

# Participación, Transparencia y Probidad

Patricio Orellana Vargas

## RESUMEN

*Los avances científicos indican que el universo está constituido por redes de información y que ésta se transmite sin interferencias en los ámbitos físico y biológico, sin embargo, en la sociedad humana han dificultado estos procesos por la existencia de un fenómeno propio de lo humano: el poder. La desigualdad desconoce que somos iguales en derechos y en la administración como proceso, se monopoliza la información y se considera a personas de tres categorías distintas: jefes, servidores y usuarios que tienen distinta información y diferente posibilidad de acceder a ella, aunque las personas son esencialmente seres lingüísticos que intercambian información. La imposibilidad de acceder a la información determina que no haya participación en el poder y éste sólo es de algunas personas. Este poder exclusivo genera las posibilidades de desviar recursos públicos hacia fines privados y genera el fenómeno de la corrupción. La participación, la transparencia y la probidad constituyen un círculo virtuoso que permite al individuo ser efectivamente persona con dignidad.*

<PARTICIPACIÓN> <TRANSPARENCIA> <PROBIDAD> <ÉTICA> <LENGUAJE>  
<ADMINISTRACIÓN PÚBLICA> <BUROCRACIA> <USUARIOS> <JEFES>  
<FUNCIONARIOS> <CONFIANZA>

## ABSTRACT

*Scientific progresses suggest that the universe is formed by information nets. This information is transmitted with no interference in the physic and biologic environments. However, the human society has made this process difficult due to the existence of a problem inherent to the human nature: the power. The obvious inequality among humans disregards the fact that we are equal in our rights and also in the administration as a process. The information is being monopolized and three categories of people are considered: bosses, servants and beneficiaries who have different sets of information and different degrees of access to it, although humans are linguistic beings that exchange information. The impossibility to have access to the information determines the power itself and it leads to this power to be held by few people. This exclusive power generates the possibility to deviate public resources to the privates which leads to corruptive practices. Participation, transparency and probity constitute the virtuous circle that allows the individual to become a person with dignity.*

# Participación, Transparencia y Probidad

Patricio Orellana Vargas

## PARTICIPACIÓN

La conclusión a que han llegado los investigadores de las ciencias pesadas es que el universo es participativo<sup>1</sup>. Sin embargo, los hombres hemos ido aprendiendo la necesidad de la participación a través de un largo proceso de experiencias difíciles.

En el campo de la Administración, hasta hace una década la participación tenía una connotación exclusivamente política. El sistema capitalista y específicamente el modelo burocrático exaltaban el rol de héroe y del líder, ya sea el empresario o el jefe. Gran parte del éxito de una empresa de cualquier tipo se debía a ese líder, de allí la preocupación esencial de la Economía y de la Administración en los líderes innovadores y carismáticos.

En el fondo de estas concepciones estaba la percepción de la diferencia en clases de las personas, unas dotadas de virtudes para mandar y dirigir y otras destinadas a obedecer.

La instrucción y la educación estuvieron destinadas a una élite reducida que era la que podía ascender a los puestos de mando. De esta manera, esa diferenciación era objetivada. La empresa moderna, creada en la época de la revolu-

ción industrial y magistralmente descrita por Adam Smith, partía del supuesto que los trabajadores eran analfabetos y que era imposible que pudieran hacer aportes a la dirección de la empresa, ésta quedaba a cargo de los empresarios y capataces que tenían la instrucción y la educación necesaria para hacerlo.

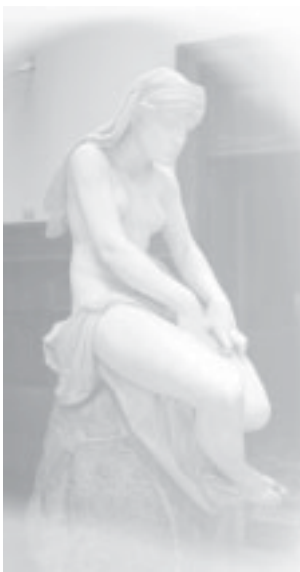
Pero los tiempos han cambiado. La instrucción y educación se han masificado. La sociedad tradicional basada en el autoritarismo ha devenido en sociedades democráticas. Pero a la empresa le ha costado entender estos cambios, aunque actualmente las nuevas tendencias de la Administración tienen una concepción diferente del hombre y conciben que el fenómeno administrativo debe dejar de ser la relación de mando y subordinación<sup>2</sup>. La pirámide administrativa, que era la representación gráfica de la organización, está obsoleta. Así como se derrumbó la muralla de Berlín, la pirámide administrativa se ha derrumbado definitivamente, a pesar de los esfuerzos que muchos hacen para mantenerla en pie. La nueva organización es plana y en red.

En consecuencia, los cambios ineludibles han determinado que la Administración recupere su esencia de cooperación<sup>3</sup>, que había sido desplazada por el autoritarismo.

1 Véase al respecto: Fritjof Capra. *El punto crucial. Ciencia, sociedad y cultura naciente*, Buenos Aires, Editorial Estaciones, 1999.

2 La participación es el trasfondo de los nuevos conceptos y tendencias en Administración como: empowerment, counter bureaucracy, aplanamiento de estructuras o desestructuración, desjerarquización, organización en redes, gerencia participativa, centralización en el usuario, learning organization, etc.

3 Hay una avalancha de autores que están aportando al desarrollo de la teoría de la participación, empezando por su precursor de la gerencia participativa, William P. Anthony, actualmente seguida por pensadores no sólo del área de la Administración, como Peters, Drucker, Menzel, Phillips, Gates, Sakaiya, Osborne y Gaebler, Hammer, etc. En América Latina están Motta, Hax, Vignolo, Kliksberg, Carlos Ramírez y otros. Especial importancia tienen las nuevas tendencias incorporadas en los últimos libros de la Fundación Drucker y editados por Rowan Gibson, Frances Hesselbein, Marshal Goldsmith, Richard Beckhard y otros. También hay manuales publicados por el BID, la OECD y el Banco Mundial.



Otra tendencia que lleva la misma dirección es comprender que la administración es una relación entre personas. Esto que parece evidente, sólo está siendo entendido en las últimas décadas. Las visiones formales que subyacen en el modelo burocrático (que en última instancia es un sistema de dominación, como lo definiría Max Weber) no se presentan como relaciones humanas, sino entre cargos, estructuras, funciones, etc. Contemplando la historia de la Administración parece increíble que sólo hacia 1928 surgió una escuela administrativa, que basada en investigaciones y experimentos, como el de Hawthorne, llegó a establecer la orientación de las «relaciones humanas», sin que eso quiera decir que afectara a la organización jerárquica o burocrática, pero fue un paso adelante en el sentido de reconocer que en la administración tenían cabida —aunque estuviesen prohibidos— los sentimientos, los grupos, las críticas, el entusiasmo, la apatía, lo informal. En última instancia lo humano.

Pero la Escuela de las Relaciones Humanas no llegó a sostener que la Administración fuera un fenómeno de relación humana, no llegó a tanto. Sólo sostuvo que debían tenerse en cuenta los «factores humanos» para mejorar la productividad. De manera que esta aproximación se agotó en el desarrollo de técnicas de manipulación del ser humano para lograr ese deseado incremento de la productividad.

La participación, como teoría administrativa, va mucho más allá. Parte de la concepción del ser humano como persona (no como individuo), es decir que tiene dignidad en una comunidad. En su esencia los seres humanos son seres lingüísticos<sup>4</sup>. Lo que define al hombre es el

lenguaje. El lenguaje es lo que permite al hombre crearse a sí mismo y como ser lingüístico es social porque lo lingüístico sólo puede ser colectivo. En este sentido, las empresas son redes conversacionales. La conversación ocurre cuando hablamos y escuchamos, incluso cuando estamos solos, pero en general es un fenómeno social de relación que está estrechamente ligado al poder, sin lenguaje el poder no existe.

La empresa (o cualquier organización humana) en consecuencia es conversaciones y fuente de poder. El hombre puede construir su propia vida (tiene libertad) y poder de creación. La creación que corresponde es, según Nietzsche, hacer del hombre una obra de arte.

La empresa tradicional o burocrática es mando y control. Está basada en el miedo. La empresa del futuro<sup>5</sup> (de hoy en los países avanzados), exige personas con conocimientos y no son las de antaño. El conocimiento genera confianza y exige confianza. La empresa moderna es una empresa de conocimiento y sin confianza no puede existir.

El conocimiento a su vez exige información y la empresa moderna es también de información, que es la base del conocimiento. La empresa tradicional tenía el conocimiento y la información, pero limitados a los altos niveles. Ahora esa empresa no tiene ninguna posibilidad de competir, porque ahora todos y cada uno de los miembros de la empresa son personas y para serlo necesitan confianza y la confianza se logra compartiendo el conocimiento y la información.

El trabajador actual es un trabajador del conocimiento, es una persona y está inmerso en la empresa que genera

La empresa tradicional o burocrática es mando y control. Está basada en el miedo. La empresa del futuro<sup>5</sup> (de hoy en los países avanzados), exige personas con conocimientos y no son las de antaño. El conocimiento genera confianza y exige confianza. La empresa moderna es una empresa de conocimiento y sin confianza no puede existir.

4 Este enfoque se basa en el libro: Rafael Echeverría, *Ontología del lenguaje*, Santiago, Dolmen ediciones, 1998, quinta edición.

5 La teoría de la confianza en la empresa ha sido desarrollada en: Rafael Echeverría, *La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación*, Buenos Aires, 2000, Granica.

En el caso específico de la Administración Pública chilena, uno de sus rasgos más típicos es el secretismo. Los jefes, hasta de los más bajos niveles, ocultan la información a sus subordinados, porque, según dicen «es confidencial». Eso rodea su poder de un aura de misterio que creen que los fortalece.

poder. La participación en esencia es tener poder, es tener acceso a las decisiones que afectarán la vida del trabajador (el éxito o fracaso de la empresa). La base de la participación es el acceso a la información, porque no se puede participar inteligentemente sin tener información para procesarla. Pero que esto no llame a engaños. No hay diversas clases de participación, sólo hay una: tener acceso a las decisiones y contribuir en ellas. Hay requerimientos para que la participación sea efectiva, pero no basta quedarse en los requerimientos para creer que eso es participación. La participación existe sólo en el poder.

En Chile, tanto la empresa privada como el sector público se han acostumbrado al autoritarismo y es uno de los factores que impide su modernización. Para el Proyecto de Modernización de la Gestión Pública del gobierno, el supuesto que encuadra toda su acción es que el modelo burocrático es administración. El modelo burocrático, para ellos no es una opción, sino que es lo natural, lo obligatorio, porque desconocen otras opciones. Hasta ahora han sido incapaces de abrir las puertas al pensamiento renovador en Administración, incluyendo a sus mentores norteamericanos e ingleses. Para este Proyecto<sup>6</sup> hay «tipos de participación»:

- de información y opinión
- de conocimiento y aceptación
- de análisis y proposición
- de conocimiento, análisis, proposición, trabajo conjunto y evaluación

En estos «tipos», el problema del poder es inexistente, por lo tanto la participación que se ofrece es inexistente. Actualmente se señala como logros de la participación a los comités de segu-

ridad y los de capacitación, los que generalmente no funcionan y tratan materias de escasa relación con el problema del poder.

En el caso del sector público la participación es ineludible en una sociedad democrática, ya que el servicio público es de todos, lo que significa que la participación no se reduce sólo a los trabajadores, sino que necesariamente debe incluir a los usuarios<sup>7</sup>.

## TRANSPARENCIA

La participación de ignorantes en el poder sólo es aparente, porque no tienen nada que aportar. Pero el trabajador moderno no es ignorante, tiene que saber para aportar. De allí la importancia de la capacitación y el entrenamiento permanente de la empresa y la necesidad básica del acceso a la información.

Tanto en la empresa privada como en el sector público, se cree que hay plena información y a menudo se editan revistas y folletos informativos. Pero, en general, esas expresiones son simples voladores de luces para aparentar de que se informa, porque se refieren a temas irrelevantes.

En el caso específico de la Administración Pública chilena, uno de sus rasgos más típicos es el secretismo. Los jefes, hasta de los más bajos niveles, ocultan la información a sus subordinados porque, según dicen, «es confidencial». Eso rodea su poder de un aura de misterio que creen que los fortalece.

Hay muchas anécdotas sobre el secretismo en la administración pública chilena: la planificación estratégica es una técnica que requiere participación y que los objetivos y metas sean

6 *Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública, Programa de calidad de servicio y participación ciudadana, Santiago, Comité, s.f.*

7 *Banco Interamericano de Desarrollo, Libro de consulta sobre participación, en REVISTA CHILENA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, N° 21, Santiago, octubre del 2000.*

conocidas por todos, sin embargo, hace algunos años un servicio del Estado contrató a una empresa de asesores para hacer el mencionado plan. Una vez que estuvo terminado, el director guardó los tomos del plan bajo llave, porque consideraba que era un documento secreto. Un funcionario de un ministerio solicitó información al subsecretario para saber las orientaciones generales: resultado, se le ordenó que tomara sus vacaciones y que fuera a consultar a un siquiatra.

Esta falta de transparencia es total en relación a los usuarios. Hay mucho temor entre ellos al solicitar información, porque la respuesta puede ser un temporal de denuestos.

Esta falta de información no sólo impide la participación sino que es la base de la corrupción administrativa, porque ésta sólo se desarrolla en la oscuridad y bajo la opacidad mayor posible. Es lo mismo que ocurría con las violaciones de los derechos humanos, ellas sólo son posibles en la oscuridad tenebrosa, por ello Martin Luther King decía: «En lugar a someterme a la crueldad subrepticia en centenares de oscuras celdas de prisiones y en incontables callejones sombríos, obligaría a mi opresor a cometer sus actos brutales a la luz del día, en tanto que el resto del mundo tendría los ojos puestos en él».

El modelo burocrático, en teoría implica que cada funcionario conoce las reglas que lo rigen y sabe en consecuencia cuáles son sus deberes y derechos, esto se cumple formalmente, pero la información operativa, respecto de lo que se hace, sus fines, costos, calidad, etc., está generalmente oculta, así como las políticas. Además en Chile existe la paradoja que lo que todos saben, nadie lo sabe, es decir, hay vicios o prácticas conocidas por todos, pero los encargados de corregirlas apa-

rentan no verlas y así, oficialmente, no existen y la verdad oficial no es la realidad. La transparencia consiste entonces en que todos sepan los hechos, especialmente la comunidad u opinión pública.

Un par de ejemplos al canto: en Chile los gerentes de las empresas públicas no se consideran servidores públicos y sus remuneraciones son fijadas «por el mercado» y se mantienen en el más estricto secreto.

### ¿Por qué es así?

Porque si se conocen, generan grandes escándalos. En primer lugar porque los «mercados» que fijan sus remuneraciones no existen ya que habitualmente se las fijan ellos mismos (como grupo de cada empresa). El escándalo de las indemnizaciones conocido en Chile es la punta del iceberg. Ellos mismos se fijaban indemnizaciones gigantescas en caso de despido, las que eran totalmente superiores a las que establece el Código del Trabajo y muy superiores a las pagadas por las empresas privadas a cargos similares.

Esta corrupción «de acuerdo a la ley» sólo pudo cuestionarse cuando los trabajadores de Correos las dieron a conocer públicamente. Hasta entonces eran conocidas por todos... pero nadie las conocía. Este fenómeno fue sintetizado por el Presidente Lagos como «servirse del servicio público».

Otro caso era el de los funcionarios públicos, que durante su jornada de trabajo realizaban otras actividades ajenas, como dictar clases. Todos lo sabían, pero nadie lo sabía, de manera que estos funcionarios faltaban 10 ó 20 horas a su trabajo en la semana y figuraban como que estuvieron cumpliendo sus funciones, aun cuando la ley estipula que deberían haber sido autorizados para realizar esas actividades pa-



La Ley de Probidad y Transparencia, dictada recientemente en Chile, enfrenta el problema de la transparencia y reconoce su significación. Establece varios principios en torno a ella, pero a continuación reconoce que puede haber información reservada o secreta y para preservar los derechos del ciudadano establece acciones legales ante los tribunales. Es decir, rodea la información de una malla de laberintos judiciales que pocos estarán dispuestos a seguir por su costo y lentitud

ralelas y además reemplazar las horas de ausencia («horas grises»).<sup>8</sup>

Sólo la transparencia permite el acceso a la información, sin la cual no hay participación. Sólo con transparencia se evita la corrupción.

El reconocimiento de la importancia de la transparencia es destacada por un senador, quien siempre sostuvo que sobre cada gasto público hay que poner mil ojos. A pesar de que como lo reconoce Fucault, el ojo del Estado está en todas partes, parece que ese gran ojo no ve las grandes corrupciones porque sus debilidades éticas nublan su vista.

La importancia de la transparencia es fundamental, tanto para la participación como para la probidad. Sin embargo, en la cultura nacional se protege el secreto y la reserva. A menudo se le reemplaza por el rumor irresponsable. Si alguien dice «voy a denunciar este acto de corrupción» lo más probable es que surjan presiones de todos lados para que no se haga, incluyendo a los mismos afectados. Unos protegen al corrupto por solidaridad, por espíritu de cuerpo, por amiguismo, para no dañar a la familia inocente, para no desprestigiar a la institución afectada, por sensibilidad, por justificaciones de todo tipo. Al final el denunciante es repudiado por todos y el corrupto queda protegido por el silencio.

Esta cultura es típicamente victoriana: declamar principios y practicar bajezas. La hipocresía es un estrato principal de la cultura chilena.

La difusión de la información no sólo es básica para la participación y la probidad. Es la base de la democracia.

La Ley de Probidad y Transparencia, dictada recientemente en Chile, enfrenta el problema de la transparencia y reconoce su significación. Establece

varios principios en torno a ella, pero a continuación reconoce que puede haber información reservada o secreta y para preservar los derechos del ciudadano establece acciones legales ante los tribunales. Es decir, rodea la información de una malla de laberintos judiciales que pocos estarán dispuestos a seguir por su costo y lentitud. El resultado de la ley de la transparencia en Chile fue la mayor opacidad posible, reemplazando la información sustancial por información banal y formal.

La información es monopolizada por los altos niveles por la falta de confianza en las otras personas y porque en sus mentes funciona el modelo burocrático que divide a las personas en dos clases: las que mandan y las que obedecen, unas informadas y las otras no.

La información debe llegar a todos los niveles, sin filtraciones ni alteraciones porque mientras más la procesen mayores y mejores propuestas existirán.

Lo que interesa es la información importante en relación al tema tratado. En materia de probidad, los gobiernos destacan que hay información disponible sobre el gasto público: basta ver los presupuestos y los balances. Sin embargo, para los efectos del control de probidad esa información es muy endeble por ser macro y la corrupción es siempre micro.

En el mundo físico y biológico se demuestra que la información es esencial. Hay experimentos en física subatómica que demuestran que partes de átomos que giran en un sentido mientras sus opuestos giran en otro, es una información permanentemente actualizada, porque experimentalmente se le puede cambiar la dirección del giro a un elemento para que el otro gire en forma opuesta, esto ocurre, incluso si uno de

<sup>8</sup> Se espera que las nuevas y estrictas normas sobre contratación de personas naturales a honorarios a que se refiere el artículo 5° de la Ley N° 19.896 (Diario Oficial de 3.09.03), contribuirá a terminar definitivamente con estas nefastas prácticas.

los elementos está a distancias siderales. La información es transmitida fuera del tiempo y en cualquier espacio. En biología<sup>9</sup> se había pensado que la información estaba concentrada en un centro director del organismo, como el cerebro, y llegaba a sus componentes órganos, tejidos y células. Hoy se sabe que cada célula tiene la información del todo y la genética ha demostrado que en la célula se tiene no sólo toda la información del individuo, sino de su pasado y hasta del aporte que hará al futuro al generarse nuevos individuos descendientes. Para algunos físicos el universo es una red de relaciones de información.<sup>10</sup>

En ese universo poblado de información, los seres humanos hemos tratado de ir contra natura intentado esconder, segregar, filtrar, monopolizar, tergiversar y manipular la información, porque hay un fenómeno estrictamente humano que lo genera: el poder.

## PROBIDAD

La probidad, vista desde la perspectiva del sector público es el cumplimiento de los fines del servicio público, evitando cualquier desviación de recursos hacia fines ajenos a estos fines sociales. La negación de la probidad pública es la corrupción política y administrativa, que ocurre cuando los recursos públicos son desviados a fines particulares ajenos a los fines del servicio público.

La corrupción es el mal de nuestra época en América Latina. El Presidente del CELAM, obispo Óscar Rodríguez, ha dicho: «La corrupción es la amenaza

más grande para el desarrollo de los pueblos»<sup>11</sup>. En el reciente informe de Periodistas Frente a la Corrupción<sup>12</sup> (PFC) se establece que «la corrupción fue uno de los temas más abordados por los medios de comunicación latinoamericanos»<sup>13</sup>. Si recordamos la historia reciente, las crisis ocurridas en Argentina, México, Perú, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Bolivia, Brasil, Haití, Ecuador, Honduras, El Salvador, etc. son distintas, pero todas tienen un denominador común: la corrupción política y administrativa. Esta corrupción está íntimamente relacionada con el tráfico de drogas y armas, el terrorismo y el lavado de dinero conforme a PFC.

En el mencionado informe se relatan los casos de corrupción más destacados del año 2001. Son tantos y tan escandalosos que la conclusión es que la corrupción está generalizada en nuestra región y que el cinismo de los dos principales grupos que se aprovechan de ella, la clase política civil (CPC) y la clase política militar (CPM), al controlar el poder tienden un manto de opacidad sobre los hechos y posteriormente un sobremanto de impunidad.

En muchos de estos casos, los que encabezan la corrupción son los presidentes y los generales (Argentina, México, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana). En los restantes países los involucrados en actos de corrupción son políticos importantes, especialmente ministros y parlamentarios (Costa Rica, Colombia, El Salvador, Uruguay y Venezuela). En los casos denunciados que han sido proce-

9 Conforme a Capra, opus cit. y Margaret J. Wheatley, *El liderazgo y la nueva ciencia. La organización vista desde las fronteras del siglo XX*, Buenos Aires, Ediciones Granica, 1994.

10 Ídem.

11 Véase: CELAM-CIEDLA, *¿Probidad o corrupción?, Un desafío público y privado*, Santiago, CELAM.CIEDLA, 1997.

12 *Periodistas Frente a la Corrupción, Corrupción latinoamericana: los casos más destacados en 2001, San Salvador, Probidad, 2002* (<http://probidad.org/regional/memorias/2001//>).

13 Ídem, Pág 1.



La participación es la base de una sociedad efectivamente democrática, para que haya efectiva participación se requiere transparencia (sólo hay participación inteligente cuando se puede procesar información). A su vez, la transparencia es la base de la probidad: sólo una sociedad informada del gasto público puede fiscalizarlo.

sados por la justicia, los presuntos culpables han quedado en libertad por inoperancia de los tribunales o por abierta desidia. Los periodistas y organizaciones civiles que han denunciado los casos de corrupción, en cambio, han sufrido ataque de turbas y hasta asesinato de periodistas.

Chile no está incluido en este informe, ya que éste se ha centrado en los países donde la corrupción es mayor, lo que no necesariamente significa que estemos libres de corrupción, sino que en Chile está en niveles menores, ya que en nuestro país las principales formas son «la corrupción de acuerdo a la ley» (caso indemnizaciones) o formas solapadas de corrupción como «las horas grises» descritas más arriba. La gran virtud que presenta Chile en el ámbito de la probidad-corrupción es que los presidentes nunca se han enriquecido en el poder y esto ha sido así con presidentes tanto de derecha, izquierda y centro. La única excepción fue la corrupción durante la dictadura, ya que en ese período se tuvo el poder total, no existió prensa libre (ausencia absoluta de transparencia) ni fiscalización parlamentaria, ya que no había Parlamento. Los principales escándalos fueron las ventas a vil precio de las empresas públicas y los traspasos de dineros públicos a personas particulares.

## EL TRIÁNGULO VIRTUOSO

La participación es la base de una sociedad efectivamente democrática, para que haya efectiva participación se requiere transparencia (sólo hay participación inteligente cuando se puede procesar información). A su vez, la transparencia es la base de la probidad: sólo una sociedad informada del gasto público puede fiscalizarlo.

En consecuencia, lo que se sostiene aquí es que la transparencia es el ca-

mino para lograr participación y la participación de los funcionarios y usuarios en el servicio público es el mejor proceso de fiscalización posible, resultando así lo que se persigue: la probidad.

No por casualidad las sociedades donde existen mayores niveles de participación (países escandinavos) y altos niveles de transparencia (países nórdicos y otros de Europa Occidental) la corrupción es menor.

Sin embargo, es necesario retomar el hilo inicial del contenido de la Administración (el campo donde se da la corrupción pública) recordando que la Administración es un proceso humano, cuyos actores son los jefes, los servidores públicos y los usuarios. La probidad y la corrupción son valores y disvalores que están en la mente de las personas.

Los jefes son los que se corrompen más fácilmente porque son aquellos los que gozan del poder y el poder es el que permite tomar las decisiones perversas de la corrupción (los jefes lideran la corrupción, como puede verificarse en todos los casos del citado informe latinoamericano). Siempre se ha pensado que los líderes son los esenciales, porque el modelo burocrático es jerárquico y los jefes son los que «hacen» y se podría pensar que su capacitación en Ética sería un baluarte para el desarrollo de la probidad, pero no basta la Probidad para construir el triángulo virtuoso y los jefes son en esencia, por su naturaleza jerárquica, antiparticipación y fervorosos partidarios del secretismo, opositores tenaces de la transparencia porque consideran que la información es poder y ellos son, en su naturaleza, gozadores del poder. Por estas razones, los programas éticos encomendados a los jefes están destinados al fracaso, generalmente se diluyen en el tiempo, aunque comienzan con mucha fanfarria.

Se podría pensar que un programa ético podría comenzar por la capa-



citación en ética de los jefes. La experiencia ha demostrado que eso es imposible. Los jefes, por una parte se consideran personas ya capacitadas y por otra consideran que sus actividades son muy importantes y están siempre ocupados.

En Chile, al restablecer la democracia y convocar a elección de concejales para los municipios, se elaboró un programa de capacitación con énfasis en ética para todos ellos, ya que iban a ser los alcaldes de todos los municipios del país. El Programa comenzó en la Casa de la Moneda (Palacio Presidencial) con la presencia de los directivos de las universidades nacionales y regionales y otras instituciones como la Contraloría General de la República. Allí se establecieron las ciudades en las cuales se dictarían los cursos, abarcando todas las regiones del país. El resultado final fue que casi ningún candidato (eran miles) estuvo interesado en capacitación y el programa no pudo llevarse a cabo. Otros cursos destinados a jefaturas fracasan por inasistencia o porque los jefes mandan a alguno de sus ayudantes como su representante. La excepción son los cursos de magíster que al otorgar un grado académico y por su alto costo (que en estos casos los paga el Estado) sí interesan vivamente a los jefes, pero estos cursos no son de capacitación para el servicio.

Los otros agentes del proceso descrito son los usuarios, quienes tienen un interés global en la probidad, pero no es su preocupación central y al ser muchos (14 millones en Chile) son un volumen difícil de educar en estas materias. En América Latina abundan los programas demagógicos de probidad (casos de Venezuela, Colombia, México, etc.) en los cuales se sostiene que se va a educar a toda la sociedad en esas materias con especial énfasis en los niños y en las familias. Estos programas

han demostrado su total inoperancia, pues implican una revolución cultural y ya Mao está enterrado.

Los otros agentes del proceso administrativo son los servidores públicos. Los servidores públicos desarrollan su vida en el servicio público, no así los jefes, que en el caso chileno y latinoamericano, son importados desde el campo político del cual dependen.

La tesis que aquí se sostiene es que los actores principales son los servidores públicos, porque ellos dependen de la existencia del servicio público, que a su vez, dependen de su prestigio, lo que permitirá que la sociedad mantenga dichos servicios o los elimine.

Si los servidores públicos son capacitados y se desarrolla su capacidad crítica se transformarán en los mil ojos que deben verificar el gasto público. Esta capacitación es el comienzo de la participación y requiere transparencia.

El supuesto es que si todos los servidores públicos saben que algún jefe está haciendo actos de corrupción, la formación ética de los servidores asegurará que no serán cómplices con su silencio, como ocurre actualmente.

La capacitación de los servidores públicos es el comienzo del proceso y es una medida muy pragmática, a continuación corresponde la divulgación de la Ética en las jefaturas y finalmente en la sociedad toda, pero a partir de ejemplos y experiencias concretas y no de programas totalizantes como el que actualmente se ejecuta en Colombia.

## ADMINISTRACIÓN Y ÉTICA

La tesis de fondo es que la Administración Pública (como disciplina) debe tener un componente ético inseparable como fundamento. Como sabemos, la Política tenía el elemento ético y así la entendía Aristóteles y los filósofos griegos y también los posteriores.

Los jefes son los que se corrompen más fácilmente porque son aquellos que gozan del poder y el poder es el que permite tomar las decisiones perversas de la corrupción (los jefes lideran la corrupción, como puede verificarse en todos los casos del citado informe latinoamericano).

Sólo en el Renacimiento, Política y Ética se separaron, con el triunfo de las concepciones de Nicolás Maquiavelo.

La Administración nació en la época de la culminación del método cartesiano (a comienzos del siglo XX) y nunca consideró el componente ético. Sin embargo, hoy, el cartesianismo está en bancarrota y surgen otros enfoques. El enfoque holístico, derivado de la física moderna, es el que permite concebir una Administración que tenga una sustancia ética, especialmente si se desarrolla una disciplina llamada «Administración Pública»,

que tiene algunas bases, pero que ha sido totalmente inundada por el pragmatismo de la Administración de Empresas. La Administración Pública puede ser reconstruida teniendo bases en la Filosofía y en la Ética. Con estas bases se puede derribar el modelo burocrático que caracteriza a las administraciones públicas de América Latina e incorporar los aportes de la administración participativa, el empowerment, la counter bureaucracy y el management crítico, que se desarrollan en el campo teórico, especialmente en Estados Unidos.



#### PATRICIO ORELLANA VARGAS

Administrador Público, estudios de posgrado en Naciones Unidas (ILPES), Universidad de Sussex, Instituto de Estudios Sociales de La Haya y Caja Laboral Popular (Mondragón, España). Director de la ENA (Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios Públicos), Funcionario de Naciones Unidas, Vicaría de la Solidaridad, Comisión Chilena de Derechos Humanos. Profesor de la Universidad de Chile, ex profesor de la Universidad Católica de Chile, de Concepción, Humanismo Cristiano, ARCIS y Central. Ex Director del Instituto Probidad. Autor de una docena de libros y numerosos artículos de Administración, Política y Derechos Humanos.

Dirección:

patoorellana@vtr.net Pagina WEB es: <http://www.geocities.com/probidadenchile>