



REFLEXIONES SOBRE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA, DEFINICIÓN DEL CONCEPTO, SUS CAUSAS Y CONDICIONES. ESTRATEGIAS PREVENTIVAS EN NUESTRO PAÍS.

Objetivos de la Temática

General

1. Lograr que los participantes comprendan el concepto de corrupción administrativa de forma general y su aplicación de acuerdo con las características de la realidad económica, política y social del país, de forma que se puedan establecer mecanismos eficaces para su prevención y enfrentamiento.

Específicos

1. Conocer el origen y la evolución histórica de la corrupción hasta los enfoques actuales.
2. Identificar las causas y condiciones que originan y propician las manifestaciones de corrupción administrativa.
3. Definir el concepto de corrupción administrativa y sus rasgos particulares en las condiciones de nuestro país.

Preparación:

1. Repase todos los materiales, ejercicios y recursos de la temática para asegurarse que estén disponibles y en orden.
2. Lea completamente las Orientaciones Metodológicas y las Notas del Participante.
3. Antes del inicio de la temática, pruebe los equipos didácticos para asegurarse que funcionen correctamente.

Actividad presencial:

Puntos que se cubrirán	Metodología	Recursos Requeridos	Propósito	Tiempo Requerido
Introducción, Visión General de la sesión	Exposición	Data Show Diapositiva	Presentar los aspectos generales, objetivo y estructura del módulo.	10 minutos
Conceptos básicos	Exposición	Data Show Diapositiva	Definir los conceptos de corrupción administrativa	20 minutos



Puntos que se cubrirán	Metodología	Recursos Requeridos	Propósito	Tiempo Requerido
Origen de la corrupción. Análisis de las causas y condiciones	Exposición Debate	Diapositivas Papelógrafo	Comentar con los participantes nuestra visión sobre el origen de la corrupción, causas y condiciones que la generan.	50 minutos
Etimología del fenómeno y definición general	Exposición Debate	Diapositivas Papelógrafo	Introducción del término desde una definición genérica.	30 minutos
Diferentes visiones sobre el concepto de corrupción administrativa	Exposición Debate	Diapositivas Papelógrafo	Exponer la visión de organizaciones internacionales y académicos sobre el concepto.	30 minutos
Conceptualización, prevención y enfrentamiento a la corrupción administrativa, experiencia cubana	Exposición Debate	Diapositivas	Trasmitir la experiencia concreta de Cuba en la prevención y el enfrentamiento a la corrupción administrativa.	60 minutos
Resumen	Exposición Debate	Papelógrafo	Resaltar los aspectos más significativos de la sesión.	20 minutos
Preparación de las actividades del trabajo independiente.	Exposición Intercambio	Papelógrafo	Orientar el trabajo y conformar los equipos en que se dividirá el grupo.	20
			Tiempo total requerido	240 minutos

Actividades de trabajo independiente:

Los participantes deberán, como parte de su preparación:

- ✓ Estudiar la Resolución 101/2003 y la Instrucción 1/2006, ambas de la Ministra de Auditoría y Control, donde se conceptualiza y regula lo relacionado con el concepto de corrupción administrativa, así como se explica el sistema oficial de evaluación, análisis y reporte de los casos de corrupción administrativa en nuestro país.
- ✓ De acuerdo con el contenido del módulo y la documentación revisada, los participantes deben, en composición de equipos, confeccionar un caso donde se expresen los rasgos estudiados en el concepto de corrupción administrativa, analicen las causas y condiciones que lo favorecieron, distingan las diferentes



figuras que en él aparecen (corruptor, corrupto y otros implicados) e identifiquen los posibles responsables colaterales.

Orientaciones generales

Estimado (a) instructor (a)

Al presentar la sesión debe estar preparado para comentar sobre la importancia que cada día adquiere el tema de la corrupción administrativa en el entorno mundial y como nuestro país, si bien no está ajeno a ese flagelo, realiza múltiples esfuerzos para controlar las manifestaciones de indisciplina, ilegalidades y corrupción.

Al introducir el tema, explique que para la labor de prevención es de suma importancia tener absoluta claridad qué estamos entendiendo por corrupción y que en este caso se enfocará el tema desde el punto de vista de la corrupción administrativa, aunque para ello necesariamente se abordará la etimología del término y su evolución histórica.

Indique que en ella se hablará sobre las diferentes definiciones de corrupción y las distintas áreas de la vida que afecta, con especial atención en la explicación del concepto de corrupción administrativa, su evolución y las diferentes conceptualizaciones que aún hoy persisten.

Precise que para ello se hará una breve reseña histórica de la aparición y evolución del fenómeno como problema social, para enfatizar en los principales modos en que se le aborda en la actualidad y concluir con una lluvia de ideas acerca de las principales manifestaciones que se producen en nuestros países en la actualidad.

I.- Origen de la corrupción. Análisis de las causas y condiciones

Comience diciendo que de acuerdo con las diferentes visiones y posiciones sobre la génesis de la corrupción en la actualidad mundial, resulta obvio que no existe consenso. Unos sitúan su origen en el Estado, otros en la pobreza, e incluso hay quienes la atribuyen a la naturaleza egoísta y acaparadora de la especie humana.

Divida el auditorio en tres grupos y encargue a cada uno de ellos la fundamentación de las diferentes posiciones arriba enunciadas. Resuma las opiniones vertidas en la pizarra, dividiéndola en tres columnas y dejando un espacio final para recoger las respuestas a la siguiente pregunta. ¿A raíz de qué proceso histórico surgen todos estos fenómenos?

Aclare que lo cierto es, que tanto el Estado como la pobreza, mucho más aún el egoísmo y el acaparamiento (origen, a su vez, de la plusvalía), surgieron como resultado de la primera división social del trabajo y del fraccionamiento de la sociedad en clases sociales.



Abunde en que la primera división social del trabajo dividió a la sociedad en clases y es así entonces cuando comienzan a conformarse estructuras administrativas que evolucionan hasta el Estado moderno, aparecen las clases trabajadoras, cuyo plus trabajo es convertido en plusvalía, la cual, a su vez, manipulada mediante mecanismos de distribución desiguales, conlleva a la pobreza y la exclusión social.

Ilustre lo anterior con la siguiente cita de Álvarez Somoza, F: “la corrupción no es en modo alguno un fenómeno de la llamada modernidad política, su surgimiento se remonta a la primera división social del trabajo, cuando un grupo minoritario comenzó a apropiarse de la riqueza que emanaba del trabajo de otro y a través de ese excedente, se ocupa una posición y un poder por encima de otros. Cuando esas prerrogativas, eran necesarias para obtener una voluntad, un privilegio, una concesión y para lograrlo era imprescindible hacer una ofrenda o “estimular” al concesionario, estamos en presencia del surgimiento de la corrupción”.

Comente que si se está de acuerdo en la anterior afirmación, resulta importante entonces discernir entre las causas que generan la corrupción y las condiciones que la propician y potencian. Esclarezca que Causa es el primer principio productivo del efecto; la razón o el motivo que inclina a hacer algo; mientras que las condiciones se dan a partir de una situación o circunstancia indispensable para que exista otra, es decir, es todo aquello que determina la eficacia de algo.

Resalte que también es importante precisar que la corrupción es un fenómeno multicausal y sujeto a un sinnúmero de condicionantes que varían considerablemente de un país a otro. De ahí que aún no se cuente con instrumentos confiables para su medición. En realidad, las prácticas actuales que tratan de hacer mediciones de la corrupción y comparaciones internacionales, tienen importantes sesgos metodológicos, debido a la intencionalidad de las muestras de personas que son encuestadas y el soslayo de las diferencias culturales, sociales y políticas de los países.

Exponga que las causas de la corrupción, generalmente tienen un origen a escala macro. No obstante, tienen una expresión concreta, tanto a nivel meso (ramal o territorial), como a nivel micro (organizacional, grupal e individual). Aclare que pueden distinguirse causas de naturaleza política, económica y social.

Distinga que, por su parte, las condiciones para que se produzca el acto corrupto dependen de la interrelación entre las oportunidades que brinda un sistema de referencia para cometerlo y los riesgos que entraña la implicación en él, desde el punto de vista del enfrentamiento y la sanción. Explique que las oportunidades, vistas de la manera anterior, propician la aparición de hechos de corrupción y por tanto, como puntos vulnerables deben enriquecer la labor de prevención. Los riesgos, por su parte, potencian el acto corrupto y su minimización debe asumirse a través de estrictas



medidas de enfrentamiento y sanción que lleven la ecuación oportunidades + riesgos, lo más cercano posible a cero.

II- Etimología del término y definición general.

Subraye que para una mejor comprensión del fenómeno en todas sus dimensiones es necesario caracterizar, inicialmente, lo que consideramos como corrupción, a través de un enunciado que cubra todo el espectro de posibles manifestaciones del fenómeno en la realidad.

Comience por la etimología del término corrupción, la que lo describe como descomposición, pérdida de la naturaleza original, degeneración e, incluso, perversión de algo. Llevado al plano de las relaciones sociales, podemos decir entonces que un comportamiento corrupto es aquel en que las relaciones entre las personas responden a objetivos espurios y venales.

Enuncie que por ello, cuando hablamos de corrupción, en un sentido más general, nos referimos a toda acción humana, contraria a los principios éticos y las normas morales, que busca la obtención de beneficios para sí o para terceros, a partir de su posición en una estructura social, económica y política dada.

III- Diferentes visiones sobre el concepto.

Abunde en que el último decenio se ha caracterizado por una mayor visualización del fenómeno de la corrupción administrativa en nuestro continente a escala social. Se ha intensificado, por tanto, la búsqueda, de un mayor consenso en su definición. No obstante, persiste una amplia variedad de definiciones que guían el trabajo de prevención y enfrentamiento por parte de gobiernos, ONG y organismos internacionales de interés para la región. La Convención de las Naciones Unidas y la Interamericana contra la corrupción forman parte de los esfuerzos que se realizan en la actualidad para prevenir, enfrentar y sancionar la corrupción a nivel global. En ellas, encontramos una minuciosa descripción de los diferentes comportamientos corruptos punibles, pero tampoco exponen una definición explícita del concepto.

Resalte que en un primer momento, hemos seleccionado para su análisis, las que aportan el PNUD, el Banco Mundial, la USAID y Transparencia Internacional. Enfatique en que un primer elemento que utilizan en sus definiciones está relacionado con términos como “uso indebido de poder, mal uso de poderes públicos, funcionarios que usan su posición, abuso de poder o de puesto público”, haciendo referencia a la posición que ocupan las personas en la estructura económica de una sociedad desde el punto de vista del trabajo que desempeñan en la administración pública. Un segundo elemento hace alusión al carácter privado de la apropiación del producto de la corrupción, pues todas las definiciones coinciden en recurrir a las siguientes expresiones: beneficio privado, fines propios o de terceros, ganancia privada, etc.



Explique que aún cuando algunas de estas instituciones reconocen la participación de entes privados en la corrupción, enfatizan en la esencia pública del acto corrupto, lo cual omite el carácter complejo del fenómeno en la actualidad, cuyo telón de fondo nos presenta a un estado que delegó buena parte de sus atribuciones en un sector privado cada vez más poderoso, en el supuesto de que todo aquello que lo minimice (al Estado), lo haría más funcional a los efectos del control y la regulación.

Subraye que existen otros enfoques más abarcadores y ajustado a la realidad, como el que propone Malem J. Este autor hace explícitas algunas de las características que debe reunir un hecho corrupto para ser considerado como tal. Comente cada uno de los enunciados.

Violación del deber institucional: ya sea de forma activa o pasiva, lo cual implica una deslealtad hacia la regla violada y hacia la institución que representan. Se introduce, por tanto, un *elemento ético imprescindible*, ausente en la mayoría de las definiciones consultadas.

IV.- Conceptualización, prevención y enfrentamiento a la corrupción administrativa-experiencia cubana.

Esclarezca el proceso fundacional del MAC. El Decreto Ley 219 del Consejo de Estado dispuso, en abril del 2001, la creación del Ministerio de Auditoría y Control, que asume como funciones las que hasta ese momento venía desempeñando la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), al tiempo que dirige, ejecuta y controla la aplicación de la política del Estado y el Gobierno en materia de Auditoría, Control Gubernamental y Fiscalización, con el encargo estatal de “prevenir, detectar y enfrentar las manifestaciones de indisciplinas, ilegalidades y corrupción”, garantizando la probidad administrativa y fomentando una cultura de responsabilidad.

Antecedentes y entorno socioeconómico.

Resuma el entorno económico concreto en que aparece el fenómeno de la corrupción administrativa en Cuba como problema social, el cual a su vez, está condicionado al menos.

Abunde en que el triunfo de la Revolución cubana puso fin a medio siglo de corrupción generalizada, incluso autorizada a escala gubernamental. Sin embargo, siempre han existido diferentes formas de desvío de recursos y abuso de poder. Enfatice en el proceso de rectificación de errores y en cómo todos aquellos esfuerzos se vieron frustrados por el comienzo del periodo especial, con todas sus consecuencias negativas.



La situación objetiva que tales circunstancias conformaron, junto a vicios heredados del pasado y deficiencias administrativas que aún se manifiestan, crearon las condiciones favorables para que personas inescrupulosas, en las que prima el egoísmo y el consumismo, en busca de alternativas de ingresos u otros beneficios no procedentes del trabajo, mal utilicen las funciones inherentes al cargo que desempeñan y adopten conductas que están al margen de los marcos legales y que éticamente son incompatibles con nuestros principios y cultura.

Conceptualización de la corrupción administrativa y formulación de estrategias preventivas.

Exponga que la primera dificultad con que tropezamos al comenzar a profundizar en este tema consistió en la ausencia de una definición clara de lo que entenderíamos por corrupción administrativa en las condiciones concretas de Cuba.

Enfatice en que como una necesidad elemental para organizar, ordenar y cumplir la misión asignada, el Ministerio de Auditoría y Control, con la activa colaboración de la Fiscalía General de la República, los Organismos de la Administración Central del Estado y demás órganos e instituciones del país que fueron consultados, registró en su Reglamento, aprobado por el Consejo de Ministros, la siguiente definición, para identificar, en nuestras condiciones y a partir de nuestros principios, como corrupción administrativa:

Enfatice en varias precisiones: la primera tiene que ver con las peculiaridades del sistema socioeconómico cubano, con predominio de la propiedad social sobre los medios de producción fundamentales, lo que hace que la gestión administrativa y de control no recaiga únicamente en individuos ubicados en una estructura de dirección dada. Por ello, lo estipulado también aplica para las personas a las que se les confieren determinadas funciones o facultades en la custodia, administración y control de los recursos.

Precise que la segunda radica en que aún cuando no se viole norma legal alguna, si se actúa contrario a los preceptos éticos que deben caracterizar la conducta de un cuadro, dirigente o funcionario público, se considera un comportamiento corrupto y como tal se sanciona. Para declarar un hecho de corrupción no tienen que manifestarse o cumplirse en este, todas y cada una de las conductas y actitudes señaladas. La definición tampoco establece como condición indispensable el vínculo demostrado de dos o más personas para la comisión de hechos de este tipo. Del mismo modo, no se pueden desconocer otros elementos que interactúan, por el hecho de estar implicadas personas naturales o jurídicas ajenas al sector público, ya que en la actualidad resulta cada vez más común la participación de entes no estatales en los casos de corrupción.

Acentúe que es necesario, asimismo, a los efectos de la labor de enfrentamiento y prevención, distinguir el rol de cada una de las figuras que se involucran en el acto



corrupto: el corruptor, el corrupto y los otros implicados; a fin de promover sanciones que se correspondan con la gravedad de los hechos imputados y comprobados. Explique cada uno de estos conceptos.

Insista en que esta distinción resulta de particular importancia para el análisis de la correspondencia entre las medidas administrativas aplicadas a las personas involucradas en un hecho de corrupción y la gravedad de los hechos en que fue demostrada su participación. Apunte que resulta de igual forma importante, en el examen de cada hecho de corrupción, establecer el análisis de la responsabilidad colateral, como resultado de la profundización en el conocimiento de los hechos, de las causas y condiciones que lo facilitaron y, en correspondencia, la identificación de todo lo que se dejó de hacer o se incumplió, tanto en el nivel donde ocurrió, como en las instancias superiores, a las que corresponden de manera directa, las funciones de control y supervisión. Defina entonces la responsabilidad colateral de acuerdo con lo establecido en el Decreto-Ley 251/07

Concluya comentando que los principales lineamientos de la política del Estado y del Gobierno de nuestro país en la lucha contra la corrupción, están en total coincidencia con el consenso de la mayoría de las naciones y han sido expuestos en diversos foros internacionales, definiendo los ejes esenciales para lograr el éxito en esta batalla.