



POLÍTICA PÚBLICA PARA EL ENFRENTAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN CUBA

Raudel Navarro Hernández*

Fecha de publicación: 01/10/2018

Sumario: Introducción. **1.** “Teoría de entrada”: Contra la corrupción, los valores. **2.** “Mapa de ruta”: Propuestas de medidas encaminadas a prevenir y enfrentar la corrupción administrativa. **3.** “El campo de batalla”: La implementación de la política pública. - Conclusiones. - Bibliografía.

Resumen: El fortalecimiento de los valores ético- morales en el desempeño de las funciones públicas, constituye actualmente uno de los frentes de trabajo en los que más se esfuerzan los estados, especialmente desde el enfoque preventivo, en aras de erradicar o minimizar el fenómeno de la corrupción administrativa. Este tópico, enfocado en el diseño de una política pública concebida desde y para la realidad cubana, es el objetivo del presente trabajo, el que abordará la necesidad de su implementación; los valores morales y jurídicos requeridos en el desempeño de la función pública, tales como: la legalidad, la integridad y la transparencia en la gestión; así como un análisis de las manifestaciones y las repercusiones de este fenómeno en Cuba. Finalmente se hará una propuesta de medidas encaminadas a prevenir y enfrentar la corrupción administrativa en Cuba, a través de la implementación de la política pública que se propone.

Palabras clave: Política pública, corrupción administrativa, transparencia, ética.

* Licenciado en Derecho, Universidad de La Habana, 2011. Abogado. Maestrante de la Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad de La Habana.
raudelnhdez1986@gmail.com

Abstract: The strengthening of ethical values in the performance of public functions, is currently one of the fronts of work in which States most strive, especially in its prevention, in order to eradicate or minimize the phenomenon of administrative corruption. This issue, focused on the design of a public policy conceived from and for the Cuban reality, is the objective of this work, which will address the need for its implementation; the moral and legal values required in the performance of the public function, such as: legality, integrity and transparency; as well as an analysis of the manifestations and the repercussions of this phenomenon in Cuba. Finally, a proposal will be made for measures aimed at preventing and confronting administrative corruption in Cuba, through the implementation of the proposed public policy.

Keywords: Public policy, administrative corruption, transparency, ethics.

INTRODUCCIÓN

Ética y poder: La ética como dimensión y como objeto de la política pública.

El presente trabajo tiene como objetivo el diseño de una política pública dirigida al tratamiento del fenómeno de la corrupción administrativa a partir del fortalecimiento de los valores y la ética del funcionario público.

Definir el problema a tratar en la política pública por si solo implica una importante valoración ética, pues dicho proceso coloca al científico social en la obligación de escoger -después de ponderar entre los varios problemas que pueden afectar una sociedad determinada- y justificar su selección con fundamento en criterios éticos, ya que “al seleccionar problemas y elegir cauces para la acción pública, toda política es también una afirmación de valores”¹; pues hay que anteponer a cualquier interés personal el bienestar social, o al menos el de un grupo determinado de personas o bienes jurídicos que por la cualidad o cantidad afectada así lo requieran, velando al mismo tiempo que la solución del problema seleccionado suponga un baluarte de los valores que caractericen o definan a la sociedad de que se trate, que en este caso, lógicamente, será la sociedad cubana.

Pero la importancia de la ética en relación con las políticas sociales va más allá, pues en torno a ella girarán todos los momentos y pasos metodológicos que implican su desarrollo y que no se constriñen solamente a la selección del problema, sino también a la elaboración del mapa de ruta o de acciones que le van a dar contenido a la misma y a la aplicación de estas acciones y de la política en sí, las que generalmente tienen como sujetos protagonistas a los ciudadanos, por lo que se debe ser sumamente responsable para evitar a toda costa algún tipo de afectación o incomodidad en estos, incluso de no generar falsas ilusiones o expectativas o lo que es lo mismo, no lograr modificar el statu quo que se pretende mejorar, o peor aún, perjudicarlo más.

¹ M. Merino, La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas, Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 41. (Jun. 2008), Caracas.

“Desprovisto de todo contenido ético, el enfoque de política pública no sólo puede perder profundidad, sino que minaría incluso su eficacia.”²

Explicada en estos términos la dimensión ética de las políticas públicas, como elemento intrínseco a todo el proceso de su conformación, aplicación y evaluación, queda entonces referirnos al otro aspecto de esa interrelación: la ética como objeto de la política pública. En este sentido, este trabajo tiene como propósito el diseño de una política pública destinada al fortalecimiento de los valores ético- morales en el ejercicio del poder público, concretamente en el desempeño de las funciones públicas por los dirigentes cubanos, como forma de prevenir y enfrentar el pernicioso fenómeno de la corrupción, como máxima expresión de la degradación ética y moral de los funcionarios públicos.

La *política pública* se define como “un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas, dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencias de los interesados...”³; “(...) es la consecuencia de acciones que conducen (o se traducen) a una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática...”⁴

En ese sentido, el objeto de la política pública que se propone en este trabajo, se centraría en el fortalecimiento de lo que ha de constituir la base moral del ejercicio de cualquier función pública y particularmente de dos valores fundamentales: la integridad y la transparencia; así mismo otros de los principios esenciales del ejercicio del poder democrático: la observancia de la legalidad y la participación activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, pero llevando dicha participación a los más altos niveles posibles, ya que a veces “(...) se estimula la participación en el control y seguimiento de las políticas públicas, pero no en la toma de decisiones.”⁵

Como se puede apreciar a priori, esta política en si tiene una doble carga ética, por lo explicado en líneas precedentes sobre los valores como elementos intrínsecos de las políticas públicas, y en este caso además por el valor agregado que se le incorpora a la propuesta que se tratará en el presente

² Ídem.

³ Carlos Gerardo Molina. Modelo de formación de políticas y programas sociales (INDES, 2002), p. 2.

⁴ Carlos Gerardo Molina, p. 3.

⁵ L. Pérez, “Participación ciudadana con fundamentos martianos: esencia de la política y ética del poder”, en G. González y Y. Pérez (coord.) *Participación Política. Reflexiones desde el Sur. Colección Publicaciones Especializadas TOMO 2*, Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador-Universidad de La Habana, Quito, 2014, p. 38.

trabajo, dirigida, puntualmente a la prevención y combate de la corrupción, lo que sin lugar a dudas tiene como principal causa el debilitamiento ético y la falta de valores.

1 “Teoría de entrada”: *Contra la corrupción, los valores.*

“La Patria necesita sacrificios. Es ara y no pedestal. Se la sirve, pero no se la toma para servirse de ella.”

José Martí

El compromiso estatal y social de enfrentamiento a la corrupción administrativa

El compromiso de la ética en el ámbito público en la Cuba actual, constituye uno de los tópicos en los que los órganos de dirección política de la sociedad y el Estado consideran que urge trabajar y se requieren fortalecer. En la “*Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2016-2021*”, aprobados en el 7mo Congreso del Partido en abril y por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) en julio, ambos de 2016, se recoge, como uno de los lineamientos (No. 270) : “fortalecer el control interno y externo ejercido por los órganos del Estado, los organismos, las entidades, así como el control social sobre la gestión administrativa; promover y exigir la transparencia de la gestión pública y la protección de los derechos ciudadanos. Consolidar las acciones de prevención y enfrentamiento a las ilegalidades, la corrupción, el delito, e indisciplinas sociales.” Los números 63⁶ y el 269⁷ igualmente se refieren con especial énfasis al *buen concepto público y comportamiento ético* de los que deben gozar los funcionarios públicos.

⁶ “Continuar prestando la máxima atención a la selección y al control de los cuadros, funcionarios y empresarios que intervienen en las relaciones económicas externas, de manera especial, a la conducta ética acorde con los principios de la Revolución y la preparación técnica, en aspectos económicos, financieros, y jurídicos, entre otros.”

⁷ “Perfeccionar el sistema de trabajo con los cuadros del Estado y del Gobierno, incluida su base reglamentaria, y avanzar con calidad en la aplicación de los procesos que lo integran; prestando la debida atención y exigencia por los jefes, comisiones y órganos de cuadros a: la selección y promoción de los cuadros, su atención y estimulación, la reserva, el rigor en la evaluación, la ética, la disciplina, así como la preparación y superación.”

Sin embargo, la necesidad de seleccionar a la corrupción administrativa como el eje fundamental de nuestra política pública, asociada a ciertos valores, y poder justificar dicha elección, va mucho más allá que su respaldo en estos documentos programáticos.

Por corrupción administrativa se puede entender “el abuso de autoridad con fines privados...”⁸, “se refiere a la práctica mediante la cual se lesiona la probidad pública. Es decir, se utiliza la función pública para generar un beneficio privado personal o para una tercera persona, en contra del patrimonio fiscal...”⁹. La corrupción genera desconfianza, hace a los ciudadanos perder el sentido de la responsabilidad de cumplir con los deberes cívicos, promueve el delito y agota los recursos públicos, y con ello, crece la pobreza.

Su selección, como *problema* de nuestra política pública – lo que autores como Mauricio Merino denominan “teoría de entrada”-, obedece al hecho de que se trata de un fenómeno muy nocivo para cualquier sociedad, y desgraciadamente extendido en muchos de los sistemas latinoamericanos, y del que no está exento Cuba, si bien, en nuestro caso, tales índices son menos elevados. Como dato, hacia el año 2013, las denuncias periódicas por corrupción involucraron a cerca de trece países en la región (Gestión, 2017).¹⁰ Y “A [a] pesar de que la corrupción está presente en la agenda pública latinoamericana desde hace décadas, los estudios académicos no se han preocupado por identificar los mecanismos o estrategias que sirvan de insumo para el diseño de políticas públicas.”¹¹

El germen de la corrupción administrativa no es solamente un problema regional, sino global, ya que ninguna sociedad escapa de ella, motivo por el cual se ha intentado involucrar a la mayor parte de estados en su prevención y enfrentamiento, desde el derecho internacional. Así tenemos, por ejemplo,

⁸ Ponencia de ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. ante la Comisiones de Puntos Constitucionales y de Transparencia y Anticorrupción de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en “Propuesta de ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas sobre la creación del Órgano Responsable de Combatir la Corrupción.”, disponible en <http://www.contraloriaciudadana.org.mx/blog/2014/03/politica-publica-de-combate-a-la-corrupcion>

⁹ I. Miryám, Estudio de caso No. 39, *Las Políticas Públicas contra la corrupción como un modo de consolidar los procesos democráticos: El Caso Argentino*, versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile (Ed), Santiago de Chile, 1999, p.3.

¹⁰ C. Alza y D. Salazar, “Corrupción y diseños institucionales en América Latina” en *Revista de Ciencia Política y Gobierno* 4 (8), Lima, 2017, p. 5.

¹¹ Ídem.

la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, de la cual Cuba es Estado firmante desde el 9 de diciembre de 2005. El compromiso con la Convención fue reiterado recientemente en la intervención del Embajador de la República de Cuba, Juan Antonio Fernández Palacios, durante el Séptimo Período de Sesiones de los Estados Parte, llevada a cabo en la ciudad de Viena los días del 6 al 10 de noviembre de 2017.¹²

Esto implica para el país, en función de los compromisos asumidos, la obligación de perfeccionar la legislación nacional ya existente en la materia y crear otras a tono con las circunstancias regionales y globales y a aplicarlas efectivamente por parte de las instituciones correspondientes; así como elevar los niveles de responsabilidad y observancia de la legalidad y el fortalecimiento de los valores morales y jurídicos, que constituyen el sustento mismo de la sociedad y, consecuentemente del ejercicio de cualquier función pública.

Los valores (morales y jurídicos) como antítesis de la corrupción. Necesidad de su fortalecimiento.

La corrupción, como hemos apuntado, es la negación de la ética y de los valores que ella cultiva. Pero, ¿Qué son los valores, y que son concretamente los valores jurídicos? Como respuesta a lo primero nos hacemos eco de lo que planteaba el profesor Luis Rigoberto López Bombino. Al respecto decía que “ (...) los valores son resortes sociales, ponderados, defendidos, apreciados, deseados, buscados y considerados importantes por toda la sociedad, por una parte de ésta o por grupos de individuos que de hecho operan como reguladores del comportamiento del sujeto.”¹³ Por su parte, los valores jurídicos, según la profesora Lissett Pérez Hernández, son “aquellos preceptos que fundamentan la organización estatal, el ordenamiento jurídico y a una sociedad dada, por el contenido cultural, histórico y moral que entrañan, a partir de las características propias del sistema sociopolítico que los desarrolla.”¹⁴

La sociedad cubana y su ordenamiento jurídico, se sustentan sobre valores como la dignidad humana, la solidaridad, el bienestar individual y colectivo, la justicia social y muchos otros que se derivan de los artículos 1 y 10 de la

¹² Información disponible en el sitio oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba en <http://www.minrex.gob.cu/es/cuba-reitera-su-compromiso-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-en-todas-sus-manifestaciones>

¹³ L. Pérez, “El Derecho entre la Educación Cívica y la Ética, cuestión de presente”, en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.*, núm. 21, 2008, páginas de la 206 a la 221, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. (Ed.), Puebla, 2008, p. 210.

¹⁴ Ídem.

Constitución de la República, y de otros preceptos de dicha Ley Fundamental. En el centro de nuestra política pública, hemos seleccionado tres de esos valores (morales y jurídicos), cuya práctica y fortalecimiento han de constituir, sin lugar a dudas, la manera más eficaz de prevenir y enfrentar la corrupción. Son ellos: la legalidad, la integridad y la transparencia.

a. Legalidad

Si algo queda claro es que “cualquiera que sea la definición del término corrupción que se asuma debe tener como punto de referencia un sistema normativo: no hay corrupción si no es en referencia a un sistema normativo donde se prohíban las conductas que la integran.”¹⁵

La estricta observancia del principio de la legalidad es un elemento fundamental del tema que nos ocupa en la medida en que, como bien han sostenido Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, cualquier norma expresa los valores superiores del ordenamiento jurídico al que pertenece, de un sector del mismo o de una institución concreta y que son el reflejo de una determinada forma de vida, o de lo que es lo mismo, de una sociedad en particular.¹⁶

Así entonces podemos afirmar que el respeto al principio de la legalidad se erige en garante del principal reservorio de valores de una sociedad, que es en cualquier país del mundo la Ley Fundamental, y en el nuestro, nuestra Constitución de la República. Es por ello que “defender que la legalidad expresa intereses, voluntad, cultura, tradiciones y la realización efectiva de los valores que consagra una sociedad, en un momento dado”¹⁷ no es otra cosa que defenderla como principio jurídico y social.

Muy certeramente sentenciaba el ilustre Fernando ÁLVAREZ TABÍO: “Es necesario destacar las garantías ideológicas, en particular la educación de los funcionarios y de todos los trabajadores en el espíritu de una profunda comprensión de la necesidad de acatar la legalidad. Graves perjuicios se derivan de la errónea tesis de contraponer la legalidad al llamado ‘enfoque político’ de los problemas. Lo cierto es que el correcto enfoque político de

¹⁵ Y. Carrillo, “Corruption and institutional Designs-Elements for the design or Evaluation of an Anti-corruption Law”, en *Regulatory Reforms –Implementation and Compliance*, 2014; páginas de la 273 a la 292, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & co. KG (Ed.), 2014, p. 273.

¹⁶ Ver planteamiento y desarrollo de esta idea en M. Atienza y J. Ruiz, “Sobre principios y reglas”, en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 10 (1991), pp. 101-120.

¹⁷ L. Pérez, “El Derecho entre la Educación Cívica y la Ética, cuestión de presente”, en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.*, núm. 21, 2008, páginas de la 206 a la 221, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. (Ed.), Puebla, 2008, p. 208.

un problema regulado legalmente es, precisamente, la aplicación estricta de las leyes vigentes en la materia de que se trate”.¹⁸

b. Integridad

Al analizar la integridad como principio ético y valor moral se parte de la especial relevancia que tiene el mismo para la desempeño y ejercicio de los cargos públicos, en especial de aquellos de más alto nivel, pues el funcionario público, en tanto autoridad, es “toda persona que tenga funciones de dirección o que ocupe un cargo que implique responsabilidad de custodia, conservación o vigilancia en organismo público, institución militar, oficina del Estado, empresa o unidad de producción o de servicio”¹⁹, por lo que su actuar, al estar relacionado directamente con importantes recursos financieros asociados al erario público, tiene una singular connotación en los designios de la salud económica de su empresa o cartera, de la economía nacional y del aprovechamiento que de ello pueda hacer la sociedad en general. De modo que si existen servidores que no sean íntegros, es probable que incurran en conductas que den al traste con los esfuerzos de nuestra sociedad de lograr su desarrollo.

En efecto, la sociedad debe poder ver en el funcionario público una persona en la que poder confiar, porque tiene credibilidad. Su especial posición institucional comporta, sin duda, exigencias de decoro también externo, para que, no sólo sea digno de crédito, sino que también lo «parezca». De este modo, su conducta privada no debe hacerle perder aquello que la sociedad espera de él (credibilidad y confianza).

La percepción que tenga la comunidad sobre la conducta del funcionario público dependerá de los estándares de la misma; para lo que es necesario tener en cuenta la forma en que determinado comportamiento es percibido por un observador razonable, informado y con sentido de la justicia. Si tal percepción podría perjudicar el respeto de la comunidad hacia el servidor o hacia su función pública en su conjunto, deberá evitarse entonces incurrir en esos comportamientos. Es decir, el funcionario o servidor público debe respetar los valores predominantes de la comunidad donde desempeña su

¹⁸ Fernando Álvarez Tabío, *Comentarios a la Constitución socialista*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985, p. 237.

¹⁹ Artículo 173 del Código Penal cubano, Ley No. 62/1987, en Disposición Complementaria de los Delitos Contra la Administración y la Jurisdicción. Se conceptualiza la categoría de “funcionario público” a partir de esta norma de naturaleza penal, teniendo en cuenta precisamente que la orientación del análisis se enfoca al tratamiento del tema de la corrupción como máxima expresión de la pérdida de valores, y ello per se necesariamente supone la infracción de la legalidad mediante conductas que en casos como estos son generalmente tipificados como delitos.

actividad, absteniéndose de intervenir en actividades que puedan menoscabar el prestigio de su investidura, considerando siempre la percepción que de ello puedan tener los observadores razonables.

La confianza en la función pública se basa no solo en la competencia y diligencia del funcionario, sino fundamentalmente en su integridad y rectitud moral. Por tanto, además de ser un buen funcionario, se necesita ser un buen ciudadano. Desde la perspectiva del público, un funcionario no solo ha prometido servir al bien común, en que se afirma los fundamentos de la democracia, sino también encarnarlos.

Por lo tanto, las cualidades, la conducta y la imagen personal que proyecta un servidor público afectan la imagen de la administración en su conjunto y en consecuencia a la confianza que los ciudadanos depositan en la misma. El funcionario público debe ser consciente de que el ejercicio de sus funciones supone exigencias que no rigen para el resto de los ciudadanos. La sociedad demanda de ellos un comportamiento que esté por encima de lo que se exige a sus conciudadanos, con estándares mucho más altos que los requeridos al resto de sus miembros. Es decir, el público espera una conducta virtualmente irreprochable y ejemplar de nuestros funcionarios públicos.

La razón de esta exigencia se basa en las importantes responsabilidades que un alto funcionario debe tomar, el personal humano que tiene subordinado, casi siempre cuantitativamente considerable, el comprometimiento con el desarrollo económico y social de país, los cuantiosos recursos financieros sobre los que debe tomar decisiones y por el compromiso con la ideología, la moral y los principios de la revolución socialista y la sociedad toda.

Por ello si el funcionario público practica en privado, peor en público, alguna conducta que pueda considerarse perjudicial de cara a lo antes referido, se le tendrá por deshonesto. Ello conducirá inevitablemente a la pérdida de la confianza pública en él, lo que puede extenderse a esferas más altas y llegar a afectar incluso el prestigio de instituciones. “Nos referimos a la ética de la responsabilidad establecida por Max Weber, que separa las convenciones personales de los individuos de las que corresponden a los cargos públicos que ocupan”²⁰.

c. Transparencia

²⁰ M. Merino, La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas, Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 41. (Jun. 2008), Caracas.

La transparencia en la gestión pública estaría asociada a la posibilidad que deben tener los ciudadanos de visualizar constantemente el desempeño del servidor público y del ejercicio de sus funciones, por lo que como es de entender está íntimamente ligada al deber y la obligación que tienen dichos ciudadanos de participar activamente en los principales asuntos de la vida política, económica y social del país.

“La transparencia deberá orientar la relación de los gobiernos y administraciones públicas con los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. La transparencia implicará dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación.”²¹

Sin embargo, “si bien un tema que debe contemplarse es el derecho de los ciudadanos a la información, no hay que olvidar que también es necesario formar al ciudadano para que pueda participar responsablemente. Se requieren programas de prevención y educación ciudadana que favorezcan cambios en los códigos que favorecen la corrupción, rescatando los valores del bien común, servicio público, integridad personal, y transparencia de las acciones, que motiven el ejercicio de una participación social plena.”²²

De esta forma, “la participación ciudadana en el ejercicio del poder político, depende en gran medida de los niveles de cultura jurídica alcanzados por los sujetos políticamente activos de la sociedad.”²³

La integridad y el actuar transparente son determinantes en la calificación ética del funcionario público, en la medida en que la combinación de ambos valores, y de otros, como es lógico, redundarán en su actuar recto, fiel, y

²¹ Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016.

²² I. Miryám, Estudio de caso No. 39, LAS POLITICAS PUBLICAS CONTRA LA CORRUPCION COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRATICOS: EL CASO ARGENTINO, versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile (Ed), Santiago de Chile, 1999, p. 29.

²³ L. Pérez, “El Derecho entre la Educación Cívica y la Ética, cuestión de presente”, en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.*, núm. 21, 2008, páginas de la 206 a la 221, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. (Ed.), Puebla, 2008, p. 208.

sincero, propiciando con ello el cabal desempeño de sus funciones, la decencia, la dignidad, la justicia, la buena fe, el compañerismo, la objetividad, la profesionalidad, el respeto, la diligencia, la prudencia y en suma la supremacía del interés social sobre el personal, pues es ese interés general el que está llamado a satisfacer.

El fenómeno de la corrupción administrativa en Cuba. Principales manifestaciones y dificultades en su enfrentamiento.

Hasta acá hemos ido argumentando la necesidad imperiosa de trabajar en una política pública dirigida a la prevención y lucha contra la corrupción, por ser esta un fenómeno degenerativo por excelencia del arsenal ético y moral de la sociedad, y lo hemos hecho relacionando la “corrupción” a la ausencia de valores morales y jurídicos como la legalidad, la integridad o la transparencia y la participación como forma de control social para prevenirla y detectarla.

Pero no podemos enfocarnos en el segundo momento de la construcción de la política pública, esto es el denominado *mapa de ruta*, sin analizar concretamente el tentáculo de la corrupción administrativa in situ, ya que Cuba no ha quedado exenta de él, y no tendría relevancia este trabajo, quedándose solo en meros planteamientos generales, si no se tocase, al menos referencialmente, este particular.

“Para Cuba, este flagelo se concentra en lo fundamental en la gestión empresarial y administrativa y, aunque no pone en riesgo su gobernabilidad, no es tan solo un perjuicio económico. La corrupción constituye una potencial amenaza a la seguridad nacional, porque quienes la practican se aprovechan y utilizan en beneficio propio los recursos que el Estado ha puesto en sus manos para el desarrollo de sus funciones y pretenden satisfacer intereses individuales de lucro y ostentación. En la degeneración de los valores éticos, morales y políticos, sus comisores terminan por enajenarse del proceso revolucionario, llegando incluso a preparar condiciones de vínculos en el exterior y a iniciar el camino de traición a la patria.”²⁴

Es a veces frecuente ver como en la vida cotidiana cubana se favorece un tanto la apertura de puertas corruptivas a los funcionarios, y ello en gran medida es atribuible al tema que se analizaba anteriormente, pero también lo es en un sentido inverso, es decir, a la no efectiva participación de la ciudadanía en el enfrentamiento de estas inescrupulosas conductas que a

²⁴ L. Barredo, “Corrupción: peligro que nos afecta a todos”, en *Con Punto y Aparte*, 2018. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/02/26/corruptcion-peligro-que-nos-afecta-a-todos/#.WxoVjIpKhPY>

veces pueden llegar a ser tan generalizadas que son percibidas como “normales”.

Son tristemente frecuentes, por ejemplo, las constantes vulneraciones a los derechos relacionados con el consumo de bienes o el uso de los servicios, o el derecho al acceso a informaciones que, por su naturaleza han de ser públicas, o a obtener una respuesta en tiempo y forma por parte de la administración como consecuencia de un procedimiento administrativo o del ejercicio del derecho constitucional de petición. Esto por solo mencionar algunos de los componentes que pueden conformar el amplio abanico de tendencias y conductas que puede abarcar este fenómeno.

“Es evidente que la ineficiencia reduce la calidad de las entidades que prestan servicios al público y, por consiguiente, estimula que el cliente tenga que ofrecer dinero a cambio de recibirlos. Sin embargo, hay personas a las que se les propone entregar dádivas a funcionarios públicos para resolver una gestión o un trámite, y no lo denuncian, por lo que no es posible actuar. Esos hechos son de los que más desmoralizan y ponen en tela de juicio la honradez del país y la moralidad de la mayoría de sus funcionarios.”²⁵

Ante este panorama cabría preguntarse: ¿Cuál es el elemento común a todas estas manifestaciones? ¿Cuáles pueden ser las consecuencias de mostrarse como ciudadanos pasivos, sin percepción de riesgo ante esta amenaza? ¿Nos podría convertir en una sociedad débil o con debilidades? ¿Puede tener ventajas el enemigo cuando nos percibe débiles?

Estas tendencias no son, sin embargo, nuevas en Cuba; “desde antes del período especial estamos enfrentados en ciertas áreas de servicios a esta degeneración, que se ha ido agudizando cada vez más por la falta de exigencia administrativa, y el incumplimiento intencional o negligente de la función de control por las personas responsabilizadas en los diferentes niveles, que es la verdadera fuente de las causas y condiciones que posibilitan el desvío de recursos, los sobornos y abusos de cargos.”²⁶

Lo anterior en parte responde nuestros cuestionamientos del párrafo que le precede, sin embargo no es la única fuente que genera polución en la administración pública, y si bien es cierto que hay que trabajar en el mejoramiento de aspectos como la política económica de precios de productos de primera necesidad, el poder adquisitivo que en una sociedad como la nuestra más que en ninguna otra debe representar el salario, etc.,

²⁵ L. Barredo, “Corrupción: peligro que nos afecta a todos”, en *Bohemia*, 22 de febrero de 2018, Cuba. Disponible en <http://bohemia.cu/en-cuba/2018/02/peligro-que-nos-afecta-a-todos/>

²⁶ Ídem.

etc.; más cierto es que el que es honrado lo es por encima de cualquier adversidad material o económica, y esto no debería de ser una regla, todo lo contrario, ya lo decía el apóstol: “La honradez debía ser como el aire y como el sol, tan natural que no se tuviera que hablar de ella.”²⁷

El 22 de febrero de 2018 la revista Bohemia hacía público un trabajo periodístico de Lázaro Barredo Medina, relacionado con el tema que nos ocupa, allí se señalaba que en la evaluación de los años 2016 y 2017 se han tramitado varias decenas de procesos penales por hechos de corrupción, siendo la mayoría de ellos sancionados por el sistema de tribunales cubanos por las siguientes figuras delictivas: “1) malversación; 2) cohecho; 3) tráfico de influencias; 4) evasión fiscal; 5) prevaricación; 6) lavado de activos; 7) acto en perjuicio de la actividad económica o la contratación; 8) estafa; 9) negociaciones ilícitas; 10) revelación de secretos administrativos de la producción o los servicios; 11) abuso en el ejercicio de cargo o empleo en entidad económica; 12) revelación de pruebas para la evaluación docente; 13) abuso de autoridad; 14) ocultación u omisión de datos; 15) apropiación indebida y 16) enriquecimiento ilícito.”

Llegado a este punto, podemos partir de que se nos plantea un problema: ¿Cómo hacer para mitigar, cercar, enmendar y destruir el espíritu de corrupción que pueda habitar en ciertos funcionarios públicos con fines de satisfacción personal?

2 “Mapa de ruta”: *Propuestas de medidas encaminadas a prevenir y enfrentar la corrupción administrativa.*

El incumplimiento por parte de los funcionarios públicos de las disposiciones jurídicas, asociado a otros aspectos como el abuso de autoridad en el ejercicio de sus funciones discrecionales precisamente para obtener logros ilegítimos, la falta de control interno, y en alguna medida también la repercusión de la situación económica nacional, unido a la degradación ética que a veces es la consecuencia, y otras la causa misma de este fenómeno, y que se suele simular mediante una práctica o estilo de vida comúnmente denominado “doble moral”, son los principales aspectos sobre los cuales habrá que diseñar el núcleo duro de nuestra política pública.

“La corrupción surge como consecuencia de las fallas del sistema administrativo, que se manifiestan mediante legislación de baja calidad e

²⁷ I. Barrientos, “La honradez debía ser como el aire y como el sol”, disponible en <http://www.granma.cu/cartas/2016-05-19/la-honradez-debia-ser-como-el-aire-y-como-el-sol>

instituciones públicas débiles que no aplican la ley y fracasan en ofrecer controles, supervisión y transparencia adecuados.”²⁸

Este debate sobre las causas que originan el problema seleccionado es a lo que Mauricio Merino llama, dentro del proceso de confección de políticas públicas “mapa de ruta”, o sea, “ una definición explícita del problema que quiere ser solucionado, sobre la base de las causas que le dieron origen ...”²⁹, pero el “mapa de ruta” va más allá, el propio autor refiere que “no consiste solamente en el diseño de un programa de acción, sino en la construcción de una argumentación suficiente para orientar y aun justificar la acción elegida que, a la vez, implica el análisis de las restricciones que deben ser consideradas.”³⁰

Sin embargo, teniendo en cuenta el objetivo principal de este trabajo y el marco en el que se desarrolla y las limitaciones que en este campo presenta el autor (entendiendo que la elaboración de un razonamiento capaz de encausar y argumentar las acciones seleccionadas para lograr los fines de la política pública, como uno de los pasos dentro del momento de elaboración del mapa de ruta, demanda experiencia en estos temas), nos limitaremos a proponer de manera enunciativa varias de las medidas que en el caso cubano pudieran ser efectivas dentro de un plan de acción encaminado a la prevención y lucha contra la corrupción.

En la propuesta, se han considerado las experiencias de otros países, pues responden básicamente a un mismo problema y las políticas para enfrentarla figuran en la mayoría de las agendas públicas de los Estados, pero contextualizándolas a la realidad nacional. Muchas de estas se refieren a la promoción y reforzamiento de los valores de la sociedad cubana y de garantizarlos en el desempeño de los servidores públicos, a través de la participación y el control ciudadano, y otras enfocadas en crear condiciones para asegurar la transparencia de la función administrativa.

Algunas de estas serían:

²⁸ J. Bertok, “La ética en el sector público: su infraestructura” en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción* (p. 143); OCDE, Paris, 2000, pp. 143-159.

²⁹ M. Merino, La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas, Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 41. (Jun. 2008), Caracas.

³⁰ Ídem.

- Promover una cultura y conciencia sociales sobre la corrupción y sus nefastas repercusiones.
- Priorizar el accionar preventivo de manifestaciones corruptas mediante asistencia y asesoramientos oportunos a los funcionarios, por parte de personal capaz y ejemplarizante.
- Priorizar el enfrentamiento criminal de este tipo de conductas, y sus denuncias, mejorando y especializando al personal que dirige y ejecuta la fase investigativa de los procesos penales, en aras de develar los reales modus operandi y casusas y condiciones que dieron al traste con la materialización de la conducta delictiva, cuando sea el caso.
- Coordinar espacios en los medios de comunicación para que cada cierto período, los ministerios rindan informe a la población en temas de gestión, presupuestarios, de ejecución de obras y proyectos etc.
- Implementar la declaración patrimonial obligatoria de cada funcionario público, al iniciar y al finalizar cada ejercicio económico, so pena de que los que no cumplan sean eliminados de la nómina y objetos de otras sanciones, además de sujetos de investigaciones preliminares ante lo que puede ser una evasiva debido al acrecentamiento ilegítimo de sus peculios.
- Diseñar guías de acción para los servidores encargados del enfrentamiento a la corrupción.
- Crear estímulos para promover la integridad y la transparencia. Me refiero a una política integral que incluya retribución salarial eficiente y de capital humano que garantice una correcta selección del personal (funcionarios públicos en el caso que nos ocupa), su correcta y sistemática capacitación y un adecuado y justo régimen de promociones y ascensos.
- Educar a la ciudadanía sobre la suma importancia de su participación activa en el enfrentamiento a la corrupción, especialmente mediante la denuncia oportuna de funcionarios corruptos y de no favorecer bajo ningún concepto la proliferación de este tipo de hechos.
- Crear mecanismos de acceso a informaciones de gestión y administración pública que puedan ser empleados por la ciudadanía como vía de control.

Es de notar que entre estas posibles vías de solución se dan, ocasionalmente, valores encontrados, y el implemento de una y otra podría suponer la afectación de intereses de distintas naturalezas; “el punto que se interesa

subrayar es que ninguna herramienta técnica podrá resolver la adopción de los valores implícitos en una u otra. Y esto mismo puede decirse de cualquier política pública: al definir el problema (por sus causas y soluciones factibles), resulta imposible eludir la carga de valor que forma parte de todos los mapas de ruta.”³¹

Esta es una tarea cuyos resultados podrían conseguirse a corto, mediano o largo plazo, pero necesariamente con el esfuerzo coordinado de todos los actores involucrados: el Estado, la academia y la ciudadanía y deberá desarrollarse en tres etapas distintas: Una primera dedicada a la promoción de la comprensión del fenómeno de la corrupción, sus causas, consecuencias y principales manifestaciones, teniendo en cuenta el contexto institucional y cultural del país. Esto implica la realización de investigaciones específicas destinadas a la identificación de mecanismos y prácticas comunes de corrupción en especial en los servicios públicos.

Una segunda etapa se enmarca en el análisis de los diseños institucionales de las políticas públicas y cómo estos favorecen —generan de forma intencionada o no— la corrupción. Este es un paso importante, ya que posicionaría los estudios sobre la corrupción en la región a la par de nuevas aproximaciones a nivel internacional. Finalmente, una tercera etapa se concentraría en evaluar las intervenciones estatales en materia de lucha contra la corrupción identificando qué intervenciones han sido efectivas y cuáles no.”³²

3 “El campo de batalla”: *La implementación de la política pública.*

La implementación de políticas públicas ha sido objeto de estudio y debate de autores como Majone, Bardach, Wildavsky y Pressman, entre otros, pero unánimemente han concluido que esta etapa constituye un área del conocimiento en sí misma.

Dicho esto, sobran razones para desde la óptica de este trabajo no entrar a improvisar en campos que nos resultan desconocidos. Solo es necesario agregar que “es en el campo de batalla donde han de ponerse en juego los valores que se hayan adoptado antes para la selección de un problema y para el diseño de las soluciones propuestas.”³³

³¹ Ídem.

³² C. Alza y D. Salazar, “Corrupción y diseños institucionales en América Latina” en *Revista de Ciencia Política y Gobierno* 4 (8), Lima, 2017, p. 7.

³³ M. Merino, La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas, Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de

También hay que acotar que “lo que le da estabilidad a una política es el hecho de que algunos de sus valores, supuestos, métodos, metas y programas se consideran básicos, de modo que solo podrían abandonarse bajo una gran presión y riesgo de severas crisis internas.”³⁴

CONCLUSIONES

1. En los tres momentos o pasos metodológicos a seguir en el diseño de una política pública se manifiestan cuestionamientos éticos que son necesarios resolver, pues de ellos depende en gran medida el éxito (o no) de las acciones implementadas de cara al objetivo que se persiga.
2. Se impone un avistamiento desde las instancias administrativas que se interesen por las fuentes de la corrupción, que revelen las políticas públicas dirigidas a prevenir y combatir ese mal, y que analice el papel de los organismos habilitados a esos efectos. En resumen, es acuciante el diseño e implementación de políticas anticorrupción.
3. En Cuba, las bases para justificar una política anticorrupción se encuentran fundamentalmente en la “Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2016-2021 aprobados en el 7mo Congreso del Partido en abril de 2016 y por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) en julio de 2016”, en la suscripción y ratificación de instrumentos internacionales relacionados con este tema y en la existencia de la propia legislación nacional que respalda la prevención y lucha contra este flagelo, partiendo, como es lógico, de la Constitución de la República.
4. Al consagrar las disposiciones jurídicas (cualesquiera que sean su naturaleza y jerarquía) valores propios de nuestra sociedad, en la medida que nos aferremos como ciudadanos al cumplimiento de la legalidad, estaremos manteniendo e incorporando una serie de principios morales que garantizarán que no caigamos en actos deshonestos, en especial desde la posición de los funcionarios públicos, convirtiéndonos en servidores más íntegros y transparentes.
5. La participación de la población en el enfrentamiento de este flagelo es determinante, pero ello implica por una parte concientizar y educar a las masas sobre lo que este ejercicio representa, y por otra crearles mecanismos confiables y de fáciles accesos para consultas de información pertinente, establecimiento de denuncias, etc.

octubre al 2 de noviembre de 2007, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 41. (Jun. 2008), Caracas.

³⁴ Ídem.

6. Para que la política pública que nos ocupa pueda ser efectiva debe garantizarse por parte del analista una correspondencia entre las posibles causas del problema y las acciones que se pretendan aplicar en el “campo de batalla” en aras de mitigarla.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Tabío, F. Comentarios a la Constitución socialista, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985.
- Alza, C. y Salazar, D. “Corrupción y diseños institucionales en América Latina” en Revista de Ciencia Política y Gobierno 4 (8), Lima, 2017.
- Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP); Congreso del Partido. Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2016-2021 aprobados en el 7mo Congreso del Partido en abril de 2016 y por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) en julio de 2016.
- Asamblea Nacional del Poder Popular, Ley No. 62/1987, Código Penal cubano, Gaceta Oficial de la República de Cuba, La Habana.
- Atienza, M. y Ruiz, J. “Sobre principios y reglas”, en Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 10 (1991), pp. 101-120.
- Bardach, Eugene. Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law, Cambridge, The MIT Press, 1977.
- Barredo, L. “Corrupción: peligro que nos afecta a todos”, en *Bohemia*, 22 de febrero de 2018, Cuba. Disponible en <http://bohemia.cu/en-cuba/2018/02/peligro-que-nos-afecta-a-todos/>
- Barredo, L. “Corrupción: peligro que nos afecta a todos”, en *Con Punto y Aparte*, 2018. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/02/26/corrupcion-peligro-que-nos-afecta-a-todos/#.WxoVjIpKhPY>
- Barrientos, L. “La honradez debía ser como el aire y como el sol”, disponible en <http://www.granma.cu/cartas/2016-05-19/la-honradez-debia-ser-como-el-aire-y-como-el-sol>
- Bertok, J. “La ética en el sector público: su infraestructura” en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, Paris, 2000, pp. 143-159.
- Carlos Gerardo Molina. Modelo de formación de políticas y programas sociales (INDES, 2002)

Carrillo, Y. “Corruption and institutional Designs-Elements for the design or Evaluation of an Anti-corruption Law”, en Regulatory Reforms – Implementation and Compliance, 2014; Nomos Verlagsgesellschaft mbH & co. KG (Ed.), 2014.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016.

Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas sobre la creación del Órgano Responsable de Combatir la Corrupción (ONG). Propuesta: disponible en <http://www.contraloriaciudadana.org.mx/blog/2014/03/politica-publica-de-combate-a-la-corrupcion>

Diego, O. “La Ética en la Gestión Pública”, disponible en <http://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento17466.pdf>

Garson, David. “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, en El estudio de las políticas públicas, Luis Aguilar (ed.), México, Porrúa, 1992.

López Bombino, L. R. (Coord.). Ética y sociedad, t. ii, Editorial Félix Varela, La Habana, 2002.

Majone, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

Meny, Y. y Thoenig, Jean-Claude, Las políticas públicas, Barcelona, Ariel, 1992.

Merino, Mauricio. “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”. Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007, en Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 41. en, Caracas, 2008.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. Sitio oficial del en <http://www.minrex.gob.cu/es/cuba-reitera-su-compromiso-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-en-todas-sus-manifestaciones>

- Miryám, I. Estudio de caso No. 39, Las políticas públicas contra la corrupción como un modo de consolidar los procesos democráticos: el caso argentino, versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile (Ed), Santiago de Chile, 1999.
- Pérez, L. “El Derecho entre la Educación Cívica y la Ética, cuestión de presente”, en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.*, núm. 21, 2008, páginas de la 206 a la 221, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. (Ed.), Puebla, 2008.
- Pérez, L. “Participación ciudadana con fundamentos martianos: esencia de la política y ética del poder”, en G. González y Y. Pérez (coord.) *Participación Política. Reflexiones desde el Sur. Colección Publicaciones Especializadas TOMO 2*, Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador-Universidad de La Habana, Quito, 2014.
- Vargas Velázquez Alejo. Participación y Democracia. En: Colectivo de autores. *Democracia Formal y Real*. Instituto para el desarrollo de la Democracia. Colombia, 1994.
- Weber, Max. *El político y el científico*, México, Alianza, 1997.