertirla en lo que hoy conocemos en la región como una administración corrupta e ineficiente.

La degradación del servicio público se enmarca en un modelo de Estado al que los autores norteamericanos Acemoglu y Robinson definen como asentado en “instituciones extractivas” en lo político y económico<sup>4</sup>. Los países organizados desde una perspectiva extractivista, buscan beneficiar a la élite en el poder, a diferencia de aquellos que se estructuran en base a instituciones inclusivas, que tienen como norte el bien común y la generación de un estado de bienestar general.

Mientras que la burocracia de un país de corte extractivista obedece al patrón “principal - agente”, la de un Estado inclusivo persigue la satisfacción del bien común. De ello se

3 Al respecto, el historiador peruano Alfonso Quiroz describe cómo el Perú se asentó sobre la base de relaciones clientelistas que se iniciaban cuando los recién nombrados virreyes desembarcaban por el puerto de Paita con toda su corte y se dirigían a Lima. En el trayecto, ellos recibían atenciones de personalidades locales que, luego de instalados en el poder, se convertirían en un sistemático intercambio de favores al margen de la ley y en busca constante del beneficio personal. A ello se agregaba la “práctica de la venta venal de oficios y cargos públicos” imperante en el virreinato peruano en 1633, que se hacía al mejor postor, la cual incluía los cargos de oidor y corregidor. En la década de 1690, hubo por lo menos dos virreyes, uno del Perú y otro de México, que compraron sus puestos mediante un contrato con la corona española.

Quiroz, A. (2013). Historia de la Corrupción en el Perú. Lima: IEP, IDL.

4 Acemoglu, D., & Robinson, J. (2014). Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Buenos Aires: Ariel.

deriva que en el primer caso, el servicio público y la eficiencia se subordinen a la ganancia personal y la obsecuencia con el poder.

No es difícil advertir que en latinoamérica primó el modelo extractivista, lo que rápidamente llevó a la crisis del modelo legal – burocrático, cuyo principal efecto negativo ha sido la pérdida de la confianza en la democracia y sus instituciones. A ello se debe que América Latina sea una de las regiones con más baja confianza en general, e institucional (en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial), conforme lo ha venido reportando sistemáticamente el Latinobarómetro<sup>5</sup>.

Efectivamente, en el caso de Honduras, que en esta materia comparte un destino común con la gran mayoría de países de la región latinoamericana, la elección de funcionarios públicos, y en particular la de los funcionarios del alto gobierno, ha estado marcada por su alto nivel de politización, que le ha impreso una lógica centrada en el reparto de cuotas distribuidas entre los partidos políticos cercanos al poder de turno<sup>6</sup>.

Desde una perspectiva más amplia, la perversión del servicio público no sólo impacta en la calidad de las respuestas del Estado a sus ciudadanos, sino que afecta gravemente la gobernabilidad, y por lo tanto la calidad de una democracia. Una de las expresiones más nefastas de la buena gobernanza y salud democrática, tiene que ver con los niveles de corrupción que imperan en un Estado, que en su máxima expresión aparece como “gran corrupción”, y que incluso, puede generar la captura del Estado.

5 Latinobarómetro 2021 y el «momento de la verdad» para la democracia <https://www.fundacioncarolina.es/latinobarometro-2021-y-el-momento-de-la-verdad-para-la-democracia/>

6 Un buen ejemplo de ello es lo ocurrido con las elecciones del Fiscal General en el 2018 y del Comisionado Nacional de los derechos Humanos (CONADEH, equivalente a la Defensoría del Pueblo), en el 2020, consideradas por muchos como designaciones arbitrarias del régimen imperante

Según Transparencia Internacional, la organización más relevante del mundo en materia de lucha contra la corrupción y promoción de la integridad, la corrupción consiste en el abuso de la función pública para la obtención de una ganancia personal.

Por su parte, Naciones Unidas define la gran corrupción como “...una expresión usada para describir la corrupción que penetra los niveles más altos de gobierno, generando graves abusos de poder... la diferencia esencial entre gran corrupción (captura del Estado) y corrupción menuda (corrupción administrativa cotidiana), es que la primera implica la distorsión de funciones centrales de gobierno por funcionarios públicos de alto nivel, mientras que la última se desarrolla en el contexto de un gobierno en funciones e infraestructura social<sup>7</sup>”

Existe una relación directamente proporcional entre burocracia clientelista e ineficiente, producto de las cuotas políticas, y la corrupción en sus diversas expresiones. La realidad confirma que la corrupción es baja en aquellos países donde la burocracia es profesional y meritocrática

Prueba de ello, es que en el caso de Honduras, el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional para el año 2021, siguiendo una tendencia de varios años, arrojó un muy pobre resultado, según el cual, el país obtuvo únicamente 23 puntos sobre 100, ubicándose en el puesto 157 de 180 países. La ubicación en la parte baja del tercio inferior del IPC, coincide con la calificación de “Estados Fallidos”, aquellos que han fracasado en garantizar el acceso a servicios básicos a su población, caracterizándose por una situación de desorden nacional que hace referencia a un caso de ingobernabilidad.

7 Manual de Naciones Unidas para Medidas Prácticas Anticorrupción para Fiscales e Investigadores, (United Nations, 2004, p. 23).

8 El índice clasifica a los países «por sus niveles percibidos de corrupción en el sector público», todo ello determinado por las encuestas de opinión y evaluaciones de expertos.



Para hacer frente a la crisis del burocratismo clientelar y corrupto, surgió en la década de los años 80 un movimiento reformador promotor de la “Nueva Gestión Pública” como alternativa a la vieja burocracia. La esencia de esta corriente se centró en una gestión pública eficaz y eficiente.

La administración pública en un Estado democrático e inclusivo, se debe caracterizar por estar basada en un régimen meritocrático, sistema de gobierno en el que el poder lo ejercen las personas que están más capacitadas según sus méritos. Este tipo de gobierno basado en los merecimientos, obviamente no puede prosperar en regímenes donde los cargos de la función pública son entregados, no en base a la capacidad del potencial funcionario, sino en pago a ofertas políticas, cobertura de cuotas partidarias o intercambio de favores.

En Honduras no existen procesos de selección de funcionarios públicos debidamente reglados, de allí que la designación y nombramiento de los servidores públicos obedezca a decisiones ampliamente discrecionales a cargo de quienes ejercen el poder. Sólo existen procesos formalizados establecidos para la elección de: **i) Corte Suprema, ii) Fiscal General y su Adjunto, iii) Instituto de Acceso a la Información Pública.**

En todos los demás casos, los funcionarios son elegidos discrecionalmente por el Congreso de la República, que para tal efecto, no cuenta con procedimientos escritos preestablecidos.

En algunos casos, estos nombramientos van aparejados de Audiencias Públicas - las que según los analistas han sido desnaturalizadas -, la aplicación de pruebas de confianza, y el establecimiento de Juntas Proponentes y Nominadoras. Sin embargo, si no existe una voluntad política para privilegiar la meritocracia, todos estos mecanismos resultan irrelevantes, pues son manipulados para justificar

un resultado predeterminado y adornarlo de una transparencia y objetividad inexistente.

En ese sentido, no puede haber un real cambio de sistema y una reforma integral del mismo sin la necesaria voluntad política que implique un cambio de cultura, para transitar del clientelismo a la primacía de la meritocracia.

La modernización de la gestión del Estado pasa, en esencia, por contar con un servicio civil meritocrático. Ello exige la existencia de un régimen de la carrera pública que en muchos países está establecido en una Ley del Servicio Civil. Implica también la aplicación de los elementos que caracterizan a toda gestión exitosa: planificación estratégica, gestión por resultados y rendición de cuentas.

El tránsito de un modelo de Estado patrimonialista y clientelista hacia uno que garantice una gestión pública al servicio de la ciudadanía, implica la implementación de un conjunto de principios que los sustenten, los mismos que deben ir aparejados de herramientas apropiadas que hagan posible su vigencia en la realidad, tal como se desprende del siguiente cuadro:

SERVICIO MODERNO Y DEMOCRÁTICO	
PRINCIPIOS	HERRAMIENTAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Transparencia</li> <li>● Meritocracia</li> <li>● Idoneidad</li> <li>● Integridad</li> <li>● Independencia</li> <li>● Confiable</li> <li>● Predecible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Códigos de Ética</li> <li>● Controles</li> <li>● Financiamiento claro</li> <li>● Participación ciudadana (veedurías)</li> <li>● Designación imparcial (procesos abiertos)</li> <li>● Espacio para denuncias, impugnaciones</li> <li>● Publicidad (audiencias)</li> </ul>

Tal tránsito es posible, pero requiere de una clara voluntad política orientada a construir un Estado Democrático de Derecho, cuyo objetivo final sea la consecución del BIEN COMUN, lo que, como hemos señalado, exige una cultura que rompa con el pasado clientelar y patrimonialista.