

Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público *

Nora Gorrochategui

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto develar algunos factores que se presentan en las organizaciones públicas como generadores potenciales de corrupción y delinear una herramienta de carácter preventivo, que comprometa el involucramiento de quienes desarrollan su actividad en el sector público. Para ello, se parte de las "lecciones aprendidas", realizando un breve análisis del proceso de reformas operadas en el sector público, con especial énfasis en lo ocurrido en los últimos quince años. La intencionalidad es mostrar el paralelismo entre algunas estrategias utilizadas bajo el nombre de reforma del Estado y las que hoy se proponen en materia de lucha contra la corrupción. Se supone la existencia de "zonas grises" con características específicas que varían según cada organización, configuradas a partir de las incongruencias, indefiniciones, vacíos o redundancias normativas, procedimentales u otras propias de los comportamientos de sus miembros, que generan un potencial de corrupción. A partir de allí, se efectúa un análisis que intenta avanzar en el establecimiento de lo que podría denominarse la estructura de oportunidades que favorece la aparición de situaciones de corrupción en las organizaciones públicas, focalizando la atención en los factores denominados privilegiados, intersectoriales, y los derivados del funcionamiento de algunas variables organizacionales. En el marco de las medidas preventivas propuestas por la Convención Interamericana contra la Corrupción, se bosqueja una propuesta de diagnóstico y cambio organizacional, con la activa participación de quienes son funcionarios públicos.

1. Corrupción: nuevo desafío de la reforma del aparato público

La reforma del aparato estatal es uno de los indicadores de la forma en que cada sociedad intenta dar respuesta a los problemas que debe enfrentar en cada circunstancia histórica. Por ello, es un proceso de transformación permanente, en el cual van variando los temas centrales que se pretenden modificar y los agentes de cambio; una vez que se logra el objetivo deseado se generan nuevas situaciones que obligan a operar nuevos cambios.

En América Latina, durante la década del veinte se inician los procesos de cambio en el aparato estatal con la creación de organismos focalizados de la administración, tales como la Contaduría General y los Tribunales de Cuentas. Desde la segunda guerra mundial hasta fines de la década del setenta, los cambios que se operan sobre la administración pública se denominan "reforma administrativa". Durante ese período, se consideraba la reforma como un proceso tecnocrático y exogenerado, a partir de la influencia de los organismos internacionales. De la evaluación de los obstáculos identificados en los procesos operados se modificó la conceptualización de la reforma. Se pasó a considerarla como un proceso eminentemente político, hecho éste que facilitaría la instrumentación de las propuestas técnicas, y endogenerado, impulsado desde las propias administraciones nacionales. Al promediar la década del setenta, se observa el paulatino reemplazo de especialistas extranjeros, por otros nacionales, para que actúen como agentes de cambio en las distintas administraciones públicas. Sin embargo, esta situación no va acompañada de una similar capacidad de generación de medidas y técnicas locales, dado que continúan siendo provistas desde el contexto internacional.

En la década del ochenta, los cambios en las administraciones públicas pasan a denominarse "reforma del Estado" y surgen asociados a los procesos de democratización iniciados en el continente. Los especialistas señalan, como factores decisivos de las profundas transformaciones del aparato estatal operadas durante esa década, el incremento del papel histórico del Estado, la creciente intervención del Estado en cuestiones reservadas al sector privado y la incapacidad organizacional para resolver

(*) Versión corregida del documento presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en México D.F., México, del 19 al 22 de octubre de 1999.

problemas políticos, financieros y humanos. Así, la expresión reforma del Estado se asocia principalmente a medidas como la privatización y la descentralización. La privatización transfiere del sector público al privado el suministro de bienes y servicios y la producción de servicios de apoyo dentro del aparato del Estado. La descentralización implica una delimitación dentro de los niveles jurisdiccionales del aparato estatal, transfiriendo competencias de los niveles jurisdiccionales superiores a los inferiores. El hecho es que estas dos medidas se han convertido en la columna vertebral de las reformas estructurales ya que señalan nuevos límites de la acción al interior del propio aparato estatal y de este con respecto al sector privado.

A fin de la década del noventa se presentan nuevas situaciones problemáticas que se manifiestan en la demanda de transparencia y gobernabilidad, con especial énfasis en la administración de los recursos y la probidad de quienes tienen la responsabilidad de conducir las organizaciones públicas.

Cabe señalar que se puede observar un paralelismo significativo en el tratamiento del material especializado sobre reforma y corrupción, tanto en la consideración de medidas de gobierno como en la importancia del cambio y algunas estrategias para abordarlo. Por ello, podríamos pensar en la corrupción como el desafío que enfrenta el aparato público en la próxima década.

Privatización, descentralización y reforma impositiva, medidas instrumentadas en el marco de la reforma estructural del Estado, son consideradas por parte del material especializado sobre corrupción, como las medidas cuya instrumentación se recomienda utilizar cuando la voluntad política de luchar contra la corrupción es débil (Olson, 1998:36). Esta etapa, principalmente en lo relativo a privatización y descentralización, ya se ha cumplimentado, con lo cual se estaría en condiciones de avanzar sobre otro tipo de medidas en la lucha contra la corrupción.

Los especialistas en reforma del Estado destacan el carácter permanente del cambio, visualizándolo como una estrategia de supervivencia organizacional del aparato público, llegando en algún caso a formular el "principio de las reorganizaciones permanentes" y, avanzando otros, la preeminencia de las propiedades de crisis y confusión sobre las de estabilidad y orden. Existe cierto grado de acuerdo en señalar a las condiciones de crisis como un prerequisite para operar transformaciones de fondo en las organizaciones de gran tamaño y complejidad, como son las que componen la administración pública de cualquier país.

Los especialistas en corrupción analizan el cambio como catalizador de situaciones de corrupción a través de algunas dimensiones tales como: la discontinuidad de los procesos institucionales, la velocidad del cambio y las desigualdades del ritmo de cambio entre distintas partes del sistema social. Los cambios operados en los regímenes políticos, las condiciones de hiperinflación y las transformaciones en las estructuras administrativas de asignación de servicios y recursos, han generado "zonas grises" en las organizaciones que propician los comportamientos corruptos, manejándose en el límite entre la normatividad y la anomia, entre lo legal y lo ilegal, entre lo legítimo y lo ilegítimo.¹

Las estrategias utilizadas para operar las reformas del Estado y las sugeridas para combatir la corrupción presentan grandes similitudes. Entre las planteadas para el cambio administrativo se señalan: 1) una persona o grupo, ajeno a las organizaciones, con poder suficiente para demandar el cambio, 2) alteraciones drásticas del medio ambiente, 3) establecimiento de alguna nueva estructura o sistema capaz de ofrecer beneficios contingentes, 4) presiones externas, corolario de cambios en los entornos organizacionales, 5) impulso a nivel personal o grupal, producto de la automotivación.

En lo relativo a las estrategias para combatir la corrupción se mencionan distintos planos: 1) grupal, con poder para instalar el tema y encontrar "líderes", 2) institucional, a través de cambios tendientes a crear "islas de integridad", 3) social, a través del fortalecimiento de las libertades civiles y la protección de los medios de comunicación y, 4) internacional, mediante la presión de los inversores externos y las ONG's (Olson, 1998: 39).

Estas similitudes hacen pensar que el tratamiento de la corrupción es el desafío de los próximos años en materia de reforma del Estado. El "buen gobierno" implica la reconceptualización del ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa (UNDP, 1997:v).

El cuadro N° 1 pretende esquematizar las etapas de transformación del aparato del Estado. La primera etapa de reforma administrativa fue superada por la de reforma del Estado. El comienzo del 2000 presenta la corrupción como un problema que surge a la luz de las profundas transformaciones operadas entre el Estado y la sociedad, en la que conviven formas institucionales de un modelo de Estado antiguo, con otro nuevo, aún no definido. El proceso de globalización, con la internacionalización de los negocios y las transformaciones profundas en las comunicaciones, hace prever una fuerte influencia de los actores internacionales, con modificaciones importantes de las relaciones entre el aparato estatal y los distintos sectores de actividad y, como consecuencia de esos nuevos relacionamientos, la adecuación del aparato estatal en su conjunto. Por lo tanto, una tarea de tal envergadura implicará la redefinición del contenido de los temas centrales del relacionamiento entre los distintos sectores, a partir de un sinceramiento de las relaciones y una ampliación de la participación de los sectores involucrados.

**Cuadro N° 1: Etapas de los cambios en el aparato del Estado
(América Latina – Siglo XX)**

Etapa	Período	Medidas	Actores Internacionales	Actores Locales
Reforma Administrativa	20' – 30'	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de organismos especializados 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta influencia • Expertos internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Administraciones públicas
	50' – 70'	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso tecnocrático • Modificación estructuras • Planificación • Organización y métodos 	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia media • Disminuyendo progresivamente el papel de consultores externos 	<ul style="list-style-type: none"> • Administraciones públicas
Reforma del Estado	80'	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones estructurales • Intentos de profesionalización de la carrera administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia menor que en etapas anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema político • Administraciones públicas
	90'	<ul style="list-style-type: none"> • Privatización • Descentralización 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta influencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema político • Sector económico
Sinceramiento	00'	<ul style="list-style-type: none"> • Sinceramiento de las relaciones del Estado con los otros sectores 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta influencia • Globalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Actores políticos • Sector gubernamental • Sector social

2. Estructura de oportunidades

Las estrategias para combatir la corrupción ya se han comenzado a instrumentar. El fenómeno que se pretende atacar tiene múltiples manifestaciones en los distintos sectores de actividad; la combinación de cursos de acción y la multiplicidad de actores involucrados parece ser el camino más prometedor para el logro del objetivo. Así, la creación de un marco normativo como el compromiso contraído por los países con la firma de la Convención Interamericana contra la Corrupción, ha sido un paso en la manifestación de la voluntad política para comprometerse en el tema. La creación de instituciones como las Oficinas de Ética y la preparación de los Códigos de Ética pueden ser disparadores desde la acción gubernamental en la lucha contra la corrupción. Las opciones para luchar contra ella se encuadran en dos tipos de medidas: 1) el refuerzo del control y 2) el desarrollo del marco preventivo. Entre las primeras se puede encuadrar la acción de los organismos de control, en sus más diversas formas, y las metodologías que se puedan aportar en cuanto a la ponderación de la acción del gobierno. Entre las segundas, la capacitación de los funcionarios y el diseño de sistemas para la declaración de sus ingresos por parte de los funcionarios son ejemplo de ellas.

Uno de los caminos que es necesario explorar es la acción desde la propia estructura del Estado. Cada país tiene una especificidad propia que es necesario analizar a fin de poder encontrar los intersticios legales, procedimentales o de otro tipo, por los cuales se filtran los comportamientos corruptos. En el plano estrictamente organizacional, es posible considerar a las organizaciones públicas como unidades de análisis a fin de identificar las "zonas grises", que son las partes más proclives para

que se registren situaciones de corrupción.

Una "zona gris" se constituye a partir de las incongruencias, indefiniciones, vacíos o redundancias normativas y procedimentales y/o en la conducta de los miembros de la organización. Las "zonas grises" se caracterizan por su vulnerabilidad a la presencia de comportamientos corruptos.

Una vía para identificar y analizar las "zonas grises" de cada organización es la estructura de oportunidades propia de cada organización. Si se pueden develar las condiciones generales y específicas que favorecen la aparición de la corrupción en las organizaciones públicas se estará en mejor posición para encarar medidas a fin de controlar la corrupción de dichas organizaciones.

En este punto no se parte de cero. Los numerosos estudios realizados hasta el momento suministran información que puede ser utilizada desde esta perspectiva de análisis. Con base en ella es posible avanzar, desde un punto de vista teórico, en la enunciación de algunos factores que pueden ser incluidos en la estructura de oportunidades de la corrupción que se presenta en las organizaciones públicas. A los fines del presente trabajo, se identifican tres grupos de factores de distinto nivel de análisis que se adecuan al propósito explicitado. Ellos son: los factores privilegiados, los factores implícitos de la intersección intersectorial del Estado y los factores organizacionales.

3. Factores privilegiados para la corrupción

La ecuación de Klitgaard (1992:98) sobre corrupción en sí misma contiene "los ingredientes básicos de la corrupción", que pueden servir de guía para determinar el potencial de corrupción de una organización: $\text{Corrupción} = \text{Monopolio} + \text{Arbitrio} - \text{Responsabilidad}$.

En esta oportunidad se analizará fundamentalmente el aspecto del arbitrio. La responsabilidad no es un tema menor, pero corresponde más al plano de las personas que al plano organizacional, que es el que se pretende abordar.

El arbitrio está asociado a la facultad de tomar una decisión con respecto a otra, y el monopolio, a la circunstancia de que dicha facultad recae en una o pocas personas, temas ambos vinculados a la delegación de autoridad dentro de una organización. Cuando la facultad de decidir está gobernada no por las razones del bien público, al que está obligado el funcionario, sino por el logro de beneficios personales, la decisión se convierte en caprichosa, registrándose una situación de corrupción.

El arbitrio, el monopolio, la discrecionalidad están asociadas al secreto. El acceso a la información puede tener distintos grados. En general, se supone que deben ser públicos los lineamientos generales de acción, y en algunas oportunidades se hacen públicos los resultados de la acción de gobierno, generalmente los exitosos. El proceso de toma de decisión pública, en especial en la rama ejecutiva, generalmente se mantiene oculto, tanto a quien es destinatario final de dicha decisión como a la sociedad en general.

Existen algunas actividades donde por su propia naturaleza, fundamentadas en el poder de "otorgamiento" que tiene el Estado con respecto a los particulares, el factor secreto se convierte en crítico, por su potencial de corrupción. Las actividades que requieren más discrecionalidad, en los distintos ámbitos institucionales, son: otorgamiento de licencias y permisos (construcción, zonificación), implementación de controles de precios y de comercio exterior, adquisiciones y licitaciones públicas, bloqueo de nuevas firmas e inversiones para entrar a los mercados y otorgamiento de poder monopólico, aduanas, impuestos, policía, inmigración, provisión de servicios donde el Estado es proveedor del monopolio, otorgamiento de préstamos blandos, subsidios y excepciones impositivas (Pope, 1999:114; Sánchez de Lozada, 1999:94).

La pregunta es ¿cómo es posible que se presente tanta discrecionalidad en las organizaciones públicas? Las respuestas pueden ser de distinta naturaleza. Desde el punto de vista estrictamente administrativo, se podría pensar en distintas alternativas: 1) se presentan desequilibrios en el diseño institucional del sistema de control, tanto a nivel de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, como al interior de la rama ejecutiva; 2) las tecnologías vinculadas al sistema de información interno de las organizaciones para la toma de decisiones no están suficientemente desarrolladas y 3) no se tienen en

cuenta metodologías de elaboración de políticas públicas, que privilegien la transparencia del proceso decisorio público. Desde el punto de vista político, las todavía recientes democracias adolecen de algunas características que potencian otras condiciones que facilitan la discrecionalidad. Entre ellas, se pueden mencionar: 1) la debilidad de la oposición política para ejercer un verdadero control sobre la acción de gobierno, 2) la falta de voluntad manifiesta de los partidos gobernantes y de oposición para lograr acuerdos mínimos respecto a la forma de gestionar el ejercicio del poder, 3) la debilidad del funcionamiento del sistema democrático, que no logra hacer ejecutable el principio de "publicidad de los actos de gobierno".

La reacción de la sociedad se evidencia a través de la creación de la conciencia por el derecho a la información y por el papel de los medios de comunicación masivos. Los grupos más movilizadas comienzan a reclamar por la libertad de información, por la cual los ciudadanos tengan derecho al acceso a los documentos oficiales sin tener que probar un interés especial y la carga de tener que justificar las faltas no divulgadas de la administración del gobierno. Los medios de comunicación ocupan el vacío dejado por los gobiernos al declinar la obligación de hacer públicos los actos de gobierno. Sin embargo, los medios masivos denuncian hechos de desviación, no informando sobre el proceso decisorio, o si lo hacen es de manera parcial, planteando esta posición como una conquista por la transparencia.

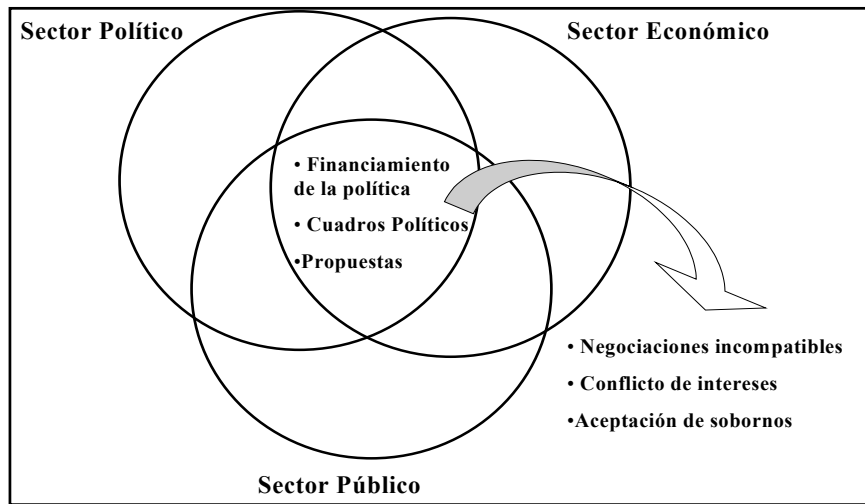
4. Factores intersectoriales

Cuanto más complejos son los problemas más se tiende a simplificar, no encontrándose el fenómeno de la corrupción ajeno a esta situación. La corrupción se ha instalado como tema de la agenda pública. Se enumeran situaciones que son calificadas como corruptas, algunas de las cuales también son delitos, pero no se tiene claridad conceptual acerca del problema sin resolución que subyace en la manifestación de corrupción.

El ámbito de interés en este caso es el sector público. No cabe duda que algunas modalidades de comportamientos corruptos son propios de los funcionarios públicos, pero existen problemas sin resolución que se generan en la intersección entre sectores, que también son fuente de corrupción. A los efectos del presente análisis se identifican tres sectores: público, político y económico.

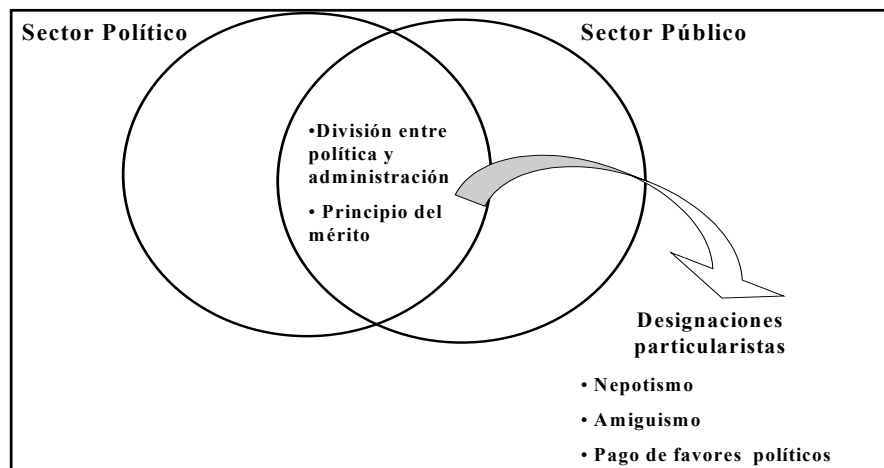
En la intersección entre el sector político, el sector económico y el sector público (figura 1), subyace el debate, no resuelto, sobre el financiamiento de la actividad política. Las manifestaciones de comportamientos calificados como corruptos están relacionadas con problemas más amplios acerca de cómo garantizan su estrategia de supervivencia quienes se dedican a la actividad política, mientras ejercen el rol de oposición o cuando abandonan los cargos públicos. La sensación de inestabilidad y de transitoriedad genera condiciones favorables a la obtención de algún beneficio personal en detrimento de la actividad que pretenden desarrollar. Otros subtemas que requieren debate están vinculados con la formación de los cuadros políticos, la realización de estudios para la elaboración de propuestas y el ejercicio del control gubernamental. El financiamiento de las campañas políticas consolida compromisos previos contraídos antes del acceso al poder por quienes serán funcionarios públicos. Dichos compromisos generan condiciones que pueden inducir a algunos comportamientos calificados como corruptos, tales como: negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, conflicto de intereses y aceptación de sobornos.

**Figura 1: Factores intersectoriales
Sector político, económico y público**



En la intersección entre el sector político y el sector público (figura 2) subyace el debate acerca de la división, deseada o no, entre política y administración. Las manifestaciones son las designaciones particularistas, que incluyen formas de nepotismo, amiguismo y pago de favores políticos. Las designaciones particularistas se pueden definir como la modalidad por la que un funcionario público realiza la concesión de empleos o contratos públicos, en detrimento de los criterios universales de designación de personas, en función de alguna característica particular irrelevante para el cargo. Este tema resulta particularmente importante por dos razones: una coyuntural y otra histórica. La primera consiste en que el principio del mérito es una de las banderas que actualmente están siendo utilizadas por los candidatos durante las campañas presidenciales, presentándolo como una forma de combatir la corrupción, aunque es expresado en términos enunciativos y no programáticos. La segunda se refiere a que en el pasado reciente se han instrumentado distintas medidas de acción concreta en sucesivos procesos de reforma que no han resultado exitosos, debido a las resistencias provenientes del sector político y de la propia burocracia.

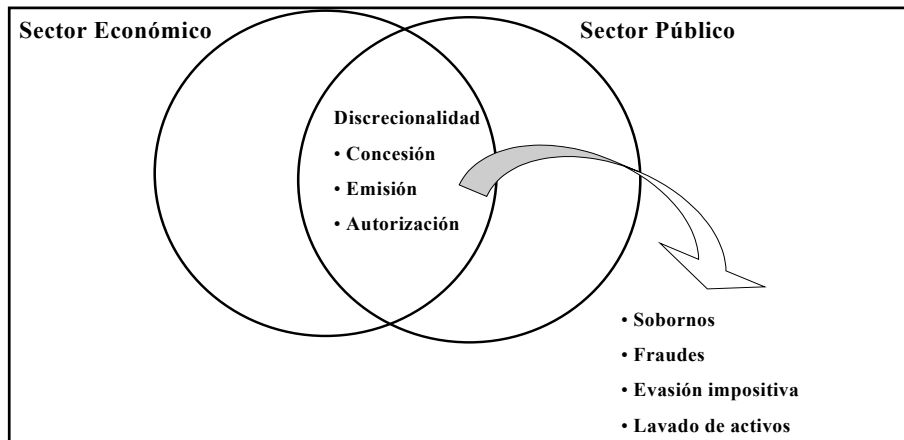
**Figura 2: Factores intersectoriales
Sector político y público**



En la intersección entre el sector privado y el sector público (figura 3) subyace el debate, no resuelto, sobre los mejores mecanismos para poner límites, por un lado, a la discrecionalidad de los

funcionarios públicos en el otorgamiento de actividades al sector privado y, por el otro, a la posibilidad de ofrecer beneficios personales a los funcionarios, a cambio de lograr éxitos en sus negocios. Las manifestaciones de comportamientos corruptos se presentan para los dos sectores. Para el sector gubernamental, algunos ejemplos pueden ser: la concesión de licitaciones y el otorgamiento de permisos a cambio de aceptar algún tipo de soborno. La evasión de impuestos es un ejemplo de corrupción del sector privado. La participación activa de ambos sectores se da en los casos de lavados de activos.

**Figura 3: Factores intersectoriales
Sector económico y público**



Dado el bajo desarrollo teórico – conceptual del fenómeno de la corrupción, no es posible utilizar una sola definición de la misma (Suárez, 1999:12). Sin embargo, en las situaciones enunciadas estaríamos en presencia de un hecho en el cual un sector se apropia de un beneficio en detrimento de otro sector y que, el mismo, perjudica el logro de los objetivos de las organizaciones públicas.

Los puntos de intersección del sector público con los otros sectores generan condiciones propicias para la aparición de comportamientos corruptos, porque hay posibilidades de realizar cambios y obtener beneficios mutuos. El funcionario público tiene poder de concesión, emisión y otorgamiento, y en la relación corrupta espera obtener un beneficio de tipo personal. El integrante del sector privado pretende obtener una autorización que constituye un beneficio para él y, en contraprestación, está dispuesto a pagar por ello.

El transparentar las relaciones a través de los mecanismos existentes y otros que se puedan diseñar, constituyen formas concretas de acotar las oportunidades de la ocurrencia de los comportamientos corruptos. Sin embargo, la incorporación en la agenda pública del tratamiento de temas subyacentes, algunos de ellos latentes desde larga data, parece ser el camino para eliminar las causas que inducen a que se produzcan comportamientos corruptos, cuyas manifestaciones se han hecho más visibles como consecuencia de la reformulación de las relaciones entre el Estado y los distintos sectores. El abordaje parcial de temas puntuales, así como medidas que contemplen un aspecto del conjunto del problema, no conduce a un sinceramiento de las expectativas sectoriales y, por lo tanto, el aporte no resultará significativo al control de la corrupción.

5. Factores organizacionales

La mirada estrictamente organizacional permite identificar las situaciones que son productoras de comportamientos que no se consideran los deseables. En ese sentido, la gente, la cultura, los objetivos y la propia estructura ofrecen elementos para develar las situaciones que favorecen la aparición de la corrupción.

a) La gente/ la cultura

Las acciones programáticas de reforma del Estado instrumentadas sobre el personal de la administración pública durante las dos últimas décadas, generaron fuertes repercusiones en la cultura de las organizaciones públicas. Por ello, un breve análisis del camino recorrido permite arrojar luz sobre la reedición de medidas que ya fueron instrumentadas en el pasado reciente y que, en algunos casos, aparecen nuevamente, bajo nuevas terminologías, como instrumentos para controlar la corrupción.

Las medidas adoptadas en las dos últimas décadas en materia de personal, son la eliminación de funcionarios de las distintas unidades administrativas que no cumplen tareas efectivas en las organizaciones, el retiro voluntario, la reubicación del personal en distintas áreas de gobierno y, en algunos países, el reentrenamiento para el desempeño de funciones en el sector privado y el otorgamiento de préstamos de pequeño monto.

La eliminación del personal, si bien puede producir efectos beneficiosos en un primer momento, puede aplicarse una sola vez y, en la práctica, no garantiza que las plantas funcionariales no vuelvan a ser completadas bajo la presión de los partidos políticos que utilizan la función pública para el pago de compromisos contraídos durante las campañas electorales, mientras que los sindicatos, por su parte, aceptan y consienten la situación, para convertirla en un elemento de presión sobre el poder político y obtener beneficios para sus afiliados.

Otra medida que se ha instrumentado es el retiro voluntario, consistente en el pago por parte del Estado de una suma de dinero a los agentes de la administración. En el caso de Argentina, generó adhesión, puesto que son los propios agentes los que manifiestan su voluntad de acogerse a lo que es presentado como un beneficio. Cuantitativamente, las cifras de personal que se acogió al retiro fluctuó entre un 10% y un 30% no homogéneamente distribuido entre todas las dependencias, pero posteriormente se produjeron algunas reincorporaciones. Cualitativamente, se puede apreciar que los recursos humanos que se han acogido al retiro son los más calificados, porque tienen mayores probabilidades de emplearse fuera del sector público.

Una tercera acción instrumentada, en menor proporción, consiste en la reubicación del personal en distintas áreas de gobierno. Esto se ha debido a restricciones originadas en la legislación vigente o en el interés particular de los agentes, que al ver amenazados sus beneficios se resisten a encuadrarse dentro de esta opción.

La cuarta medida relativa al personal, que se aplicó en Bolivia, consiste en el reentrenamiento para el desempeño de funciones en el sector privado, especialmente para desarrollarla como mano de obra calificada destinada a la obra pública. Esta situación implica la pérdida de prestigio social, que la mayor parte de los agentes públicos no está dispuesta a sufrir. Además, el abandono de la función pública representa la merma, pretendida y/o real, de símbolos de poder. Los destinatarios de estas medidas de personal son, a su vez, los actores de situaciones vinculadas a la pequeña corrupción. Ejemplos de ello son: la posibilidad de agilizar ciertas tramitaciones dentro de los organismos públicos, poder obtener beneficios colaterales por el solo hecho de presentar credenciales de pertenencia a determinada institución y obtener información sobre temas vinculados a las decisiones públicas utilizando la red de solidaridad administrativa.

Por otra parte, los intentos de profesionalizar la carrera administrativa a través de la creación de cuerpos profesionales se han desvirtuado en la práctica, al quedar reducidos a funciones de asesoramiento sin acceso a las jerarquías superiores del aparato público, precisamente porque dichos cargos han sido cubiertos por "funcionarios de carácter político".

En Argentina, la intencionalidad de introducir el principio del mérito a través de la instrumentación de los concursos se desnaturalizó en su instrumentación, por el predominio de intereses de carácter partidario por sobre los criterios administrativos.

Paralelamente a las medidas en personal, se registraron acciones programáticas relativas a remuneraciones. Entre ellas se pueden mencionar las tendencias a la simplificación de los salarios, las

reducciones de diferencias entre administraciones centrales y empresas públicas, el achatamiento de la pirámide salarial y el congelamiento de salarios.

A pesar de los intentos relativos a simplificar los rubros comprendidos en las liquidaciones de haberes, así como la eliminación de pagos no comprendidos en las planillas, los beneficios salariales se han incrementado en todos los países. Esto también puede tener explicación a través del comportamiento administrativo. Los empleados no están dispuestos a perder beneficios ya adquiridos y utilizan diversas formas de encubrir incrementos salariales, como por ejemplo el cambio de destino de algunas partidas. De esta manera se ponen en evidencia presiones ejercidas por los sindicatos, falta de coordinación de políticas entre las autoridades responsables de la reforma y los titulares de distintos organismos y la demostración de cierto tipo de poder por parte de la burocracia estable al resistirse silenciosamente a este tipo de medidas.

Cuando el propósito de una medida es congelar salarios o borrar diferencias, ya sea entre organismos como entre jerarquías, se producen resultados negativos, puesto que los más perjudicados son los agentes con mejores capacidades y, por lo tanto, con mayores posibilidades de obtención de empleo en otros lugares. Por otra parte, se ha tendido a mantener el nivel salarial a través del cambio de destino de algunas partidas y, respecto a los suplementos de los funcionarios políticos, se han comenzado a cobrar a partir de los gastos reservados, instrumentándose arbitrios legales que evidencian incongruencias entre las expresiones de deseos y la acción concreta.

En general, las medidas sobre el personal y las remuneraciones han afectado significativamente la cultura organizacional, produciéndose su debilitamiento. El opacamiento de los valores de la actividad pública se debe a la fuerte interpenetración del componente político sobre el burocrático, lo cual ha hecho perder vigorosidad a muchos de los principios que la caracterizan, tales como: noción de carrera, respeto de las jerarquías y antigüedad. Los valores del servicio público no están en general explicitados y se ha generado, por parte de la comunidad, una percepción colectiva de presencia de "disvalores". No existe una convicción generalizada y compartida sobre la forma de abordar las distintas situaciones que se van presentando en las organizaciones públicas. La confluencia de las modalidades política y burocrática dificulta la identificación de valores y artefactos propios de una cultura específica y homogénea para las distintas unidades que conforman el aparato estatal. El bajo nivel de remuneraciones, unido al proceso de desprestigio de la función pública, paralelo al sufrido por el rol del Estado, operan en desmedro de la motivación del personal.

El debilitamiento del proceso de socialización para quienes ingresan a la administración pública no favorece el fortalecimiento de las formas de encarar las situaciones que deben enfrentar las organizaciones que requieren una fuerte lealtad a la causa del bien común, como es el caso de las organizaciones públicas.

Las profundas transformaciones operadas en el aparato público en las últimas dos décadas han producido una transformación de la identidad organizacional. Las unidades orgánicas han sido sometidas a cambios y modificaciones profundas en la esencia de muchas de sus actividades, pasando de realizar tareas de ejecución y producción a otras que se fundamentan en el control, y de formas de actividad centralizadas a formas descentralizadas, distribuyéndose competencias entre los distintos niveles que conforman el aparato estatal. Muchas de las unidades orgánicas, en el transcurso de una década, se han convertido en organizaciones distintas, aunque mantengan la misma denominación y, en principio, conserven sus competencias. En ellas conviven pautas y configuraciones estructurales que corresponden a lógicas del modelo de Estado benefactor con otras que son propias de un modelo de Estado que todavía no ha logrado arraigarse. Vinculado a esto, debe observarse que la rotación de los responsables de la conducción de las unidades orgánicas sigue siendo relativamente alta, continuando las frecuentes adaptaciones en la distribución de responsabilidades y competencias (que se registran de una manera informal) a las orientaciones valorativas que ellos le imprimen en el lapso que dura su gestión.

La pérdida de vigorosidad de la cultura genera numerosas "zonas grises", lo cual permite adoptar

comportamientos que no son ni premiados ni castigados por las organizaciones. En estas circunstancias, las normas legales y las que operan dentro de la organización se encuentran debilitadas, generando condiciones propicias a la aparición de modalidades de comportamientos corruptos. En este caso, se entiende por modalidades de corrupción, las formas de comportamiento que pueden adoptar los integrantes de la organización, utilizando los beneficios de membrecía con fines distintos de los organizacionales para lograr un beneficio personal y en perjuicio de la organización.

Las medidas aplicadas casi durante quince años han tendido a reducir el personal y congelar las remuneraciones del sector público, con la consiguiente desmotivación generalizada de la burocracia, por lo cual las medidas relativas a incentivos y al respeto al principio del mérito se están esgrimiendo en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, en la acción concreta de los organismos, es necesario cerrar la brecha entre lo declarado y lo ejecutado a fin de crear credibilidad y confianza, que también son factores indispensables en la lucha contra la corrupción.

b) Los objetivos

La variable organizacional "objetivos" remite a dos cuestiones: 1) la definición de la esencia de las organizaciones y 2) el proceso decisorio. Se utiliza aquí una definición de corrupción entendida como la desnaturalización, desviación de los fines y propósitos para la cual ha sido creada una organización (Grondona, 1993:19). Los objetivos organizacionales presentan una serie de facetas para la comprensión de la proliferación de las "zonas grises" de la organización.

La definición de la esencia de la organización pública ha quedado desdibujada. En general, los agentes públicos al ser interrogados sobre qué hacen, contestan mencionando el nombre de la repartición en la cual desempeñan sus tareas, o bien indican el nombre del funcionario, generalmente conocido, del cual dependen. Las adhesiones de las personas a la organización las podríamos denominar "burocrática" en el primer caso, y "política" en el segundo. En ambas situaciones se desdibuja y no se explicita la misión de la organización. Igual situación se reproduce al interior de las distintas unidades de cada área gubernamental. El propósito de cada área funcional, es decir, su aporte al logro de la misión de la organización, no está especificado y no es reconocido ni por los integrantes de la organización ni por la sociedad. Estas situaciones son factores altamente desmotivadores, que, por una lógica de transposición, en el sentido de que no se conoce el aporte y por lo tanto tampoco se identifica el perjuicio, los integrantes de la organización pueden tender a estar inclinados a obtener "pequeños beneficios personales", a expensas de la organización, situación denominada "pequeña corrupción".

Un aspecto sustantivo del análisis del proceso decisorio es la repercusión del tema motivo de la política pública, en cuanto al grado de agregación de los intereses, considerando la cantidad de gente afectada y su capacidad de ejercer presión. Las metas sociales definen la esencia de las organizaciones públicas, sin embargo adoptan diferentes orientaciones valorativas según el criterio que imponen quienes han accedido legítimamente al poder; por lo tanto, los resultados de la acción pueden variar. En tal sentido, la corrupción resulta intangible, constituyendo su fundamento el hecho de que la decisión puede estar tomada en favor de determinados grupos con acceso al poder en desmedro de otros, indefinidos, distantes y de difícil identificación como beneficiarios o perjudicados de las políticas públicas.

En la operacionalización de los objetivos se presentan distintos tipos de situaciones que se convierten en factores potencialmente generadores de corrupción, vinculados con la incongruencia de los objetivos organizacionales, algunas de cuyas dimensiones pueden ser: el grado de correspondencia entre objetivos organizacionales, sectoriales y generales; la distancia entre objetivos declarados y reales, y el desvío de los objetivos organizacionales.

Existen organizaciones públicas que declaran y persiguen objetivos que son legítimos en sí mismos, pero que resultan desproporcionados en la aplicación de los recursos dentro del contexto general de un sector determinado. La lógica de la estrategia de supervivencia organizacional choca con la lógica general de búsqueda del bien común que debe orientar la actividad del aparato estatal.

La distancia entre los objetivos establecidos o declarados y los objetivos reales, o sea aquellos a los que la organización efectivamente aplica sus recursos humanos y materiales, no se refiere a las consecuencias no planeadas o resultados no deseados de la acción, sino a la intencionalidad que se imprime al declarar algunos objetivos que no coinciden con los objetivos reales que persigue la organización. En Argentina, si bien se ha avanzado mucho en la presentación de metas presupuestarias, no se realiza en forma sistemática una planificación de actividades y tareas por parte de las organizaciones; por ello, no existe un control del logro de los objetivos obtenidos o de la acción de gobierno.

El "desvío" de los objetivos organizacionales es un fenómeno frecuente por el cual los niveles medios y el núcleo de operaciones de las organizaciones públicas, utilizan el poder del "reglamentarismo" como un medio para hacer valer su ámbito de territorialidad. El excesivo celo en el cumplimiento de los reglamentos internos de la organización perturba o entorpece el logro de los objetivos de la organización. La capacidad de "agilizar" las tramitaciones, a partir del conocimiento técnico del manejo del reglamentarismo, constituye la base de los "peajes" como modalidad de pequeña corrupción. En los tres tipos de situaciones planteadas respecto a los objetivos, la noción de corrupción se asimila a la entendida como desnaturalización.

c) La estructura

Existe un consenso generalizado entre los especialistas acerca de la existencia de una distancia entre la estructura formal y la informal, y también sobre los instrumentos de diagnóstico para identificar las brechas que se presentan entre ambas. En dichas brechas se forman "zonas grises". Algunas de las dimensiones de la variable estructura que pueden ser visualizadas como factores que generan la aparición de situaciones de corrupción en las organizaciones públicas son: incongruencias entre el diseño estructural y las orientaciones valorativas que las sustentan, la debilidad del diseño de los vínculos laterales y la baja formalización del comportamiento.

El diseño estructural de las organizaciones públicas se ha caracterizado generalmente por ser jerárquico. Muchas de las unidades organizativas nuevas o las que deben rediseñar su estructura, en general, optan por la adopción de una estructura por programas, asimilable a lo que se puede identificar como una estructura de tipo matricial. Sin embargo, en cuanto a los valores, se continúa reafirmando una estructura de autoridad /responsabilidad estrictamente jerárquica. Asimismo, cabe señalar que a diseños estructurales de tipo matricial le corresponderían sistemas de participación más amplios, que podrían estar asociados, por ejemplo, a la instrumentación de programas de calidad en las organizaciones públicas. Estos diseños estructurales que se bosquejan en las normas de aprobación de las estructuras organizativas de las diferentes unidades orgánicas de la administración pública, en muchos casos no se ven reflejados en el funcionamiento de la organización real.

La casi ausencia de los vínculos laterales, o sea el diseño de los sistemas de planificación y control, coincide con los argumentos mencionados en el proceso decisorio. La planificación de acciones, más allá del aspecto meramente presupuestario, no se realiza, excepto en casos especiales, en los que adopta las características de programas específicos. El ámbito del control se sitúa en el terreno de la coherencia entre objetivos y procedimientos, la conformidad de la actuación administrativa con reglas preestablecidas y también la capacidad de dar cuenta de la actuación realizada (Subirats, 1989:128). Sin embargo, los resultados que arroja el sistema de control interno no son utilizados como elementos para retroalimentar un sistema de información que permita suministrar datos confiables en el proceso de toma de decisiones en las organizaciones públicas.

La baja formalización del comportamiento se evidencia a través de la baja formalización del puesto y de las reglas. Las actividades que se deben desempeñar como consecuencia de la ocupación de un puesto en las organizaciones públicas, suelen expresarse en términos muy generales y corresponder a los puestos que se ubican en el ápice. La formalización de las reglas se traduce en la existencia de manuales de procedimientos. Sin embargo, la responsabilidad de su confección es un proceso estrictamente técnico y ha quedado reservada en su mayor parte a áreas vinculadas con el manejo de

insumos críticos, actividades muy sensibles a la consideración pública o que están sometidas a un control exhaustivo por otros organismos públicos.

En el accionar diario de las organizaciones públicas se presenta una serie de situaciones que hacen que la distancia se convierta en un factor de vulnerabilidad respecto a la corrupción. El hecho de que se observen discrepancias entre los principios administrativos subyacentes en los parámetros de diseño y su instrumentación, produce dos consecuencias: 1) se diluye el propósito que persiguen los criterios administrativos de establecer "pautas estables de comportamiento" (Mintzberg, 1995: 96), y 2) se generan condiciones que pueden favorecer la aparición de comportamientos corruptos en las organizaciones públicas.

6. Lecciones aprendidas

La exposición desarrollada hasta el momento podría conducir casi automáticamente a la presentación de un listado de problemas a resolver con su correspondiente solución, con lo cual quedaría explicitada una posible estrategia de lucha contra la corrupción.

Las posiciones diagnósticas parecen ser las más abundantes entre el material producido por los especialistas, pero la insuficiente cantidad de medidas operativas propuestas para combatir la corrupción no alcanzan para acotar o limitar la real dimensión del problema dentro del aparato público. Sin embargo, la vertiginosidad de los cambios, la percepción de la opinión pública de que la corrupción es una cuestión generalizada, la creciente demanda de solución, hacen necesario redefinir las condiciones en las que se encuentra el tema.

Las "lecciones aprendidas" se constituyen en la base del nuevo diagnóstico, y éste, a su vez, en la base de las soluciones que se proponen:

- La lucha contra la corrupción está instalada en la agenda pública.
- La corrupción es un fenómeno poco conocido, complejo, intangible, situacional, vinculado estrechamente a las condiciones espacio - temporales, que no parece tener explicación desde una sola disciplina ni desde una sola perspectiva teórica. Por otra parte, en el funcionamiento del aparato del Estado se visualizan distintas definiciones y modalidades de corrupción.
- Entre las definiciones de la corrupción que se registra con más frecuencia en las organizaciones públicas, se pueden mencionar las siguientes: Transacción o cambio entre quien corrompe y se deja corromper (Bobbio, 1984:438); Utilización de los beneficios de membresía de las organizaciones públicas con fines distintos de los organizacionales para el logro de un beneficio personal y en perjuicio de la organización; Desnaturalización, desviación de los fines y propósitos para los cuales ha sido creada una organización (Grondona, 1993:19).
- Existen algunas áreas de la administración pública que, por la naturaleza de las actividades que desarrollan, son más proclives a que aparezcan comportamientos corruptos. Algunas de esas actividades son: otorgamiento de licencias y permisos, implementación de controles de precios y de comercio exterior, adquisiciones y licitaciones públicas, concesión de préstamos blandos y subsidios, aduanas, impuestos, policía, inmigración (Sánchez de Lozada, 1999:94).
- En las organizaciones públicas se presentan "zonas grises" que se definen como el ámbito de confluencia de incongruencias organizacionales que, a través de sus diversas manifestaciones, generan la vulnerabilidad que permite la aparición de modalidades de corrupción.
- Existen factores que constituyen la "estructura de oportunidades" que favorece la aparición de modalidades de corrupción en las organizaciones públicas. Algunos de ellos se presentan en el cuadro No. 2.

Cuadro N° 2: Estructura de oportunidades que favorece la aparición de modalidades de corrupción en las organizaciones públicas

Tipo de Factor		Característica	
Factores Privilegiados		<ul style="list-style-type: none"> Alta discrecionalidad Baja Responsabilidad 	
Factores de Intersección Sectorial		<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de debate sobre problemas subyacentes: 	
		<i>Sector</i>	<i>Tema</i>
		Público – Político – Privado	Financiamiento de la política
		Público – Político	División entre política y administración
		Público – Privado	Otorgamiento de beneficios
Factores Organizacionales	Cultura	<ul style="list-style-type: none"> Alta debilidad de la cultura organizacional <ul style="list-style-type: none"> Baja identificación de los valores Ausencia de proceso de socialización Baja identidad organizacional 	
	Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> Baja definición de la "misión" de la organización y de los "propósitos" de cada área funcional Proceso decisorio: <ul style="list-style-type: none"> Baja consideración de las "metas sociales" Alta indefinición del destinatario de la meta social Alta incongruencia entre objetivos organizacionales, sectoriales, generales Alta distancia entre objetivos declarados y reales Alto grado de "desvío" de objetivos organizacionales 	
	Estructura	<ul style="list-style-type: none"> Alta incongruencia entre formas estructurales y orientaciones valorativas Alta debilidad del sistema de planificación y control Baja formalización del comportamiento <ul style="list-style-type: none"> Baja formalización del puesto Baja formalización de las reglas 	

- Dentro del aparato público se han instrumentado reformas en temas tales como estructura y personal, que se han caracterizado por la restricción y la limitación, cuyo resultado modificó parte de los efectos que se pretendían corregir pero generó otros nuevos no deseados, sobre los que se hace necesario volver a intervenir.
- Las estrategias anticorrupción deben ser construidas a partir de conceptos y programas que respondan a las especificidades de cada país, con la característica de operar en diferentes sectores, temas y niveles de la sociedad.
- Parece necesario aceptar que la gente y las organizaciones "son las que son y no las que desearíamos que fueren", por lo tanto, las estrategias de cambio deben ser diseñadas, instrumentadas, controladas y retroalimentadas a partir de la gente y las organizaciones existentes.

7. Una herramienta de cambio: el "Sinceramiento Organizacional"

a) Fundamentos y caracterización

La naturaleza de las organizaciones públicas imprime características específicas a su interrelación con los distintos sectores de actividad, al proceso decisorio y al funcionamiento de las variables organizacionales. Considerando las organizaciones públicas como las unidades de cambio, se podría afirmar que la estrategia debería abarcar los tres planos señalados: relación intersectorial, decisión pública y el organizacional. La propuesta consiste, en general, en el sinceramiento de las situaciones no resueltas, expuestas en los títulos "factores privilegiados de la corrupción" y "factores intersectoriales", y, en particular, en la focalización de la atención al interior de la organización pública considerando los factores organizacionales.

Se parte del consenso generalizado entre los especialistas, respecto a la existencia de una distancia entre la organización formal y la real. En la práctica, esa distancia puede resultar tan grande que la organización real no se vea reflejada en la formal, haciéndose percibibles incongruencias serias en el

funcionamiento de las variables organizacionales. En este punto del razonamiento se podría decir, desde la visión estrictamente funcionalista, que se producen "disfunciones" en la organización. Las recomendaciones para adecuar la "organización real" (lo que es) a la "organización formal" (lo que debería ser) se encuadrarían claramente en el marco de las propuestas tendientes a aumentar el "control".

Pero si se agudiza la mirada, se observa que existen otras incongruencias, que se manifiestan en brechas entre la "organización formal o declarada", la "organización real o la que funciona efectivamente" y la "organización que los miembros desearían que fuera real". Las brechas de incongruencias entre la organización formal, la real y la deseada generan condiciones de vulnerabilidad a la corrupción. En consecuencia, el camino de la renovación de las organizaciones públicas pasa, no exclusivamente por el control, sino por el sinceramiento.

La propuesta pretende acortar las brechas, compatibilizando la posición de máxima deseabilidad con el mínimo no aceptable, identificado como proclive a la corrupción. Se aparta, por un lado, de una posición de denuncia respecto a la identificación de personas que adoptan comportamientos corruptos y, por el otro, de posiciones de tipo moralistas, que corresponden al plano del "deber ser", de imposible ejecución en la vida concreta de las organizaciones. Plantea el esclarecimiento abierto, en las condiciones espacio - temporales en las que desarrolla la actividad la organización, de lo que sería la "organización deseada posible".

Es una herramienta de cambio organizacional que pretende integrar conceptualmente el enfoque individual y el estructural. El enfoque individual sostiene que la organización se puede transformar actuando sobre el individuo; sus críticos han señalado que no tiene en cuenta los roles que dichos individuos desempeñan en las organizaciones. El enfoque estructural pretende actuar sobre la estructura organizacional, sus funciones y competencias; sus críticos afirman que no existe una relación directa entre la modificación de las relaciones estructurales y el comportamiento real.

La dicotomía individuo *versus* estructura parecería resolverse conceptualmente apelando a la visión sistémica, que propone operar sobre las distintas variables organizacionales. Un cambio de estas características, que conceptualmente resulta simplificador, es de difícil instrumentación en la acción concreta de las organizaciones, precisamente por la multiplicidad de variables sobre las que es necesario introducir modificaciones, simultánea y secuencialmente, así como por la diversidad de actores involucrados.

La integración de las visiones resulta de la combinación de los métodos para implementar los cambios y de la delimitación del objetivo del cambio, recortando la realidad organizacional al focalizar la atención en algunos aspectos del funcionamiento de las variables organizacionales.

El método consiste en colocar como protagonistas del cambio al individuo que desempeña un rol específico en la organización, junto con los otros individuos, que también desempeñan roles específicos en las áreas funcionales identificadas como críticas o vulnerables a la corrupción. No es un mero juego de palabras. Se apela al individuo, no estrictamente al grupo; éste resultará como producto de la explicitación de lo que los participantes definan como el "equipo de trabajo" en el cual desempeñan sus tareas.

El objetivo del cambio es operar, en principio, sobre aquellas organizaciones públicas que son percibidas como más corruptas. Una vez seleccionada la organización, se procede a identificar las áreas funcionales más críticas o vulnerables a la corrupción y, en ellas, se identifica la "zona gris", diagnosticando la estructura de oportunidades que la constituye. En este sentido, puede ser considerada una adaptación de la herramienta conocida como evaluación de la vulnerabilidad (Klitgaard, 1992 : 107).

El "sinceramiento organizacional" es una herramienta de intervención organizacional que se instrumenta a nivel micro, ya que requiere la voluntad manifiesta del responsable máximo de la organización pública, para permitir la acción deliberada de un agente de intervención, un profesional especializado, para colaborar con un conjunto de funcionarios públicos que se desempeñen en las "áreas más vulnerables a la corrupción" en el proceso de cambio organizacional.

Tiene carácter preventivo, proactivo y cooperativo. Preventivo, puesto que pretende limitar las

condiciones organizativas en los planos legal, estructural, procedimental y decisorio, que pueden favorecer la aparición de comportamientos corruptos en las organizaciones públicas. No opera sobre las personas sino sobre los sistemas. Implica un análisis de los procesos decisorios y circuitos administrativos que identifiquen *ex – ante* las oportunidades que favorecen la corrupción. Proactivo y cooperativo, porque se cuenta con la participación de los funcionarios públicos, de una manera selectiva y gradual, en las distintas etapas de la implementación. Puede adaptarse para ser aplicada en distintos tipos de organizaciones, dado que, a partir del diseño original, son los miembros de la organización quienes pueden realizar las modificaciones de acuerdo a sus necesidades.

b) Proceso de instrumentación

La herramienta de combate a la corrupción, "sinceramiento organizacional", definida como de intervención organizacional, supone un proceso en el que se pueden distinguir etapas. Ellas son: 1) delimitación, 2) diagnóstico, 3) implementación, 4) evaluación y 5) divulgación. En cada una de ellas se pueden explicitar objetivos, participantes, metodología, productos y resultados esperados, que a continuación son presentados esquemáticamente.

La primera etapa, delimitación, se inicia una vez que ha sido seleccionada la organización y manifestada la voluntad de las autoridades máximas de implementar la tecnología de sinceramiento organizacional. Los objetivos son: a) efectuar un reconocimiento de la situación general de la organización y b) seleccionar el área, entre las reconocidas como más proclives a la aparición de situaciones de corrupción, aquella de menor nivel de conflictividad y mayor posibilidad para poder instrumentar cambios incrementales de gran impacto. Los participantes son el agente de intervención y la máxima autoridad del organismo. Las técnicas a utilizar, entre otras, son entrevistas abiertas para la obtención de información y lectura de material producido por la organización. El producto es un documento que contenga el plan de trabajo y un breve diagnóstico general de la organización. El resultado es una visión compartida de la situación general de la organización y, en especial, del área seleccionada. La duración no debería exceder las dos semanas.

La segunda etapa, el diagnóstico, es el núcleo de la actividad, puesto que condiciona las etapas siguientes. Se realiza directamente en el área seleccionada. Los objetivos son: a) detectar la "zona gris" del área funcional y su correspondiente estructura de oportunidades, y b) proponer los cursos de acción que se comprometen a instrumentar quienes se desempeñan en el área. La metodología consiste en la realización de talleres de discusión, coordinados por el especialista a cargo de la intervención. El material a utilizar serán cuestionarios y ejercicios que favorezcan el diagnóstico participativo. Los participantes son los funcionarios que se desempeñan en el área, con la consulta o invitación a participar, en caso de que se considerara oportuno, de los actores intra y extraorganizacionales que tengan involucramiento directo con la "zona gris" y su correspondiente estructura de oportunidades. En el caso de dar participación a actores extraorganizacionales, tales como por ejemplo, integrantes de la clientela o bien de organizaciones no gubernamentales relacionadas con la actividad específica, serán considerados como un integrante más del equipo de cambio organizacional. Los productos son: a) un documento elaborado por los propios funcionarios, que contenga la descripción de la "zona gris" y las medidas a implementarse desde el área funcional, unidades de la organización o del tercer sector involucrado, b) la firma de un "compromiso de combate a la corrupción", suscripto a la manera de un "contrato psicológico", entre los participantes de todas las organizaciones y niveles jerárquicos, que especifique los compromisos a asumir expresados de manera verificable. El resultado es la toma de decisiones sobre determinados cursos de acción tendientes a modificar las situaciones y actitudes que generan condiciones que favorecen la corrupción en la organización. La duración se estima en una semana.

La tercera etapa, la implementación, consiste en la puesta en práctica de los cursos de acción diseñados durante la segunda etapa. El objetivo es la ejecución de las actividades, que tendrán que estar detalladas, de tal manera que favorezcan el control de la gestión y faciliten la introducción de las correcciones que sea necesario instrumentar. Los participantes principales serán los propios funcionarios

del área seleccionada, constituyéndose en los verdaderos agentes de cambio, quienes elegirán a uno de ellos para que actúe como coordinador. Su rol consistirá en monitorear la ejecución de las actividades y actuar como nexo con las distintas partes de la organización y con el experto. Cabe destacar que, durante esta etapa, el experto no tomará contacto directo con los integrantes del área funcional; sólo lo hará con el coordinador del área y con el responsable máximo de la organización, limitándose al rol de acompañar el proceso, con un asesoramiento puntual a requerimiento. El producto se materializará en la modificación de procedimientos, normas y comportamientos administrativos en el área funcional en la que se registra la "zona gris". El resultado consistirá en la desaparición de la estructura de oportunidades del área funcional considerada. El tiempo de ejecución no debería demandar más de cuatro meses.

La cuarta etapa, la evaluación, consiste en la consideración integral del proceso, de los resultados obtenidos y del impacto producido. Los objetivos son: a) lograr la expresión de las vivencias y reflexiones de los participantes en la experiencia, b) exponer los resultados concretos de las acciones desarrolladas, c) retroalimentar el compromiso de quienes participaron en la experiencia. Los participantes serán todos los actores que actuaron en las distintas etapas: ápice, experto, coordinador, integrantes del área funcional específica así como de otras partes de la organización y representantes de organizaciones no gubernamentales. La metodología consistirá en que los participantes completen una ficha de evaluación individual, no institucional, que contemple los aspectos formales e informales del proceso. Las contestaciones servirán de material de base para la jornada de evaluación. Ésta consistirá en una reunión de trabajo, cuyos objetivos serán poner en común los resultados de la evaluación individual y preparar un documento breve que se constituya en el insumo principal de la etapa de difusión. El producto será el documento y la determinación de la estrategia de divulgación que se adoptará. El resultado será la generación de consenso respecto a los efectos producidos al interior de la antigua "zona gris" y la acumulación de experiencia institucional sobre procesos de lucha contra la corrupción en las organizaciones públicas. La etapa puede tener una duración variable que no exceda el mes, aunque la reunión de evaluación específica dure una jornada.

La quinta etapa, la divulgación, consiste en la difusión interna y externa de los resultados de la actividad. El objetivo es dar a conocer la experiencia, fortalezas y debilidades, resultados obtenidos y modificaciones operadas. La estrategia, acordada en la jornada de evaluación, se guiará por el principio de que cada participante se comprometerá con la difusión en su ámbito de influencia, contemplando la más amplia gama de modalidades. El producto consistirá, entre otros, en conferencias de prensa, gacetillas, publicaciones especializadas. El resultado será la generación de: a) confianza entre los integrantes de las propias organizaciones públicas, quienes verán que pueden, con su actuación comprometida, modificar las situaciones no deseadas, b) credibilidad ante la sociedad civil de las autoridades políticas y de los funcionarios públicos al poder exhibirse evidencias concretas de lucha contra la corrupción en las organizaciones públicas, y c) de acción ejemplificadora para otros sectores de actividad. La difusión deberá tener una acción limitada en el tiempo pero muy intensa.

Se puede decir, entonces, que la herramienta "sinceramiento organizacional" tiene un alcance limitado; se basa en transformaciones específicas, acotadas y tangibles que se obtienen a través de un proceso que se desarrolla en aproximadamente seis meses. Seleccionados cuatro o cinco casos en el lapso de un año, con resultados que puedan ser expuestos, su efecto puede ser multiplicador favoreciendo la reconstitución de la confianza pública. La propuesta no pretende sustituir medidas de nivel macro como la modificación de los marcos normativos u otras de carácter más amplio en la lucha contra la corrupción. Simplemente pretende rescatar el valor de las acciones puntuales, a partir de la revalorización del conocimiento y el compromiso de las actitudes responsables de los funcionarios públicos.

Notas

¹ El tema ha sido abordado en forma proposicional en Gorrochategui (1999) "5. Cuanto mayor sea la inestabilidad y turbulencia del medio ambiente mayores serán las posibilidades de que se produzcan situaciones corruptas al interior de las organizaciones.

La discontinuidad de los procesos genera situaciones de incertidumbre. La modificación de las condiciones de las instituciones mayores en los planos político, económico y tecnológico, lo que se ha dado en llamar transformaciones estructurales, genera condiciones no resueltas, en donde suele privar la aplicación de criterios de beneficio propio por sobre los criterios de solidaridad social, generando condiciones propicias para la corrupción. Así, el cambio de los regímenes políticos, las condiciones de hiperinflación, las transformaciones de las estructuras administrativas de asignación de servicios y recursos, generan un ambiente de incertidumbre en el que se produce un lapso de indefinición entre una modalidad institucional y otra. Durante el lapso en el que transcurren las transformaciones, las "**zonas grises**" de la organización se incrementan. Ello también se convierte en ocasión propicia para que algunos miembros de la organización se comporten de una manera que puede ser calificada como corrupta, manejándose en el límite entre la normatividad y la anomia, entre lo legal y lo ilegal, entre lo legítimo y lo ilegítimo.

6. Cuanto más veloces y profundos sean los cambios en el medio ambiente mayores posibilidades de que se generen situaciones de corrupción en las organizaciones.

De tal manera cuanto más rápidos, vertiginosos y profundos sean esos cambios mayor será la brecha que se abrirá entre el marco normativo vigente y los comportamientos operativos que se instrumenten para operar en las nuevas circunstancias, aumentando las probabilidades de que se produzcan "dilemas éticos" (Jornadas de ética pública, 1997)".

Bibliografía

- BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI (1984). Diccionario de Política. Siglo Veintiuno Editores S.A. México.
- GORROCHATEGUI, Nora (1999). Variables organizacionales y corrupción. IV Simposio Nacional de Análisis Organizacional. II del Cono Sur. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires. Mimeo.
- GRONDONA, Mariano (1993). La Corrupción. Editorial Planeta. Buenos Aires.
- KLITGAARD, Robert (1992). Controlando la Corrupción. Fundación Hans Seidel. Editorial Quipus. La Paz.
- MINTZBERG, Henry (1995). La estructuración de las organizaciones. Editorial Ariel. Barcelona.
- OLSON, Craig y otros (1998). Combating corruption in developing and transitional countries: A guide lines paper for USAID. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Mimeo.
- POPE, Jeremy (1999). Enhancing accountability and ethics in the public sector. En: Curbing corruption towards a model for building national integrity. World Bank.
- SÁNCHEZ de LOZADA, Antonio (1999). In pursuit of public accountability in Bolivia. En: Curbing corruption towards a model for building national integrity. World Bank.
- SUÁREZ, Francisco (1999). La multidimensionalidad del concepto de corrupción. IV Simposio Nacional de Análisis Organizacional. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires.
- SUBIRATS, Joan (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.