



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

Introducción

En la sesión hablaremos sobre las diferentes definiciones de corrupción y las distintas áreas de la vida que afecta.

Especial atención se le dedicará a la explicación del concepto de corrupción administrativa, su evolución y las diferentes conceptualizaciones que aún hoy persisten.

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 la actualidad.

Objetivo General

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.

Objetivos Específicos

Conocer el origen y la evolución histórica de la corrupción hasta los enfoques actuales.

Identificar las causas y condiciones que originan y propician las manifestaciones de corrupción administrativa.

Definir el concepto de corrupción administrativa y sus rasgos particulares en las condiciones de nuestro país.

La corrupción administrativa: construyendo un concepto.

Origen de la corrupción. Análisis de causas y condiciones.

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.

Sin embargo, 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.

Es así entonces cuando comienzan a conformarse estructuras administrativas que evolucionan hasta el Estado moderno, aparecen las clases trabajadoras, cuyo plustrabajo es convertido en plusvalía, la cual, a su vez, manipulada mediante mecanismos



de distribución desiguales, conlleva a la pobreza y la exclusión social.

La corrupción no es en modo alguno un fenómeno de la llamada modernidad política, su surgimiento se remonta 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.

Por tanto, la primera conclusión a que debemos arribar es que **el fenómeno de la corrupción es consustancial al sistema de dominación de clases y mientras este perdure, el esfuerzo fundamental debe estar dirigido a minimizar las causas que lo propician y las condiciones que lo potencian.**

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.

Es importante entonces discernir entre las causas que la generan y las condiciones que la propician y potencian.

También resulta 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 desconocimiento de las diferencias culturales, sociales y políticas de los países.

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 (grupal e individual).

Internacionalmente pueden distinguirse causas de naturaleza:

- **Política:** vulnerabilidad de los sistemas democráticos; ausencia de voluntad política del Estado; bajos niveles o formalidad de la participación popular en la toma de decisiones; etc.
- **Económica:** marcada desigualdad en el acceso a la riqueza; inequidad distributiva; ausencia de transparencia en la gestión económico – administrativa; nula rendición de cuentas; etc.



- **Social:** niveles de aceptación o rechazo a la corrupción; debilidad del control ciudadano; deterioro de los valores; etc.

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.

De acuerdo con esta lógica, las oportunidades para el acto corrupto son las que se derivan de la existencia de brechas, fisuras o resquicios en los aparatos judiciales, económicos, administrativos, de control, etc.; que propician su ocurrencia.

Los riesgos, por su parte, están relacionados con: el grado de inmunidad que desarrollan determinados actores sociales, el nivel de enfrentamiento, la impunidad que generan sanciones que no se corresponden con la gravedad de los hechos, etc.

Etimología del término y definición general.

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.

La etimología del término corrupción, 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.

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.**

Diferentes visiones sobre el concepto.

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.

En un primer momento, hemos seleccionado para su conocimiento, análisis y comparación crítica las que aportan el PNUD, el Banco Mundial, la USAID y Transparencia Internacional.

Todas estas referencias, con sus matices, aluden al **uso indebido, el mal uso o el abuso de una facultad atribuida a determinada persona (con particular énfasis en el funcionario público), a fin de beneficiarse a sí mismo o a terceros.**

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.

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.**

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, como resultado de la fracasada política neoliberal, 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, lo haría más funcional a los efectos del control y la regulación.

Otro enfoque mucho más abarcador y ajustado a la realidad, nos lo propone Malem J; cuando define los actos de corrupción como **“aquellos que constituyen una violación activa o pasiva, de un deber institucional o del incumplimiento de alguna función específica, realizados en un marco de discreción, con el objetivo de obtener un beneficio extrainstitucional, cualquiera que sea su naturaleza.”**

El mencionado autor hace explícitas algunas de las características que debe reunir un hecho corrupto para ser considerado como tal:

- ✓ **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.
- ✓ **Existencia de un sistema normativo de referencia:** cuya naturaleza puede ser económica, política, jurídica y ética, o todas a la vez.



- ✓ **No necesariamente representa una trasgresión de la norma jurídica:** toda vez que ello depende de las características del sistema normativo que le sirve de hospederero.
- ✓ **Beneficio extrainstitucional:** independientemente del carácter de la apropiación (privada, grupal, organizacional) e incluso de su naturaleza (material o inmaterial) y montos cuantificables; el acto corrupto siempre lleva implícita una ganancia que responde a intereses no legítimos.
- ✓ **Marco de discreción:** indispensable y consustancial a toda violación del deber. La discrecionalidad del acto estará en dependencia del carácter restringido o ampliado de las redes sociales y los encadenamientos sectoriales, territoriales o de otra índole que lo hagan funcional.

Conceptualización, prevención y enfrentamiento a la corrupción administrativa. Experiencia cubana.

En Cuba, la voluntad política de luchar contra la corrupción, forma parte inseparable de su historia, enriquecida por una perenne batalla en defensa de la independencia y la soberanía nacional, conquistadas por nuestro pueblo, con heroísmo e inigualable capacidad de resistencia.

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.

El triunfo de la Revolución cubana puso fin a medio siglo de corrupción generalizada, incluso autorizada a escala gubernamental. La introducción de nuevas formas de relaciones de producción y de los principios y valores que son propios del proyecto social que defendemos, contribuyó decisivamente en la formación de una nueva conciencia y nos permitió combatir vicios del pasado. A pesar de ello, no pudo evitarse que personas aisladas, aún en esas condiciones, asumieran conductas corruptas.

Como se sabe, a inicios de los 90 del siglo XX, diversos factores provocaron una aguda crisis económica en nuestro país que llevó a la contracción de su Producto Interno Bruto en un 34,8 entre 1989 y 1993. En el orden externo, la Revolución Cubana se encontró súbitamente ante la desaparición del campo socialista esteuropeo, al tiempo que el Gobierno norteamericano ha arremetido cada vez más y con nuevas leyes y medidas, incluidas las



extraterritoriales, la guerra económica y comercial contra nuestro país, con el objetivo de asfixiar por hambre a nuestro pueblo.

En lo interno, el examen de algunas prácticas entronizadas en nuestro modelo económico, fueron el centro de análisis del proceso de rectificación de errores y tendencias negativas iniciado a mediados de los años 80, pero muchas de las transformaciones emprendidas en ese momento se vieron frenadas por la inmediatez de los problemas surgidos en las nuevas condiciones.

En un estado de cosas como ese, contrario a las recetas neoliberales tan en boga en esos momentos, la estrategia para la reanimación en nuestro caso partió de un profundo proceso de discusión popular que culminó con la aprobación de reformas a la Constitución y la aplicación de medidas modificativas del régimen de propiedad existente hasta ese momento, incluyendo la apertura a la inversión extranjera, la entrega de tierras del Estado en arrendamiento a colectivos de trabajadores, el fortalecimiento de la propiedad privada para la producción agropecuaria, así como el autoempleo en las zonas urbanas principalmente.

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, fundamentalmente en unidades de base, 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.

Este es 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, por los siguientes elementos:

- ✓ Decrecimiento de los principales indicadores macroeconómicos, con el inicio del periodo especial.
- ✓ Introducción de modificaciones sustanciales en el modelo económico.
- ✓ Fallas en la aplicación de las medidas de control pertinentes.
- ✓ Falta de preparación de los cuadros de dirección y dirigentes administrativos para enfrentar los nuevos retos.

Conceptualización de la corrupción administrativa y formulación de estrategias preventivas.

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.



La existencia de una economía en la que aún cuando predomina el sector estatal, conviven distintas formas de propiedad (mixta, cooperativa y privada), complejiza en gran medida la adopción de un concepto de corrupción administrativa que describa toda la gama de comportamientos social y éticamente reprobables en una sociedad que pretende alcanzar elevados niveles de justicia social y formación integral de sus miembros. Por esa razón, si bien consideramos justas las aspiraciones de lograr un lenguaje común y consenso general, también es cierto que una definición de este tipo sólo resulta útil en la medida en que se ajusta a las características propias del contexto en que se aplique.

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 la siguiente:

La corrupción administrativa es la actuación contraria a las normas legales y a la ética, de los cuadros del Estado y el Gobierno, del dirigente o funcionario, en el ejercicio de su cargo o función.

Las características fundamentales que describen un comportamiento corrupto

en nuestras condiciones son las siguientes:

- ✓ **Pérdida de valores morales incompatible con los principios de la sociedad cubana;**
- ✓ **Uso para intereses personales de las facultades y bienes materiales que deben ser para la satisfacción del interés público o social;**
- ✓ **Obtención de beneficios materiales o ventajas de cualquier clase para sí o para terceros;**
- ✓ **Utilización del engaño, el soborno, la deslealtad y el desorden administrativo.**

El Código de Ética de los Cuadros del Estado, puesto en vigor el 16 de julio de 1996, constituye el modelo de conducta al que aspiramos en cuanto a los que ocupan funciones de dirección en los Órganos y Organismos del Estado y del Gobierno, y en todo el sistema de sus entidades y organizaciones.

El mencionado Código, así como los Códigos de Ética y/o de Conducta de las diferentes profesiones y organizaciones, en sus principios y preceptos reafirman la voluntad de preservar la ética como un elemento esencial y de honradez en la actuación de los que ejercen funciones públicas, y en tal sentido se constituyen en guía e hilo conductor de la gestión del Gobierno, lo que favorece el cumplimiento de los postulados de la Convención de la ONU contra la Corrupción.



La segunda 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.

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.

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.

El corruptor: es el que concibe, planifica y promueve actos, con el propósito de obtener ventajas

personales o apropiarse de recursos o beneficios de cualquier índole, para lo cual acude al soborno, tráfico de influencias y otras conductas desleales y faltas de ética, actuando sobre una o varias personas que con motivo de su cargo o función, tienen bajo su custodia recursos o facultades.

El corrupto: es el que, por beneficio personal o de terceros, se deja sobornar o beneficia intencionadamente a otras personas, incumpliendo sus funciones, infringiendo la legalidad o traicionando sus deberes sociales y los más elementales principios y valores éticos identificados por nuestra sociedad.

Otros implicados: los que, aunque en menor grado, participan o se involucran directamente, en algunas de las acciones o momentos que conforman el hecho.

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.

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.

El Decreto Ley 251/07 enfatiza en la necesidad de exigir el análisis de la responsabilidad colateral en aquellos casos en que se determine, definiéndola de la siguiente manera:

“A los efectos de este Decreto- Ley, se considera responsable colateral al cuadro que siendo superior jerárquico inmediato de los violadores o infractores, y sin tener participación directa en los hechos, por su falta de exigencia, o por su actuar negligente o por la no aplicación de los controles establecidos, facilitó la realización de las acciones violatorias de la disciplina por parte de los infractores, o que habiendo conocido de dichas violaciones e infracciones, no las enfrentó o no informó de inmediato dichas ocurrencias, a los niveles correspondientes”.

El resultado del análisis y depuración de la responsabilidad colateral se debe ver como una oportunidad para superar deficiencias y errores, debe constituir alerta, lecciones para trabajar con métodos y estilos de trabajo más adecuados para garantizar el mejoramiento de la organización.

No se trata de hacer una suma de responsabilidades e implicar directamente a los organismos y entidades superiores, pero es muy importante profundizar en su papel y responsabilidad y, sobre todo, en su

capacidad para transformar estas situaciones.

Los ejes esenciales para lograr el éxito en esta batalla contra la indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción, dependen de: una firme voluntad política del Estado, el fortalecimiento del papel que deben desempeñar todas las organizaciones en esta lucha, de la participación de la ciudadanía; la difusión de altos valores éticos; el perfeccionamiento constante de las estructuras administrativas y de sus organizaciones económicas y la permanente vigilancia a través de la rendición de cuentas y la supervisión.

Los principales lineamientos de la política del Estado y del Gobierno 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.