

Nuevos tiempos para la gestión pública: potenciando la transparencia

Cristián Pertuzé Fariña*

Introducción

La transparencia de la gestión pública es quizás uno de los temas sobre los cuales se ha generado mayor interés durante la última década del siglo XX, especialmente generado por el proceso de redemocratización de nuestro régimen político, en todos sus niveles.

Dicha preocupación, se ha fundamentado en la convergencia de visiones que consideran que la falta de transparencia es la antesala de diversos procesos de corrupción, los que pueden generalizarse en el aparato público, y por lo tanto, convertirse en un mal que debilita o incluso puede destruir el sistema democrático liberal; tanto en su forma de ordenamiento social, como en su forma de gobierno. Lo anterior, ya que las autoridades y el sistema en general pierden credibilidad ante la ciudadanía, buscando esta última, cualquier alternativa con tal de no verse afectada en su desarrollo social e individual.

Tomando en cuenta lo anterior, este artículo buscará de manera inicial, diferenciar los conceptos de transparencia y corrupción, con el propósito de demostrar que si bien no son lo mismo, la falta del primero puede, sin lugar a dudas, potenciar que el segundo emerja como una problemática creciente y permanente dentro de nuestro sistema social.

El análisis de ambos fenómenos se hará en el contexto de lo público y su efecto en él, aunque sin duda, dichas problemáticas también pueden producirse en el ámbito privado, lo que mirado desde una perspectiva sistémica, puede producir externalidades negativas en la sociedad, sobre todo en el caso de economías como la chilena, donde el crecimiento del sector privado a través de la producción de bienes y servicios incide de manera importante en el desarrollo social. Para ejemplificar lo anterior,

* Ingeniero Comercial, Universidad de Valparaíso. Director del Instituto de Estudios y Gestión Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Central de Chile.

Diplomado en Educación para la democracia, liderazgo y trabajo en equipo, Instituto Internacional Histadrut, Israel.

Diplomado en Alta Dirección Municipal, Universidad Adolfo Ibáñez.

sólo basta con recordar los efectos que han tenido para nuestra sociedad y para algunos organismos estatales: la quiebra de la banca privada con la crisis de los años 1982-83, el Caso Lozapenco y, últimamente, el Caso Inverlink, entre otros.

I. En torno a los conceptos de corrupción y transparencia

1. Retomando el ámbito netamente público, pueden existir actos pocos transparentes, pero que no necesariamente pueden ser considerados o denominados como actos de corrupción. Por ejemplo, aquí podríamos pensar en la asignación de un proyecto a un privado por medio de un llamado a propuesta privada, donde la autoridad pública define entre diversos potenciales oferentes a quienes invitar, cumpliendo con todos los requisitos que la normativa vigente exige. Lo anterior, no dice relación con la tesis de que toda propuesta privada pueda contener elementos de corrupción, sino que no es necesariamente un acto transparente, ya que se pueden dejar fuera de la invitación a organizaciones que efectivamente tienen el potencial y el interés de presentarse, pero diversas consideraciones de la autoridad —que desde alguna perspectiva pueden ser consideradas legítimas— las han excluido de la invitación.

Al contrario, no todo llamado a través de una propuesta pública está investido efectivamente de un carácter de incorruptibilidad, por ejemplo, algún funcionario que posee información relevante respecto de las condiciones de un determinado proyecto en proceso de licitación, al entregar dicha información de la que no dispondrán otros oferentes, hace que esta propuesta pública sea catalogada como un proceso corrupto, ya que no se cumplen con las disposiciones o normativas vigentes, principalmente de igualdad de condiciones para la presentación de las propuestas de los oferentes, aunque sin lugar a dudas, si dicha entrega de información no es conocida por otras personas o instituciones, este proceso de licitación será percibido como perfectamente transparente.

Entonces, en función de lo anterior, podemos plantear que no todo acto percibido como poco transparente, es necesariamente un acto corrupto. Y al contrario, no todo acto percibido como transparente, es necesariamente apegado a la legislación y normativa vigente. Así, para fines del desarrollo de este artículo, es necesario decidir o construir las definiciones que mejor muestren o describan estos dos procesos en el ámbito de lo público, que aunque complementarios, son claramente distintos.

La corrupción en el ámbito de lo público puede ser entendida, en términos generales, como *“el abuso de poder público para obtener beneficio particular”*¹, sin embargo, como

¹ Senturia, J. J. *Enciclopedia of Social Sciences*, Vol. VI, 1993. Citado por Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe. Sistema de Integridad Nacional. “La Hora de la Transparencia en América Latina”. *Gula Anticorrupción*, febrero 1998, pág. 2.

plantea Transparency International, en América Latina y el Caribe, dicha conceptualización debe ser más ampliada, para así dar cabida al entendimiento de un fenómeno que abarca muchos tipos de actos que no pueden ser aceptados dentro de la gestión pública, y que no necesariamente son cubiertos por la primera definición.

Por ello en este artículo se ha optado por aplicar la definición de Gianfranco Pasquino, quien señala que *“se designa como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es por lo tanto el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal (...) La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuentra en referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones”*².

Entendida de esta forma la corrupción, podemos concluir que ésta se refiere a actuaciones específicas en el ámbito de los sistemas de la Administración Pública, donde necesariamente tienen que confluir dos actores: corruptor y corrupto. Además, como se desprende de la definición, el propio sistema social y organizacional ha generado espacios, provocados por múltiples variables, que no es del caso discutir en este artículo, que facilitan la concreción de actos de corrupción.

Dado que este es un fenómeno latente y creciente, gran parte de las propuestas existentes respecto a la lucha contra la corrupción se han concentrado en generar mecanismos que persigan y castiguen a los denominados “peces gordos”, que son aquellos que realizan faltas graves a la probidad, de manera que al ser descubiertos, las sanciones sean ejemplificadoras para el resto de la sociedad, disminuyendo así los actos corruptos y corruptores.

Ello claramente es un mecanismo de defensa en contra de la corrupción, pero quizás el problema del mismo, es que no es la panacea para que la corrupción no se realice, ya que esto sólo será aplicable a países o territorios con graves y amplios problemas en dicho ámbito. Sin embargo, la falta de transparencia o la corrupción pequeña u “hormiga”, va socavando nuestra convivencia y desarrollo, ya que se va creando un aumento progresivo en la permisividad respecto del actuar público, ajeno a la comunidad, aumentando la posibilidad de alcanzar en el tiempo niveles de corrupción desgastadores para la sociedad.

Por lo anterior, nuestro país que aún muestra índices de corrupción bastante aceptables en relación a otros países, debe preocuparse hoy día de solucionar pequeños problemas que están emergiendo, de manera de fortalecer la democracia, aumentar el interés de la ciudadanía respecto del accionar público, y así mejorar la gestión pública en general.

² Pasquino, Gianfranco. “Corrupción” en Norberto Bobbio (coord.). *Diccionario de Ciencia Política*. México, Siglo XXI Editores, 1998, págs. 438-440. Citado por Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe. Sistema de Integridad Nacional. “La Hora de la Transparencia en América Latina”. *Guía Anticorrupción*, febrero 1998, pág. 2.

En función de lo anterior, la intención y centralidad de este documento no es plantear un debate en torno a qué es, o cómo combatir la corrupción, porque sin duda existen bastantes aportes teóricos y prácticos que se han construido en el último tiempo respecto de ésta temática en particular. Por ello, a continuación, se intentará analizar y contextualizar qué se entiende en concreto por transparencia y la forma en que ésta podría mejorarse, a fin de establecer una gestión pública más eficiente, que se centre como debiera ser, en la satisfacción y mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población, en la que inciden las decisiones y actuaciones cotidianas de las diversas instituciones y actores públicos.

2. Como se manifestó inicialmente, la carencia relativa o inexistencia de transparencia tiende a ser equiparada con la corrupción. También se manifiesta que el establecimiento de mecanismos que aumenten la transparencia en la gestión pública son el medio que elimina o pone freno a la corrupción, lo que sin duda es compartido en este artículo, pero la problemática radica en la primera tendencia, ya que la falta o mínima transparencia no debe ser confundida con la corrupción, ya que claramente hay ciertos ámbitos de la Administración del Estado que no pueden ser necesariamente transparentes o abiertos a la comunidad, como por ejemplo pueden ser ciertas decisiones en el área de la Defensa Nacional.

Por lo tanto, la transparencia debe ser comprendida correctamente, a fin de que se disminuyan o se puedan limitar percepciones y juicios erróneos respecto del actuar público, como también que se puedan llegar a generar instancias de corrupción por la falta de transparencia.

En la construcción teórica y los debates académicos sobre este punto, no se encuentran definiciones precisas que puedan ser utilizadas para los fines de este artículo, por ello a continuación se construirá una definición acorde con los objetivos de este trabajo.

En el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, encontramos dos acepciones de la palabra transparente que nos permitirán comenzar la construcción de nuestra definición. La primera es: “*Que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse*”; la segunda la define como: “*Claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad*”³.

Las definiciones anteriores de transparente, nos aproximan a lo que se debería entender como transparencia, pero la definición hay que concretizarla a lo referido a actos que se realizan en el ámbito público. En función de ello, y de lo manifestado en el desarrollo de esta ponencia, la transparencia, a mi parecer, puede ser entendida como la percepción de la población y la opinión pública de que los actos y decisiones

³ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Primera Edición, 1992. Editorial Espasa-Calpe S.A., Madrid, España.

tomadas por los funcionarios públicos y, principalmente por las autoridades políticas o públicas, se han realizado a través de un exhaustivo diagnóstico y análisis de todas las posibilidades u oportunidades existentes en el entorno, por lo cual es la decisión u acto más beneficioso para aquella área donde incide.

De esta definición se desprenden una serie de conceptos, características y/o acciones preliminares que revisten a la decisión o actuación final con un halo de transparencia, entre los que encontramos:

1. La población o grupo al que afecta la decisión, directa o indirectamente, conoce perfectamente los objetivos y efectos de la misma.
2. La población objetivo ha participado en la determinación de los objetivos y de las pautas necesarias para la evaluación que mejoren la decisión.
3. Se han convocado o analizado todas oportunidades para ejecutar la decisión más eficiente.

En general, las tres características anteriores suponen una “participación activa” de la población en la que incide la decisión o actuación que se realizará, desde el surgimiento mismo de la idea, definiendo los objetivos y efectos esperados, como también los criterios de evaluación, respecto de las diversas alternativas de elección, con el propósito de tomar una decisión o realizar una acción final que tienda a la máxima eficiencia. También se supone la convocatoria y participación activa de terceros que se puede realizar a través de procesos de incorporación de actores exógenos que puedan apoyar la ejecución de la acción o toma de decisiones de manera abierta, libre e informada; es decir sin ningún tipo de discriminación o juicio preestablecido.

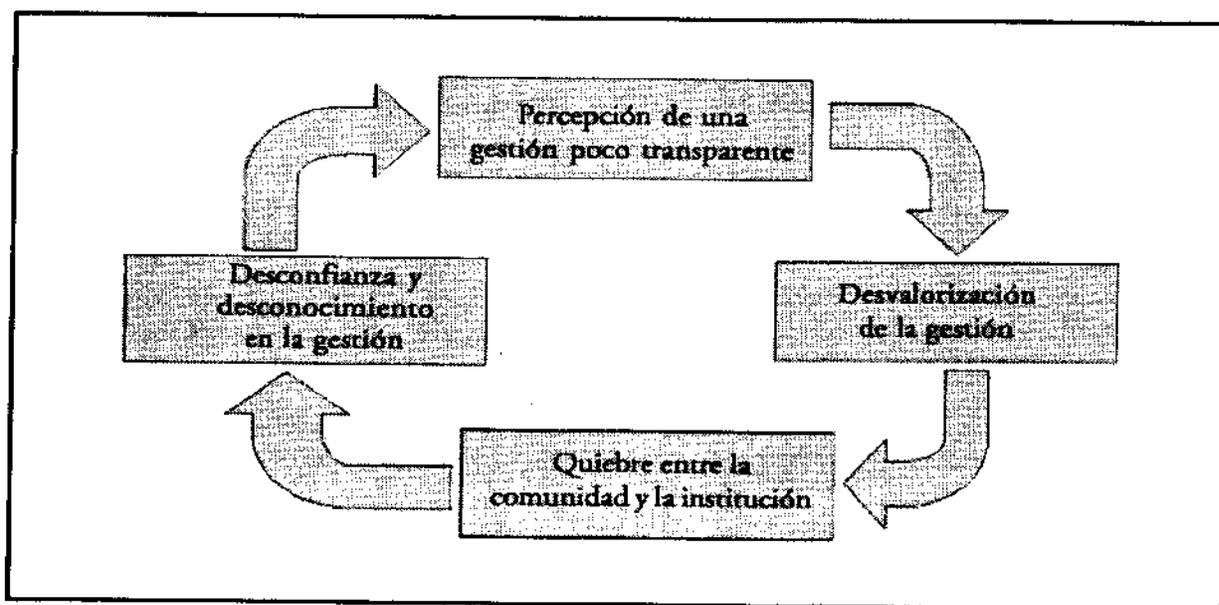


Figura 1: Círculo vicioso de la transparencia en la gestión pública.

Estas acciones preliminares facilitan la percepción de transparencia en la gestión pública, sin embargo, este accionar pocas veces tiene lugar en el ámbito público, gatillándose lo que denominaremos como “Círculo Vicioso de la Transparencia en la Gestión Pública”, que se observa en la figura N°1.

De la revisión de este modelo, en primer lugar, no se puede desconocer que en la opinión pública ha ido aumentando progresivamente la percepción de gestiones, en el ámbito público, poco transparentes. Escuchamos de manera muy habitual opiniones como: “las decisiones o acciones emprendidas por los funcionarios públicos y, principalmente por las autoridades políticas, sólo favorecen a determinados grupos o personas cercanas al poder”, con lo que se aumenta la percepción en la comunidad de clientelismo por parte de las autoridades, o bien que “las decisiones o acciones emprendidas tienen contenidos o elementos que benefician directamente a quien o quienes tomaron la decisión y, por lo tanto, no fue la mejor decisión o acción que se podría ejecutar”, con lo que crece la idea de que la gestión no se realiza en beneficio de la comunidad, sino que en beneficio particular de quien toma la decisión.

Esta situación o percepción, genera una desvalorización creciente de la gestión pública en general, lo cual se observa claramente en las mediciones respecto al actuar de las instituciones públicas y de sus autoridades, que cada vez son evaluadas de forma más negativa. Dicha desvalorización, configura o constituye un quiebre entre la comunidad y las instituciones y sus autoridades, es decir, se produce un alejamiento o una menor preocupación de la comunidad por lo que hace, o deja de hacer, la institución pública, con lo que se ve afectada la credibilidad en las instituciones y en las autoridades, en cuanto a la capacidad para mejorar las condiciones de vida de la comunidad y lograr un efectivo desarrollo en pro de la satisfacción de necesidades o cumplimiento equitativo de las demandas sociales.

En función de este quiebre y alejamiento, se gatilla otro fenómeno que es la desconfianza de la gestión global realizada, aumentando el desconocimiento de lo que se ejecuta, produciendo o reafirmando la percepción de poca transparencia.

Este Círculo Vicioso de la Transparencia en la Gestión Pública, es el tradicional Arquetipo Sistémico de la Escalada⁴, en donde cada una de las variables o procesos antes mencionados se refuerzan unos con otros y se van aumentando o acrecentando con el transcurrir del tiempo. Por ello, al reconocer un círculo vicioso, lo que se debe generar es algún *apalancamiento*⁵ que destruya el círculo vicioso y su retroalimentación, transformándolo desde un círculo vicioso a un *Círculo Virtuoso*, por medio de la ruptura y constitución de un nuevo proceso de gestión que fortalezca la transparencia.

⁴ Senge, Peter M. *La Quinta Disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*. Segunda Edición, Gránica, 1992. Pág. 252.

⁵ *Ibíd.*

Entonces, ahora las preguntas que se plantean dado el análisis anterior son: ¿qué tipo de apalancamiento producir? y ¿quiénes son los responsables de crearlo? Para responder estas dos preguntas, se comenzará inicialmente, intentando responder el segundo de estos cuestionamientos, es decir, ¿quiénes son los responsables de crear o constituir el apalancamiento que destruya el círculo vicioso y configure un círculo virtuoso o nuevo sistema de gestión?

A mi juicio, la responsabilidad principal radica en todos los actores públicos, tanto autoridades políticas y públicas como funcionarios involucrados, que ejecutan las tareas o influyen en ellas al interior de las instituciones. Son ellos los llamados a demostrar la importancia que tiene una gestión eficiente y transparente hacia la comunidad, que busque satisfacer efectivamente las demandas de toda la población en la que incide. Es decir, las acciones realizadas o las decisiones tomadas deben obedecer y tener como directriz básica un sentido de bien común y no propender, en ningún caso, al beneficio propio de quien las ejecuta, respondiendo siempre al principio de anteponer el interés general por sobre el particular, independientemente de que la decisión o acción sea totalmente apoyada o no.

Respecto a ésta última afirmación, es necesario dar un ejemplo que la reafirme, para este caso tomaremos la decisión de la construcción de la Central Ralco en la Región del Bío Bío, donde claramente han existido fuertes presiones en contra de esta decisión y de las obras ya realizadas para su construcción por parte de grupos ecologistas y comunidades indígenas, pero, sin embargo, nadie pone en duda la necesidad de contar con una mayor generación eléctrica dado el creciente aumento en la demanda de ésta, que con la generación actual puede llevar al país al desabastecimiento energético, produciendo graves problemas en las capacidades de crecimiento nacional, es decir, pese a las oposiciones frente a esta decisión y ejecución existe una sensación o percepción general de que es un acto revestido de la suficiente transparencia en el proceso de toma de decisión, más allá de las implicancias y percepciones, en ciertos sectores, respecto de la decisión misma.

Volviendo a nuestro análisis, muchos lectores podrían pensar, sobre todo autoridades políticas o públicas, el por qué son ellos los llamados a romper este círculo vicioso, si la labor que cumplen es fundamental para el país y en general busca el bien común y no el particular. Pues bien, precisamente porque en el inconsciente colectivo y en la opinión pública se ha ido configurando y aumentando la idea o percepción de que la función pública, cada día más, responde a intereses particulares y no generales. El por qué se ha ido configurando esta percepción, es una temática muy específica e importante, que dejaremos para un próximo documento de discusión.

Ahora bien, ya que hemos respondido la inquietud de quiénes son los principales responsables en generar el apalancamiento que destruya el círculo vicioso, corresponde responder nuestra primera pregunta, que se refiere a ¿qué tipo de apalancamiento se debe producir o generar? Sin duda cada lector podrá pensar, y posteriormente

proponer, diversas fórmulas de apalancamiento, lo que sin duda es una meta secundaria posterior a todo análisis de una propuesta como la actual.

Para mejorar la percepción de la comunidad, respecto de la gestión pública, es fundamental configurar en el inconsciente colectivo la idea de que la gestión realizada es verdaderamente transparente, lo principal o la palanca necesaria para ello, es mejorar la *comunicación* realizada por las autoridades, los funcionarios y las instituciones en general, hacia la comunidad. Pero la comunicación no en términos sólo del contacto permanente que estimula la participación que se debe constituir con la comunidad, y que se planteó en la definición de transparencia señalada, sino también, en términos de la *información*, completa y permanente, que se debe transmitir a la comunidad en general, respecto de las decisiones tomadas y de las acciones emprendidas, que se ejecutan en el devenir cotidiano de las instituciones públicas, para que de esta manera se comience a configurar una evaluación permanente respecto de los actos realizados en estas organizaciones, independientemente de que ellos sean apoyados o no, como ya se ejemplificó.

La realización de una comunicación completa y permanente, generará y facilitará el denominado *Accountability⁶ Vertical*, es decir, un mayor grado y eficiente control por parte de la ciudadanía respecto de la gestión realizada, esto además acrecentará los espacios y mejorará los niveles de participación, no sólo en cuanto a evaluar las acciones emprendidas y sus resultados, sino también de cómo éstas se han realizado y, de cuáles fueron los parámetros y procesos utilizados para la toma de decisiones.

Ello permitirá que se disminuyan las críticas respecto a los procedimientos que se utilizan en la Administración Pública, terminando con frases tan repetitivas como que las decisiones: “*son discrecionales*”, “*se realizan de espaldas al pueblo*” o “*se toman entre cuatro paredes*”.

Conclusión

Respecto a esta mejora en la comunicación y, por tanto, en la transparencia de la gestión pública, algunos podrán pensar y plantear que ésta no se encuentra contenida o considerada como un proceso permanente en nuestra legislación vigente. Sobre ello es necesario plantear que se hace imprescindible, principalmente en la Administración Pública, reformular o cambiar ciertos paradigmas claramente enraizados, ya que ello obedece a un pensamiento que es actuar desde las limitaciones y no desde las oportunidades.

En derecho público no existe ninguna normativa que limite o prohíba la entrega de mayor información a la comunidad, para que ésta pueda controlar y evaluar el desa-

⁶ Barrientos, Juan A. *Del gobierno y de la alta gestión pública*. Ediciones Rumbos, Santiago, 1999, pág. 223.

rrollo de la gestión. Claramente, la implementación de mayores canales y espacios de comunicación e información con la comunidad, mejorarán la percepción respecto del accionar de sus autoridades, con lo cual, además la tentación de realizar actos ajenos a la probidad tenderían a disminuir.

Finalmente, como se planteó al comienzo de este artículo, la transparencia en la gestión pública se ha transformado en una de las temáticas de mayor preocupación y discusión en los últimos años, ya que la corrupción como fenómeno actual ha ido creciendo y ha avanzado de manera preocupante en nuestras democracias liberales, generando graves problemas en la consolidación de las mismas, sobre todo en Latinoamérica.

Bibliografía

- Barrientos Vidaurre, Juan A. *Del gobierno y de la alta gestión pública*. Ediciones Rumbos, 1º edición, Santiago, Chile, 1999.
- Instituto Libertad y Desarrollo. "Corrupción: tarea pendiente". *Temas Públicos* N° 542, agosto, 2001.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Editorial Espasa-Calpe S.A., Madrid, España, Vigésima Primera Edición, 1992.
- Senge, Peter M. *La Quinta Disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*. Editorial Gránica, 2º Edición, 1992.
- Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe. Sistema de Integridad Nacional. *Guía Anticorrupción, La Hora de la Transparencia en América Latina*, febrero, 1998.
- Varios Autores. *El Principio del Pez Gordo. Estrategias para combatir la Corrupción*. Planeta Colombiana Editorial S.A., 1º edición, Santafé de Bogotá, D.C., Colombia, diciembre, 1993.