

TRANSPARENCIA Y CULTURA ORGANIZACIONAL EN LAS FUERZAS ARMADAS

Paul Eduardo Vera Delzo

Introducción

El uso del término transparencia ha aumentado exponencialmente en los últimos años. Manifestar que la transparencia es un método efectivo para combatir las malas prácticas existentes en las instituciones públicas es un supuesto bien establecido ya que parece factible y fácil de implementar. Sin embargo, pensar que la transparencia acabará con estas prácticas se aleja bastante de la realidad, toda vez que se requerirán de ciertas condiciones para que ésta sea efectiva y logre los efectos deseados.

Durante la última década, muchas instituciones armadas han iniciado procesos de transformación que les permitan enfrentar los retos y amenazas a la seguridad nacional, y cumplir eficazmente los diversos roles que el Estado les asigna. La transformación involucra cambios profundos en la institución que la implementa, revisando y rediseñando sus procesos medulares (a través de una reingeniería), así como cerrando las brechas existentes en sus capacidades actuales (a través de una modernización). Sin embargo, la transformación implica, principalmente, cambios significativos en la cultura organizacional, es decir, cambios en el conjunto de creencias, hábitos, valores, actitudes y tradiciones existentes en la institución militar (Vera, 2019). En el marco de la transformación, la reingeniería busca que la gestión institucional sea más moderna, eficiente y transparente, así como el cambio de la cultura organizacional demanda en todo su personal un accionar basado en pilares como honor, honestidad, lealtad y transparencia. A través de la transformación se

pretende solucionar problemas y erradicar grandes males, entre ellos la corrupción.

En este capítulo se analizará la importancia de la transparencia, así como el valor del cambio de la cultura organizacional como condición indiscutible para lograr que la transparencia sea un mecanismo realmente eficaz. Los argumentos planteados en este capítulo respaldan la hipótesis de que simplemente transparentar, es decir, hacer que la información esté disponible, no es suficiente para afectar el comportamiento de los miembros de las instituciones públicas, incluyendo a las fuerzas armadas

La importancia de la transparencia

El Dr. Petrus C. van Duyne, experto en temas de corrupción y lavado de dinero, manifiesta que la corrupción es una improbidad o deterioro en el que un tomador de decisiones se desvía o exige desviación del criterio que debe regir su toma de decisiones, a cambio de una recompensa o por la promesa o expectativa de una recompensa (Van Duyne, 2001). Siendo un problema tan complejo, la erradicación de estas malas prácticas puede tomar diferentes formas. Es aquí donde la transparencia cobra vital importancia. Literalmente, la transparencia es la cualidad de ser transparente, es decir, dicho de un cuerpo que permite ver los objetos con nitidez a través de él (Real Academia Española, 2019). Una institución transparente es aquella en la que las personas, fuera o dentro de ésta, pueden adquirir la información que necesitan para formarse opiniones sobre sus acciones y procesos internos. Por esta razón, el concepto de transparencia captura la accesibilidad de la información (Lindstedt y Naurin, 2005).

Sin embargo, la implementación de mecanismos de transparencia no es una tarea fácil, incluso para países desarrollados como es el caso de Estados Unidos (EE. UU.). Según Anthony Cordesman, EE. UU. ha estado continuamente en guerra durante los últimos diecisiete años. No obstante, los diferentes Gobiernos de turno no han desarrollado un método convincente para

informar a sus ciudadanos sobre el costo de las operaciones, no siendo posible medir la efectividad de los gastos o vincularlos a una estrategia creíble para lograr alguna forma de victoria. Se estima que el costo puede variar de \$2,008 a \$5,933 billones de dólares entre el periodo de 2001 al 2019. Asimismo, Cordesman manifiesta que el resultado final es un fracaso fundamental por parte del poder ejecutivo y el congreso para producir la transparencia, el debate público y la revisión, los mismos que son elementos claves de un gobierno y una democracia responsable (Cordesman, 2019).

Otras instituciones militares, como el ejército de Chile, han empezado a adoptar enfoques integrales para prevenir la corrupción. En octubre de 2019, durante el seminario denominado «Probidad y transparencia en defensa, un desafío permanente», el general Ricardo Martínez, comandante en jefe del Ejército de Chile, presentó el «Sistema de prevención de delitos», que pretende evitar las malas prácticas en la administración y gestión de recursos financieros de la institución. Este sistema contempla la actualización de la doctrina de funcionamiento del ejército, la ejecución del plan anual de auditorías, la implementación de un portal de denuncias dependiente de la contraloría de la institución, así como la entrega de textos de conducta para la prevención de delitos, incluyendo la capacitación e instrucción institucional, entre otros. Aunque muchos de los asistentes al seminario apreciaron este acto como una muestra de proactividad y voluntad de avanzar en materia de probidad y transparencia, otros, como Alberto Precht, director ejecutivo de Chile Transparente, se mostraron más críticos, afirmando que, para ser efectivos, el canal de denuncia interna implementado por el Ejército de Chile debería lograr la independencia total, dependiendo de entidades externas y no de la contraloría del Ejército (Barraza, 2019).

Asimismo, con la finalidad de incrementar la transparencia y reducir las prácticas indebidas en las fuerzas armadas de Chile, en septiembre de 2019, el presidente Sebastián Piñera promulgó la Ley de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de las Fuerzas Armadas. Esta nueva ley no sólo derogó la Ley Reser-

vada del Cobre (vigente desde 1958), sino también propuso un sistema de financiamiento plurianual, estable, transparente y con amplios controles civiles y democráticos que incluyen al Congreso Nacional y a la Contraloría General de la República (Ministerio de Defensa de Chile, 2019). La Ley Reservada del Cobre obligaba a la empresa estatal Codelco, el mayor productor mundial de cobre, a destinar el 10 % de sus ventas anuales a las fuerzas armadas de Chile. Los gastos con estos fondos tenían carácter de reservados y, hasta 2016, no debían ser rendidos. Sobre todo, en los años de alza del precio del mineral, las fuerzas armadas de Chile recibieron un cuantioso aporte. Por poner un ejemplo, según el diario *La Tercera*, entre 2014 y 2018, el 75% de los excedentes de Codelco (más de cinco mil millones de dólares) fueron a parar a las fuerzas armadas (DW, 2019).

En el caso peruano, el Ministerio de Defensa ha empezado la implementación del «Plan de integridad y lucha contra la corrupción del sector defensa 2019-2020». A través de este plan, el ministerio, incluyendo las instituciones armadas, se comprometen a practicar y promover con el comportamiento activo de sus integrantes la probidad en el ámbito público, así como garantizar la prevención, el control de riesgos y la sanción efectiva de la corrupción, asegurando el establecimiento de canales accesibles para la participación ciudadana. El plan visa es la consecución de nueve objetivos, entre los cuales están garantizar la transparencia y acceso a la información pública de las entidades del sector, consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en el sector, así como promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los servidores civiles y militares. Este ambicioso plan cuenta con acciones tendientes a cumplir los objetivos previstos, así como dispone de indicadores, metas y responsabilidades (Ministerio de Defensa de Perú, 2018). Acciones de este tipo, que incluyen el desarrollo de sistemas anticorrupción, así como la creación de planes y directivas, han sido formuladas e implementadas por las fuerzas armadas de diversos países. No obstante, cabe preguntarse ¿qué más hace falta para erradicar o, al menos,

disminuir considerablemente las malas prácticas en las fuerzas armadas?

Sin lugar a dudas, la transparencia constituye un mecanismo importante en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, tal y como previamente se mencionó, es poco probable que la transparencia, por sí sola, sea efectiva y logre el efecto deseado. Cualquier mecanismo preventivo que se implemente para evitar malas prácticas sólo será efectivo si los miembros de una organización acuerdan lo que constituye un comportamiento indeseable y deshonesto. Es aquí donde la cultura organizacional de las instituciones que conforman las fuerzas armadas cobra vital importancia.

La transparencia no lo es todo: el rol de la cultura organizacional

Edgar Schein, reconocido experto en temas de cultura organizacional, manifiesta que la cultura de un grupo es un patrón de suposiciones básicas compartidas que una organización aprende a medida que resuelve sus problemas y que ha funcionado lo suficientemente bien como para ser considerada válida y, por tanto, para ser instruida a los nuevos miembros como la manera correcta de percibir, pensar y sentir en relación con esos problemas (Schein, 2017).

Lo primero que debemos reconocer es que la cultura de las instituciones que conforman las fuerzas armadas puede llegar a ser un reflejo de la cultura de la sociedad a la que pertenecen. Si existe corrupción entre algunos jueces, fiscales, policías, empresarios, periodistas, políticos y servidores públicos de un país, es lógico pensar que también existirá corrupción entre algunos miembros de sus fuerzas armadas. Es claro que el problema no sólo radica en las instituciones armadas, sino también en la sociedad, especialmente cuando ésta se torna disfuncional. Consecuentemente, si se desea ser efectivo en la lucha contra las malas prácticas, se requieren cambios profundos en la cultura organizacional de las instituciones que conforman las fuerzas

armadas. Es decir, cambios acentuados en el patrón o sistema de creencias, valores y normas de comportamiento que subyacen en la identidad de las instituciones castrenses.

Por esta razón, muchas instituciones armadas han iniciado procesos de transformación con la finalidad de mejorar su gestión institucional y desarrollar capacidades que les permitan hacer frente a los retos y amenazas del futuro ambiente operacional, así como para cumplir eficazmente los roles asignados por el Estado, pero, principalmente, para cambiar su cultura organizacional. Estos procesos de transformación pretenden que las instituciones armadas cuenten con una cultura organizacional que fomente el liderazgo, la educación, organización, procesos, valores y las actitudes que promueven la innovación y donde sus miembros presenten un accionar basado en honor, honestidad, lealtad y transparencia. Para este fin, es necesario tanto reforzar aquellas actitudes positivas desarrolladas en el tiempo, como cambiar aquellas actitudes negativas que perjudicaban su crecimiento.

Por consiguiente, tras un proceso de transformación exitoso –que ha logrado cambios significativos en la cultura organizacional– se debería afirmar que la institución militar es una institución con líderes que cumplen el rol de mentores, y brindan el espacio y la confianza necesarios para que los subordinados manifiesten sus opiniones, a la vez que fomentan en ellos el pensamiento crítico. Una institución donde el superior hace y exige lo correcto, siendo respetado por sus cualidades profesionales y personales, al demostrar capacidad, transparencia, idoneidad y honestidad en sus actos. Una institución con líderes que privilegian los intereses institucionales por encima de los intereses personales. Una institución donde se empodera al subordinado, enseñándole a ser responsable y brindándole la guía, los recursos y el espacio necesarios para que pueda desarrollar su iniciativa y liderazgo. Una institución cohesionada y donde sus integrantes se sienten orgullosos de pertenecer a ella, no existiendo separatismos, privilegiándose a la institución por encima de las armas, servicios y especialidades. Asimismo, se debería reconocer que es una institución donde su personal es íntegro y leal

con la organización y con la sociedad a la que sirve. Una institución que ha eliminado la diferencia de roles asociados al género, asegurando la equidad entre sus miembros y permitiendo que sus integrantes encuentren igualdad de oportunidades para su desarrollo personal y profesional. Una institución con integrantes disciplinados, educados y corteses, siendo referentes ante la sociedad por la forma en la cual guardan las normas de cortesía y buen trato. Una institución donde sus miembros anteponen la utilidad a otros aspectos en su apreciación de las cosas o en su manera de comportarse. Una institución con una ideología definida, comprendida e interiorizada por todos los miembros de la institución y que, principalmente, permite el cambio de mentalidad y actitud de sus nuevos miembros.

Este cambio de mentalidad es fundamental si se pretende crear una organización diferente. Para ello, es necesario que las instituciones armadas diseñen códigos de conducta que les permitan evitar prácticas indebidas y aumentar la transparencia. Estos códigos de conducta parten por el reconocimiento de lo que sus miembros acuerdan. Sin embargo, antes de empezar, los miembros de la organización deben realizar un diagnóstico profundo para identificar aquellos errores del sistema que, en mayor o menor medida, los obligan a cometer actos indebidos para cumplir tanto con sus funciones, como con las costumbres y tradiciones existentes en la institución armada. Estos errores del sistema deben ser corregidos por medio de la revisión y el rediseño de los procesos medulares de la organización, así como por regulaciones que normen y restrinjan las actividades que involucran gastos no contemplados en los presupuestos de la organización. Es decir, aquellas actividades que tradicionalmente se han venido dando en la institución armada y que los superiores sienten el deber de realizar, mientras que los subordinados sienten el derecho de exigir su ejecución. Las instituciones militares, como casi todas las instituciones públicas, son organizaciones con sistemas imperfectos, susceptibles a ser mejorados. El problema se agudiza cuando sus miembros no son capaces de reconocer los problemas existentes en la organización, sobre

todo aquellos que impactan negativamente en la cultura organizacional de la institución armada.

El primer problema que afronta el cambio de la cultura organizacional es que a sus miembros, mayormente a sus líderes, no les gusta reconocer que la institución tiene problemas. Normalmente, en las instituciones armadas cuesta mucho realizar un diagnóstico profundo y claro para reconocer los problemas existentes en la cultura de la organización. Esto se debe, principalmente, a que existe temor a encontrarse con líderes susceptibles. Sin embargo, son justamente los líderes –sobre todo los estratégicos– quienes deben liderar el cambio de la cultura organizacional de las instituciones armadas. Esa es una de sus principales responsabilidades, influir en la cultura de la organización.

En este sentido, las instituciones armadas tienen una ventaja sobre otras organizaciones públicas, ya que sus miembros tienden a emular a los líderes más exitosos. Si los líderes estratégicos de una institución militar creen y son partidarios del cambio cultural, los demás miembros de la organización observarán y harán lo mismo. Por consiguiente, los líderes deben convertirse en defensores del cambio cultural, teniendo que demostrar la urgencia y seriedad de la necesidad del cambio, es decir, deben involucrarse íntimamente. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los miembros de la institución son lo suficientemente sagaces como para discernir si sus líderes realmente muestran un compromiso firme para cambiar la cultura organizacional. El mensaje es muy claro, por ejemplo, si los líderes estratégicos de la institución participan durante tres días en una conferencia o capacitación dedicada al tema del cambio o si, por el contrario, delegan esta responsabilidad a un representante y luego sólo se aparecen por un momento porque hay cosas más urgentes que atender. Por esta razón, se puede afirmar que el cambio cultural real se transmite a través de las acciones de los líderes estratégicos de la institución armada (Wong, 2014).

Lo más importante que cada miembro de una institución pública debe comprender es que él se encuentra en esa institución para servir a los demás y no para que los demás le sirvan.

En este sentido, los líderes estratégicos de una institución militar deben entender que ellos son los primeros servidores de su organización y que deben actuar como tales. No se puede permitir que los líderes de la institución crean que son los amos de ésta y que las reglas deben ser cumplidas por todos menos por ellos, ya que tal autoexcepción puede crear el caldo de cultivo para el abuso del liderazgo. Al respecto, el Dr. Petrus C. Van Duyne manifiesta que aquellos que desarrollan hábitos de propiedad y actitudes monárquicas corren el riesgo de quedar atrapados en la trampa de la autoexcepción con respecto al cumplimiento requerido de las normas de transparencia (Van Duyne, 2001). Definitivamente, una de las causas de las malas prácticas es el mal ejemplo. Cuando la cabeza no tiene voluntad de erradicar estas prácticas, el cuerpo se corrompe fácilmente; consecuentemente, las instituciones armadas funcionan de acuerdo al ejemplo que dan sus jefes (Obando, 2001).

En la lucha contra las malas prácticas, la transparencia de arriba hacia abajo es un mecanismo imperativo. En tal sentido, los líderes estratégicos de las instituciones armadas deben desarrollar y practicar un estilo de liderazgo abierto y no autoritario, a la vez que toman en serio su responsabilidad para con los miembros de la institución y la sociedad a la que sirven. Por consiguiente, el ataque y la prevención deben comenzar concentrando los esfuerzos preventivos y represivos en los actos y actitudes de los líderes estratégicos de las instituciones armadas. Asimismo, si las malas prácticas están directamente relacionadas con la libertad discrecional o el poder en el proceso de toma de decisiones, éstas deben ser restringidas mediante normas claras y de estricto cumplimiento.

Definitivamente, la transparencia es importante en las instituciones armadas, debiendo aplicarse a todos los procesos que en ellas se realizan, sobre todo en aquellos considerados críticos. Por ejemplo, las directivas que norman los procesos de selección para agregadurías militares, viajes de estudios al extranjero y cargos de responsabilidad deben ser convenientemente publicadas con anterioridad a los procesos. Estas directivas deben identificar el perfil requerido para el puesto, permitiendo la selección

de miembros idóneos. Acciones de este tipo ayudan a mejorar la percepción de transparencia dentro de las instituciones armadas y promueven el respeto a la meritocracia, eliminando el favoritismo.

Las reformas tendientes a fomentar una cultura de integridad institucional, así como de aumentar la transparencia en las fuerzas armadas, deben ir acompañadas de medidas para fortalecer la capacidad de las instituciones militares de prevenir y sancionar el mal comportamiento de sus miembros, si es que realmente desean ver algún efecto. Sin lugar a duda, la transparencia es algo bueno y debe promoverse mediante reformas institucionales. Sin embargo, los efectos deseados dependerán de diferentes variables y circunstancias.

Si bien se reconoce que la transparencia –en sí misma– no erradica las malas prácticas, sí crea las condiciones para que se produzca el cambio deseado. Como se ha argumentado, la transparencia se convertirá en un arma muy poderosa cuando se disponga de organizaciones independientes de supervisión (internas y externas) y logre asociarse con miembros de las instituciones armadas que, tras realizar cambios en su cultura organizacional, hayan eliminado los códigos de silencio corporativos y presenten un accionar ético basado en honor, honestidad y lealtad. Por esta razón, se deben desarrollar medidas para fortalecer la capacidad de las personas de actuar sobre la información disponible si se quiere ver algún efecto certero. Aunque quizás no todas las personas cuenten con las herramientas o los recursos necesarios para analizar la información, el solo hecho de que la información sea pública dificulta los posibles favoritismos y desvíos.

Por otro lado, existen otros factores que deben ser considerados si se desea tener éxito en la erradicación de malas prácticas en las fuerzas armadas. Uno de estos factores, aunque no es una verdad absoluta, es el nivel de salarios de los miembros de las instituciones armadas. Si un gobierno paga a sus funcionarios públicos salarios menores al nivel de subsistencia, ningún paquete de medidas de prevención ingeniosas resultará efectivo. Asimismo, otro de los factores está relacionado a los sistemas

de vigilancia y control de gastos en las fuerzas armadas. Si el inspector (auditor) general del instituto armado se encuentra bajo la línea de comando y subordinado al comandante general, sus actos de vigilancia y control se encontrarán limitados ya que podrá realizarlos hacia abajo, pero difícilmente hacia arriba. La existencia de un inspector, totalmente independiente y ajeno a la institución armada (fuera de la jerarquía militar), podría ayudar a solucionar este problema. Por consiguiente, se tendría un inspector para verificar la operatividad de la institución militar y otro para controlar los gastos ejecutados en ella (Obando, 2001).

Conclusión

Como se ha argumentado, la transparencia es un mecanismo importante en la lucha contra las malas prácticas en las instituciones públicas. Sin embargo, la transparencia en sí misma, si bien es un factor necesario, no es suficiente ya que requerirá de ciertas condiciones para ser efectiva. Si las instituciones públicas, incluyendo las fuerzas armadas, desean ser exitosas en esta lucha, deberán ejecutar cambios significativos no sólo en los principales sistemas o procesos de la gestión institucional, sino también en su cultura organizacional. Para ello, los procesos de transformación militar contemplan este tipo de cambios. Por esta razón, muchas instituciones armadas han iniciado o se plantean iniciar procesos de transformación que les permitan implementar cambios profundos con la finalidad de enfrentar en mejores condiciones los retos y amenazas a la seguridad nacional y cumplir eficazmente los roles asignados por el Estado, pero, sobre todo, con la finalidad de solucionar los principales problemas y erradicar los grandes males existentes en la institución, entre ellos la corrupción.

Por una parte, la revisión y rediseño de los procesos medulares de la gestión institucional ayudará a resolver ciertos problemas del sistema que muchas veces inducen a malas prácticas. Por otra, el cambio de la cultura organizacional contribuirá a renovar la mentalidad de sus miembros, fomentando un accio-

nar basado en honor, honestidad, lealtad y transparencia. Para este fin, es necesario que las instituciones armadas desarrollen códigos de conducta, los mismos que deben partir por el reconocimiento de lo que sus miembros acuerdan que constituyen actos indeseables para la institución y para la sociedad a la que sirven. Por consiguiente, los líderes de una institución militar deben convertirse en promotores y defensores del cambio de la cultura organizacional, involucrándose íntimamente en este proceso. Sin embargo, el ataque y la prevención deben comenzar concentrando los esfuerzos preventivos y represivos en los actos y actitudes de los principales líderes de las instituciones armadas. La transparencia y el buen ejemplo de arriba hacia abajo es, por consiguiente, un mecanismo imperativo en la lucha contra las malas prácticas.

Como es sabido, la corrupción tiene implicaciones importantes para la seguridad, el desarrollo y el bienestar, ya que erosiona y afecta los fundamentos del Estado de derecho de los países en los que se practica, perjudicando su gobernabilidad. Por lo tanto, su erradicación debe ser uno de los principales objetivos de las instituciones públicas, incluyendo a las fuerzas armadas. Para este fin, la transparencia y el cambio de la cultura organizacional, convenientemente aplicados en las instituciones armadas, constituirán elementos claves para contribuir al cumplimiento de este objetivo.

Referencias bibliográficas

- Barraza, S. (2019). *Ejército de Chile presenta sistema de prevención de delitos para evitar conductas antiéticas dentro de la institución*. EMOL. Chile. Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/10/11/964061/Ejercito-presenta-Sistema-Prevencion-Delitos.html>
- Cordesman, A. (2019). *America's Military Spending and the Uncertain Costs of its Wars: The Need for Transparent Reporting*. Center for Strategic and International Studies. Estados Unidos de América. Recuperado de <https://>

- www.csis.org/analysis/americas-military-spending-and-uncertain-costs-its-wars-need-transparent-reporting
- DW (2019). *Crisis en Chile: militares, cobre y privilegios*. Chile. Recuperado de <https://www.dw.com/es/crisis-en-chile-militares-cobre-y-privilegios/a-51233058>
- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2005). *Transparency and Corruption: The Conditional Significance of a Free Press*. The Quality of Government Institute.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2019). *Presidente Piñera promulga nueva Ley de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de las FF.AA*. Chile, 10 de septiembre de 2019. Recuperado de <https://www.defensa.cl/noticias/presidente-pinera-promulga-nueva-ley-de-financiamiento-de-las-capacidades-estrategicas-de-las-ff-aa/>
- Ministerio de Defensa del Perú (2019). *Plan de Integridad y Lucha Contra la Corrupción del Sector Defensa 2019 – 2020*. Peru. Recuperado de <https://cenepred.gob.pe/web/transparencia/Plan-de-Integridad-MINDEF-2019-2020.pdf>
- Obando, E. (2001). Corrupción y fuerza armada. *Revista Quehacer*. Recuperado de <http://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/127/566.pdf>
- Real Academia Española (2019). *Transparencia*. Recuperado de <https://dle.rae.es/?w=transparencia>
- Schein, E. y Schein, P. (2017). *Organizational Culture and Leadership*. Hoboken: Wiley.
- Van Duyne, P. (2001). *Will Caligula go transparent?: Corruption in acts & attitudes*. Tilburg University, Netherlands. Forum on Crime and Society. Recuperado de <http://www.petrusvanduyne.nl/wp-content/uploads/2017/08/Corruptie-VN.pdf>
- Vera, P. (2019). Transformación militar: esfuerzo y compromiso institucional. *Military Review*. Edición Hispanoamérica, 34-45.
- Wong, L. (2014). *Op-Ed: Changing the Army's Culture of Cultural Change*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press.