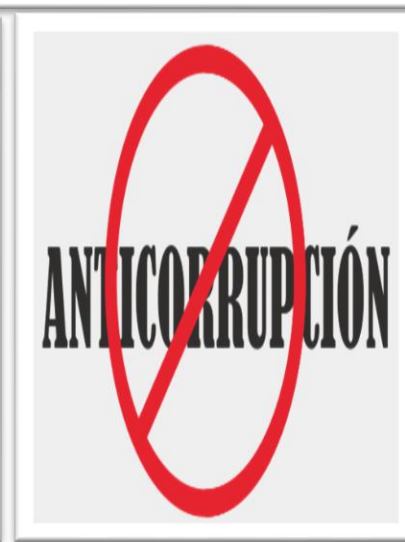


Estudio de Investigación Autoevaluación del cumplimiento de Puerto Rico con las disposiciones anticorrupción de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC)



© Todos los Derechos de Autor y de Uso Reservado 2022

Se prohíbe el copiar, reproducir, distribuir, publicar, transmitir, modificar, alterar, difundir o de cualquier forma utilizar este documento y su contenido sin la autorización previa por escrito del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, Inc.

Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, Inc.
Po Box 270235
San Juan, PR 00928-3035
E-Mail: centrodegobernanzapr@gmail.com
Web Page: gobernanzapr.org



Tabla de Contenido

I.	Panorama general	1
II.	Metodología y técnicas para recopilar información.....	3
III.	Consideraciones teóricas y contextuales	4
	A. Naturaleza, alcance y objetivos de la CNUCC	4
	B. Andamiaje jurídico y marco institucional anticorrupción de Puerto Rico	6
	C. Consideraciones teóricas	10
IV.	Hallazgos y conclusiones	16
	A. Análisis de las respuestas al cuestionario y resumen de las discusiones del grupo focal.....	17
	B. Conclusiones	19
V.	Recomendaciones	21

I. PANORAMA GENERAL

El fenómeno de la corrupción viene afectando a Puerto Rico hace décadas y las recientes crisis de los huracanes, los terremotos y la pandemia lo han agravado. Por ello, el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (Centro de Gobernanza), una organización no gubernamental (ONG), miembro de la red de colaboradores de la Coalición Anticorrupción de las Naciones Unidas (UNCAC) y entidad signataria de la resolución de la ONU contra la corrupción 2021, lleva a cabo un estudio de investigación para evaluar de manera rigurosa y científica el andamiaje jurídico y la estrategia del sistema anticorrupción de Puerto Rico utilizando plataformas reconocidas como las mejores prácticas. La Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR) es la entidad colaboradora para realizar este estudio.

El estudio tiene el propósito de hacer una autoevaluación, por una entidad independiente, dirigida a configurar un diagnóstico científico para generar recomendaciones para el fortalecimiento del estado de derecho y la estrategia anticorrupción de Puerto Rico. La finalidad del proceso de autoevaluación y diagnóstico es presentar información, identificar y fundamentar los cambios requeridos para fortalecer el marco jurídico y hacer recomendaciones para la formulación de políticas públicas fundamentadas en las mejores prácticas internacionales que propicien la implantación de un sistema anticorrupción robusto y de las estrategias, para prevenirla y combatirla.

Asimismo, el estudio tiene como objetivo servir de referente para determinar el nivel de aprestamiento de Puerto Rico para solicitar e iniciar el proceso de examen de pares de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC). El examen formal de la CNUCC va dirigido a elaborar un informe que sirva de guía para formular una estrategia de buenas prácticas de gobierno que permita trasladar las disposiciones de la CNUCC al marco legal y regulatorio de Puerto Rico y delinear las reformas de las prácticas de gobernanza, gestión gubernamental y las políticas públicas requeridas para propiciar el bien común de la sociedad. Las disposiciones de la convención contra la corrupción se reafirmaron y ampliaron en Asamblea General de la ONU en el 2021.

La resolución anticorrupción aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2021 constituye un paso de avance para enfrentar los desafíos de la corrupción para la gobernabilidad, la economía y el bien común de la sociedad. La resolución destaca que la corrupción nos afecta a todos a nivel personal, institucional y nacional y plantea el desafío de luchar para combatirla. A medida que se comprende mejor cómo la corrupción implica una afrenta a los valores y principios que nos distinguen como sociedad y amenaza a la economía, el gobierno, las empresas y las instituciones se ha creado mayor conciencia de la importancia de abordar el desafío. Por tal razón, los países y las jurisdicciones tienen la responsabilidad de transformar los compromisos anticorrupción en acciones concretas trabajando de manera articulada con el gobierno, el sector privado y la sociedad para rechazar la corrupción y combatirla y promover una cultura de integridad pública.

Es reconocido que la corrupción es una mala práctica que opera en detrimento de una sana y transparente gestión pública. Es un fenómeno complejo cuyas causas en muchas ocasiones es el resultado de problemas profundamente arraigados en la sociedad, de distorsiones en las políticas públicas, de marcos jurídicos incoherentes y desarticulados, de debilidades y disfuncionalidades en la gobernanza y precariedades en la gobernabilidad.

En este contexto, se hace imperativo adoptar las mejores prácticas de gobernanza pública, fortalecer las estrategias en materia de integridad pública y lucha anticorrupción. El término buenas prácticas se refiere a toda experiencia que se guía por principios, objetivos y procedimientos apropiados o pautas que se adecuan a una determinada perspectiva normativa o a un parámetro consensuado, así como también a toda experiencia que ha arrojado resultados positivos, demostrando su eficacia y utilidad en un contexto concreto. Las mejores prácticas sirven como marco general para una variedad de situaciones y su objetivo es hacer que lo que se esté aplicando funcione mejor, más rápido y de manera eficiente. Implantar las mejores prácticas ayuda a optimizar procesos, a ahorrar tiempo, evitar errores, y lograr los éxitos en los resultados.

Este estudio de investigación adopta la definición de Transparencia Internacional que establece que: “La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para el beneficio privado.” Las modalidades de corrupción tienen un amplio espectro: el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, el clientelismo político, la malversación de fondos públicos, los conflictos de interés, la criminalidad organizada, y otras modalidades de conductas que atentan contra el bien común. La corrupción también ocurre en caso de amiguismo, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales entre varias otras prácticas malsanas. También incluye la apropiación indebida de fondos públicos u otras formas de desviación.

El Centro de Gobernanza plantea que combatir la corrupción y mejorar la capacidad de gobernanza y gestión pública requiere un andamiaje de administración pública eficiente que permita crear riqueza y luchar contra la corrupción desde una gestión gubernamental coherente y organizada. El problema esencial radica en que a diferencia de los países con superior ejecutoria en su gestión pública, como Dinamarca, Portugal y Nueva Zelanda, Puerto Rico no ha abordado las reformas de su sistema de gobernanza y administración gubernamental que exigen los tiempos que vivimos.

II. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS PARA RECOPIRAR INFORMACIÓN

Este estudio utiliza una metodología exploratoria para analizar el problema de investigación relacionado con la autoevaluación del cumplimiento del marco jurídico y la estrategia anticorrupción de Puerto Rico con las disposiciones de la Resolución anticorrupción de la CNUCC. La metodología de la investigación es una disciplina de conocimiento encargada de elaborar, definir y sistematizar el conjunto de técnicas, métodos y procedimientos que se van a seguir durante el desarrollo de la investigación para la producción de nuevo conocimiento. Orienta la manera en que vamos a enfocar la investigación y la forma que vamos a recopilar, analizar y clasificar los datos con el objetivo de que los resultados tengan validez y pertinencia y cumplan con los estándares de rigurosidad científica.

La investigación exploratoria tiene como objetivo obtener información que permita comprender mejor los problemas y los fenómenos que no están claramente definidos. Este método de investigación permite: establecer una visión general sobre el tema; incrementar la familiaridad con la temática estudiada y establecer las bases para generar acciones concretas para atenderlo y realizar estudios futuros.

Para llevar a cabo el estudio se aplicó una metodología que utilizó varias técnicas para recopilar información que incluyó el análisis documental, el diseño de un cuestionario de autoevaluación del cumplimiento del marco jurídico y la estrategia anticorrupción de Puerto Rico con las disposiciones de la CNUCC utilizando una escala de tres niveles: (1) cumple; (2) No cumple; (3) no tengo información, un grupo focal y un análisis FODA con personal ejecutivo y directivo de la Oficina del Contralor de Puerto Rico. El gráfico que sigue presenta las técnicas utilizadas para recopilar datos e información.



CGPC Elaboración gráfica propia

El estudio se llevó a cabo en 5 etapas: (1) Revisión de literatura y diseño del cuestionario; (2) Moderación del grupo focal por investigadores del Centro de Gobernanza; (3) Análisis y evaluación de las respuestas del cuestionario y los resultados de las discusiones de los participantes del grupo focal; (4) Revisión de informe por panel de expertos (5) Presentación del informe a la Contraloría de Puerto Rico.

III. CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y CONTEXTUALES

A. Naturaleza, alcance y objetivos de la CNUCC

El proceso de autoevaluación para realizar el diagnóstico del marco jurídico y la estrategia anticorrupción de Puerto Rico utiliza como guía los principios rectores y las áreas temáticas establecidas por la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC). La declaración adoptada por la CNUCC en Mérida, México en 2003 e implantada en 2005, representa un logro significativo para el movimiento anticorrupción internacional. Con el respaldo de más de 180 estados signatarios, hoy en día, que abarcan las distintas regiones del mundo la Coalición UNCAC ofrece un marco integral y global para la lucha contra la corrupción. La Asamblea General de la ONU adoptó, con más de 300 países signatarios, una resolución anticorrupción en 2021 que actualiza y amplía los compromisos anticorrupción. El Centro de Gobernanza es uno de los países signatarios.

La CNUCC fomenta la participación de la sociedad civil en este mecanismo y para ello es clave el rol de la Coalición UNCAC, red global integrada por más de 350 organizaciones de la sociedad civil en más de 100 países, que han asumido el compromiso de impulsar la ratificación, la implementación y el monitoreo de la Convención de la ONU contra la Corrupción (CNUCC). Moviliza acciones de la sociedad civil vinculadas con la CNUCC en el ámbito internacional, regional y nacional, así como la transparencia en las conclusiones las evaluaciones del mecanismo de revisión.

1. *Objetivos principales CNUCC*

- 1 promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción de manera más eficiente y efectiva;
- 2 promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- 3 promover la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas y la gestión adecuada de los asuntos públicos y la propiedad pública.

La CNUCC exige a los países:

- Establecer el contexto, el marco general y el ordenamiento jurídico para prevenir la corrupción
- Formular, aplicar y mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del estado de derecho, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.
- Procurar establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.
- Evaluar periódicamente el andamiaje jurídico y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.
- Colaborar entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas anticorrupción incluyendo la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.

2. **Capítulos sustantivos CNUCC**

La CNUCC fue aprobada en 2003 y entró en vigor en diciembre de 2005, se estructura en cuatro capítulos sustantivos, a saber:



El proceso de autoevaluación que guía el diagnóstico realizado en este estudio de investigación identifica, analiza y evalúa la aplicación de los principios y disposiciones de la CNUCC relacionados con el cumplimiento de los capítulos I y II.

B. Andamiaje jurídico y marco institucional anticorrupción de Puerto Rico

Puerto Rico cuenta con un marco jurídico e institucional desde los años 50' del siglo 20. La legislación adoptada tiene su anclaje en la Constitución del Estado Libre Asociado de 1952 y ha evolucionado desde entonces para atender los cambios del entorno. A continuación, presentamos el andamiaje jurídico y el marco institucional:

1. Andamiaje Jurídico Anticorrupción Puerto Rico

- Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Artículo III, Sección 22) (1952)
- Ley Núm. 9 de 24 de julio de 1952, según enmendada
- Ley Núm. 37 de 8 de enero de 2004, Ley para Tipificar como Delito Grave la Obstrucción a una Auditoría de la Oficina del Contralor de Puerto Rico
- Ley Núm. 2 de 1988, según enmendada - Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente
- Ley Núm. 205 de 2004, según enmendada - Ley Orgánica del Departamento de Justicia
- Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011. (Ley 1-2012)
- Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico (Ley 2-2018)
- Disposiciones del Código penal
- Órdenes Ejecutivas

2. Marco institucional anticorrupción Puerto Rico

- Oficina del Contralor de Puerto Rico
- Oficina de Ética Gubernamental
- Oficina del Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente
- Oficina del Inspector General
- Departamento de Justicia
- Departamento de Hacienda
- Negociado de la Policía de Puerto Rico

Del análisis del andamiaje jurídico y el marco institucional surge que el *Código anticorrupción para el nuevo Puerto Rico* (en adelante, “Código Anticorrupción”) se une a otras iniciativas realizadas por el Gobierno de Puerto Rico para combatir la corrupción. No obstante, se observa que esta legislación no ha logrado, como mínimo, frenar la corrupción gubernamental y mejorar las prácticas para su efectiva implantación. Este estatuto se aprobó de manera unánime en las dos cámaras legislativas en el año 2018. El Código Anticorrupción establece en su exposición de motivos que el propósito de la pieza legislativa es consolidar en un solo estatuto la política pública del Gobierno en torno a la corrupción, que se encontraba dispersa en múltiples leyes especiales. También, el Código Anticorrupción busca darle más protección a aquellas personas que delaten actos de corrupción; crear mecanismos más robustos para resarcir daños al Gobierno de Puerto Rico, por causa de actos corruptos; y elevar a nivel estatutario la cooperación *interagencial* necesaria para ser efectivos en combatir y erradicar la corrupción.

La exposición de motivos del estatuto expone que “...la mayoría de los casos que han llegado a los tribunales y ciertamente los más notables, se relacionan con la otorgación de contratos”. Precisamente para atender este problema de frente, el título III de dicha legislación crea un *Código de ética para contratistas, suplidores, y solicitantes de incentivos económicos del Gobierno de Puerto Rico*. En esencia, la exposición de motivos dispone un modelo a seguir, definiendo las conductas que deben exhibir las personas que deseen contratar con el gobierno, incluyendo sus obligaciones y responsabilidades éticas. Además, el art. 3.4 del Código de Ética establece una inhabilidad de contratar para personas que hayan sido convictas por corrupción. De acuerdo al estatuto se entiende por convicción por corrupción el incurrir en delitos que violen las disposiciones de la *Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental*, el Código Penal y la *Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico*. El art. 3.7 por su parte, establece que la violación de las disposiciones del referido capítulo de la Ley es causa suficiente para dejar sin efecto el contrato, y tipifica como delito grave las violaciones de varios incisos del art. 3.2 con pena de reclusión fija de tres años y multa de hasta \$5,000. También a esta pena se le añade, a discreción del juez, posibles penas de restitución o prestación de servicio comunitario.

El título IV del Código Anticorrupción va dirigido a la protección de las personas que denuncien los actos de corrupción o *whistleblowers*. Se tipifica como delito grave las violaciones al art. 4.2 del Código Anticorrupción que describe la conducta prohibida. La pena estipulada por atentar contra el informante es de tres años fijo o una multa de \$5,000, siendo además un delito que no prescribe. Esta disposición del Código anticorrupción fue utilizada recientemente en una controversia protagonizada por la gobernadora de Puerto Rico Wanda Vázquez Garced. En julio del 2020, el Departamento de Justicia de Puerto Rico concluyó en un informe sometido al PFEI que la gobernadora había incurrido en una violación al art. 4.2 del Código Anticorrupción, —código que

curiosamente ella ayudó a crear—. Esto surge luego de que Vázquez Garced despidiera a la licenciada Glorimar Andújar como Secretaria del Departamento de la Familia por represalias, ya que esta había ordenado una investigación administrativa a consecuencia de una serie de eventos relacionados a unos suministros que se dieron luego de registrados los temblores de enero de 2020.

Por otro lado, el título V le otorga al Estado, a través del Secretario de Justicia, una acción civil por los daños sufridos por el Estado. El Estado podrá instar una acción civil en daños contra toda persona natural o jurídica que haya incurrido en acciones u omisiones negligentes, en menoscabo del erario público, con el fin de reclamar una indemnización equivalente al triple del daño económico ocasionado. Esta causa de acción tiene un término prescriptivo de quince años. Por su parte, el título VI de la Ley crea un registro de personas convictas por corrupción y delitos relacionados, precisamente para incluir a toda persona que resulte convicta de las infracciones antes descritas.

Finalmente, el título VII del Código Anticorrupción crea un grupo *interagencial* anticorrupción, denominado Grupo para la Prevención y Erradicación de la Corrupción. Este grupo está compuesto por: (1) el Director de la OEG, quien presidirá el grupo; (2) el Contralor de Puerto Rico; (3) el Presidente de la OPFEI; (4) el Secretario Justicia de Puerto Rico; (5) el Secretario de Hacienda; (6) el Inspector General; (7) el Comisionado del Negociado de la Policía; y (8) cualquier otro miembro que sea invitado por el presidente. Este grupo podrá invitar a participar a sus reuniones al fiscal a cargo de la Oficina de Puerto Rico del Departamento de Justicia Federal y al agente especial a cargo de la Oficina de Puerto Rico del FBI.

Es evidente que en las pasadas décadas, numerosos casos de corrupción han deteriorado la administración pública y han impactado adversamente la imagen de los gobernadores de turno. A modo de ejemplo los actos de corrupción por parte de un recaudador de fondos Anaudi Hernández, sumándose también a las irregularidades realizadas por el entonces presidente de la Cámara de Representantes, Jaime Perelló. La acusación contra el empresario Anaudi Hernández Pérez, gestor de tres esquemas de fraude por unos \$2 millones en la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA), en la Administración de Derecho Laboral (ADL) y en la Cámara de Representantes —por el cual 11 personas encararon la justicia— constituye el caso de corrupción más notorio de la década.

Al año siguiente de la aprobación del Código Anticorrupción en 2018, arrestaron a la exsecretaria del Departamento de Educación, Julia Keleher. También, Alberto Velázquez Piñol, un pasado subcontratista fue acusado de “cargos federales por orquestar tres esquemas de fraude en el Departamento de Educación y en la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (en adelante, “ASES”)” el arresto de Angie Ávila Marrero, Directora Ejecutiva de la agencia. Como si fuera poco, no se olvida el caso

notorio del chat de *Telegram* que fue destacado como uno de los eventos del llamado el *verano del 2019*.

De igual forma, los casos de corrupción vividos durante los huracanes Irma y María que culminaron en arrestos por el esquema de fraude de Whitefish y los esquemas de contratación fraudulentos para la adquisición de pruebas de COVID 19 son ejemplos de la larga lista de casos de corrupción que han incrementado en momentos de crisis de los huracanes, terremotos y la pandemia. Más recientemente los casos de corrupción en las municipalidades de Yauco, Mayagüez, Cataño, Guaynabo, Trujillo Alto, Guayama, Humacao, Aguas Buenas y otros municipios aún sin revelar evidencian la proliferación de los casos de corrupción en deterioro del interés público.

3. Institución colaboradora del estudio del componente anticorrupción de Puerto Rico

Oficina del Contralor de Puerto Rico

Para llevar a cabo este estudio de investigación el Centro de Gobernanza solicitó mediante carta a la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR), su colaboración para llevar a cabo el estudio de investigación que recopila información relacionada con el cumplimiento de Puerto Rico con las disposiciones anticorrupción de la CNUCC. La OCPR es una de las agencias que integran el componente anticorrupción en Puerto Rico.

La Oficina del Contralor, creada en virtud de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico sección 22 y la Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952, según enmendada, tiene la función ministerial de examinar todos los ingresos, las cuentas y los desembolsos del Estado, de sus agencias, organismos y de los municipios para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley.

Misión:

Fiscalizar las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos, con independencia y objetividad, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley, y atender otros asuntos encomendados. Promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo.

Visión:

Servir a Puerto Rico con una Contraloría moderna y tecnológica y realizar auditorías e investigaciones de avanzada para lograr un buen Gobierno mediante la aportación de nuestras experiencias y conocimientos.

Valores:

Compromiso: Damos lo mejor de nuestra capacidad, talento, energía y esfuerzo para promover el éxito de la Oficina.

Excelencia: Nos esforzamos continuamente por hacer siempre lo mejor.

Integridad: Desplegamos honradez y confiabilidad en el cumplimiento consecuente de nuestro deber.

Justicia: Promovemos soluciones, métodos y procesos basados en el balance y el respeto de los derechos. Observamos y respetamos la equidad y la ley.

Respeto: Brindamos un trato cordial y considerado. Aceptamos la diversidad y las cualidades de cada individuo.

Responsabilidad: Cumplimos cabalmente con todas las encomiendas de manera constante y asumimos las consecuencias de las propias acciones y decisiones.

Sensibilidad: Somos empáticos y tratamos a los demás sin emitir juicios valorativos.

Transparencia: Nos expresamos con claridad y actuamos con certeza y legalidad.

C. Consideraciones teóricas

La corrupción constituye el principal problema para el buen funcionamiento del gobierno. La corrupción, entendida como el abuso del poder delegado por el Pueblo en detrimento del interés colectivo, entraña un mal sistémico que opera a favor de intereses particulares y no en favor del interés público y el bien común. Más aún, la corrupción toma muchas formas y se manifiesta en distintos ámbitos de la vida pública afectando de manera directa a los ciudadanos.

La academia y las instituciones internacionales han puntualizado que la corrupción ha favorecido el crecimiento de la inestabilidad institucional y el persistente desgaste de las relaciones tanto entre individuos como entre instituciones y Estados. La pérdida de legitimidad política que experimentan muchos gobiernos, la polarización del poder y la ineficiencia burocrática son algunos de los problemas políticos que se atribuyen a las malas prácticas de la corrupción. Desde el punto de vista económico, a nivel mundial la experiencia nos muestra que la corrupción se vale del inversionismo político, la evasión contributiva, la contratación de grandes obras de infraestructura y tecnología, la privatización de servicios sin los debidos controles y fiscalización, de la existencia de monopolios y de los paraísos fiscales.

En Puerto Rico, podemos afirmar que el país viene enfrentando un problema de corrupción sistémica. La transparencia y la integridad de lo público no han sido las

virtudes que han distinguido la generación de políticos, funcionarios públicos y empresarios de las pasadas décadas. Esta realidad puntualiza la necesidad de que los partidos políticos y las administraciones gubernamentales consideren la corrupción como un asunto de precariedad de la gobernabilidad y de claro interés social. El problema central de la corrupción en los gobiernos es que plantea dilemas de gobernanza para los políticos. Los efectos de la corrupción y el tráfico de influencias tienen un amplio alcance ya que afectan las decisiones y los servicios públicos que presta el gobierno a la población. Estas redes de influencia utilizan pagos ilegales (sobornos y empleados fantasmas), pero también construyen redes de influencia a través de pagos legales (donativos a partidos políticos o empleo de amigos y familiares).

Asimismo, el tema de la corrupción ocupa el primer lugar en el monitoreo de medios del Observatorio Puerto Rico Transparente. Los estudios de investigación realizados por el Centro de Gobernanza destacan que la disfuncionalidad de las instituciones y las debilidades de la gobernanza abren espacios para la corrupción y obstaculizan el potencial económico y social del país. Más aún, los resultados de las investigaciones revelan que la falta de voluntad política para atender y resolver los problemas apremiantes del país no permite configurar una voluntad capaz de llevar a cabo las transformaciones que exige el país.

Para prevenir y combatir la corrupción el Centro de Gobernanza señala que es preciso aplicar un enfoque integral de gobernanza pública, lo cual solo es posible en un clima de transparencia, rendición de cuentas y participación de todos los miembros de la sociedad. Los gobiernos, el sector privado, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general deben trabajar juntos para poner freno a este delito que pone en jaque la gobernabilidad y la prosperidad.

De acuerdo con el análisis de la red de investigadores del Centro de Gobernanza este fenómeno ya se ha convertido en una práctica dañina que pone en riesgo el bien común de la sociedad. Los resultados del estudio de investigación sobre Gobernanza y responsabilidad fiscal: una plataforma para la gestión de los asuntos públicos en Puerto Rico realizado en el 2014 puntualizan que los efectos económicos, políticos, sociales y culturales que produce la corrupción son contrarios al interés público y al bienestar común; reduce la eficiencia de la administración pública y aumenta el gasto gubernamental; provoca desencanto político y la gente pierde la confianza en su gobierno, en los partidos políticos y en el sistema democrático.

Los recientes acontecimientos de corrupción política continúan profundizando la pérdida de credibilidad y confianza en el gobierno. Es evidente que las instituciones gubernamentales han sido capturadas por grupos de interés que están desconectados de las necesidades de sus electores o son cómplices en esquemas ilícitos que benefician a un grupo privilegiado a expensas de los ciudadanos comunes. Es un fenómeno complejo cuyas causas en muchas ocasiones es el resultado de problemas

profundamente arraigados en la sociedad, de distorsiones en las políticas públicas, de marcos jurídicos incoherentes y desarticulados y de debilidades y disfuncionalidades en la gobernanza. La corrupción engendra más corrupción y fomenta una cultura de impunidad.

La literatura académica puntualiza que los efectos económicos, políticos, sociales y culturales que produce la corrupción demuestran que ésta destruye a un país desde adentro. Los estudios señalan que este fenómeno tiene serios costos socioeconómicos; profundiza las desigualdades sociales y la pobreza; viola el ordenamiento jurídico, a su sombra se esconde el abuso de la función pública, la arbitrariedad y el desconocimiento del estado de derecho. Desde la década del '90, la corrupción ha surgido como un factor disruptivo en la realidad internacional. Al día de hoy, no existe país, región, bloque o continente que no padezca los efectos de esta realidad multifacética. Diversos sectores de la economía y la sociedad se han visto impactados por prácticas corruptas que difícilmente parecen ceder ante los esfuerzos combinados de los actores sociales.

Además, se ha encontrado que la corrupción atenta contra el estado de derecho que impera en un país y se opone al interés público y al bienestar común; reduce la eficiencia de la administración pública y aumenta al gasto gubernamental; y provoca desencanto político y la gente pierde la confianza en su gobierno, en los partidos políticos y en la democracia como sistema. La corrupción resta legitimidad a las instituciones públicas y alimenta la violencia social. Los estudios de investigación académica coinciden en que la creciente abstención del electorado obedece, entre otras causas, al desencanto ciudadano frente a la evidente corrupción de los políticos.

Existe consenso de que la corrupción, tiende a encarecer la inversión pública, reduciendo su productividad -y por sobre todo genera cuantiosas pérdidas de recursos por inversiones no económicas-. Por ello, no sólo el tamaño, pero la composición y calidad asociada con programas de inversión pública son afectadas por la corrupción. En general, las inversiones en países vistos como altamente corruptos tienden a mostrar deficiencias en la educación, la salud y en otros servicios públicos porque las erogaciones en proyectos costosos reducen el apoyo financiero para educación y otras inversiones en infraestructura social. Esto sugiere que la corrupción tiende a restarle oportunidades a las futuras generaciones. Los efectos de este estado de situación son extremadamente dañinos, ya que producen efectos multiplicadores en la economía.

Desde la óptica social, la corrupción es considerada como factor determinante de la extrema pobreza y la desigualdad social que padecen las sociedades de nuestros tiempos. La literatura le otorga un papel preponderante a la transparencia de la información y al fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos como medio para fortalecer el vínculo social entre el gobierno y los distintos actores de la sociedad. De igual forma, se ha comprobado empíricamente que la corrupción pone en peligro la estabilidad de la democracia. La situación es realmente alarmante porque la corrupción no solo mina la eficiencia de la gestión pública, sino que contribuye al descrédito del

partido político que gobierna por ende a toda la clase política. Los partidos políticos son una de las instituciones de la sociedad con mayor rechazo por parte de la ciudadanía. Están desprestigiados, no articulan proyectos políticos convocantes y sus dirigentes concentran cada vez mayor poder en sí mismos y no en sus constituyentes. Su financiamiento no es transparente y no cumplen su función social.

La buena gobernanza pública es considerada un antídoto para la corrupción. Al analizar este fenómeno la literatura académica coincide en señalar que si hay corrupción es porque existen las condiciones que la permiten y las personas que la fomentan. Entre las causas principales se destacan las siguientes:

Un sistema ineficiente de gobernanza que la fomenta al no ejercer los controles necesarios sobre los actos de los funcionarios públicos.

La politización de la administración pública en su expresión clásica de partidocracia, entendida como el manejo de lo público en función de los intereses particulares de los partidos políticos. El clientelismo político que se manifiesta en las dádivas, los favores, los empleos y salarios expresamente asignados a los activistas de un partido.

Opacidad de la Información. El manejo oculto de la información pública que genera un ambiente propicio para la corrupción.

La impunidad. Los responsables de actos de corrupción no son castigados conforme a las leyes ni sancionados moralmente por la sociedad. La falta de sanciones y consecuencias, que es parte integral del sistema, permite que la corrupción siga creciendo.

Una escala distorsionada de valores. Se ha perdido el sentido de la búsqueda del bien común. La actividad política sólo se considera como un medio para lograr el enriquecimiento rápido y fácil, sin importar cómo.

La corrupción genera desconfianza, dificulta el desarrollo económico, perjudica la integridad gubernamental y del sector privado y desvía los fondos destinados a atender las necesidades esenciales de la población y reducir la pobreza. Actúa como una especie de impuesto oculto, un gasto indirecto ilegal que disuade a los inversores, lo que causa baja productividad, pérdidas de empleos y en última instancia inhibe el desarrollo y la prosperidad del país. La corrupción también entorpece la creación de pequeñas y medianas empresas que podrían generar riqueza para el bien común de la sociedad. Sobre todo, cuando desaparece la confianza se crea incertidumbre, se deteriora la economía y desciende la calidad de los servicios.

La literatura académica puntualiza que los efectos económicos, políticos, sociales y culturales que produce la corrupción demuestran que ésta destruye a un país desde adentro. Los principales costos socioeconómicos de este fenómeno son los siguientes:

Profundiza la pobreza. Al desconocer que los bienes del Estado son públicos y pertenecen a toda la población, para dar paso al enriquecimiento ilícito de algunas personas o grupos, la corrupción profundiza las desigualdades sociales. Sin duda, es una de las principales causas de la pobreza y el atraso de un país, pues el dinero de todos no se invierte en satisfacer las necesidades del interés público, por el contrario, se desvía hacia fines particulares.

Viola el ordenamiento jurídico. A su sombra se esconde el abuso de la función pública, la arbitrariedad y el desconocimiento del Estado de Derecho. Atenta contra las leyes que imperan en un país y se opone al interés público y al bienestar común.

Reduce la eficiencia de la administración pública y aumenta al gasto gubernamental. La corrupción desalienta el trabajo honesto, obstaculiza la prestación de servicios públicos y los encarece. Además, aumenta al gasto de los gobiernos y reduce sus ingresos. Por todo ello, la corrupción distorsiona la economía de un país.

Provoca desencanto político. La gente pierde la confianza en su gobierno, en los partidos políticos y en la democracia como sistema. La corrupción resta legitimidad a las instituciones públicas y alimenta la violencia social. Muchos analistas coinciden en que el creciente abstencionismo del electorado obedece, entre otras causas, al desencanto ciudadano frente a la evidente corrupción de los políticos.

Los estudios de investigación del Centro de Gobernanza plantean que la corrupción está vinculada a la politización de la administración pública y en términos de incidencia no es solamente el soborno y/o el fraude. El clientelismo, el amiguismo y el nepotismo son también prácticas malsanas y modalidades de corrupción¹. Los casos de corrupción sobre el esquema de nombramientos a cambio de recibir prebendas para el enriquecimiento ilícito de legisladores, así como el esquema de empleados fantasmas en la legislatura son solo un ejemplo del mal sistémico de la corrupción. Más recientemente los esquemas de fraude en el manejo de los cheques de ayuda por la pandemia en el Departamento del Trabajo y el manejo de los fondos federales para ayuda en otras agencias continúan evidenciando que la corrupción es un problema que requiere atención prioritaria.

El inversionismo y el clientelismo político se convierten en altos riesgos de corrupción en la contratación pública. Los procesos de contratación pública que involucran sumas amplias de dinero y recursos públicos siguen siendo atractivos para actos de corrupción, como lo ilustra el caso de las compras de las pruebas del COVID-19. Es decir, la solución normativa y regulatoria se queda corta cuando se idean y ponen en marcha esquemas

¹ Centro de Gobernanza 2020. Estudio Las propuestas sobre buena gobernanza pública de los candidatos a la gobernación 2020

deliberados de corrupción que cuentan con todas las capacidades jurídicas y financieras para aparentar el cumplimiento de la norma, pero al final logran desviar las decisiones públicas a su favor, con el apoyo de políticos, empresarios y empleados gubernamentales.

Asimismo, es necesario cuestionar la forma como se accede al poder político en el país. Un aspecto fundamental tiene que ver con la manera como el financiamiento de campañas y partidos políticos se ha convertido en “una fuente de corrupción, un factor de inequidad y restricción del derecho a ser elegido, e incluso un limitante para el ejercicio de la política”. Además de contar con un marco normativo disperso en materia de rendición de cuentas del financiamiento de las campañas, persisten problemas asociados a la debilidad en la aplicación de estas normas, la poca supervisión a los donativos privados, el riesgo de desvío respecto al origen, monto y destinación de los recursos de campañas, la incidencia de recursos ilegales en las contiendas electorales, lo cual abre oportunidades para actividades clientelares por intereses ilegales a través del financiamiento de campañas electorales. De acuerdo con Alejandro Nieto (1997) “la inoperatividad de los mecanismos preventivos y de control administrativo tienen su origen en la voluntad del gobierno por perpetuar las prácticas corruptas.”

IV. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Los resultados de la primera etapa del estudio subrayan la necesidad de fortalecer el sistema de gobernanza y gestión de los asuntos públicos para mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía. Los participantes del grupo focal de la OCPR coinciden en su opinión de que a pesar de contar con un marco jurídico reciente (Código anticorrupción, 2018) se identifican áreas de debilidad y espacios oscuros en las políticas públicas y la legislación anticorrupción que dificultan su implantación efectiva en la práctica. Los hallazgos resultantes de esta etapa del estudio plantean que el estado de derecho y las prácticas anticorrupción en Puerto Rico son fragmentadas e insuficientes para prevenir, combatir y penalizar la corrupción. Del estudio surge la necesidad imperiosa de cerrar la brecha de cumplimiento entre el marco legal vigente y su aplicación e implantación en la práctica y adoptar medidas para combatir la corrupción y la impunidad.

La autoevaluación resultante del cuestionario y el trabajo del grupo focal revela que Puerto Rico cumple parcialmente con las disposiciones anticorrupción de la CNUCC en lo relativo a las categorías de información relacionadas con las medidas preventivas y al marco jurídico y regulatorio y no cumple con lo relacionado a la penalización de las prácticas de corrupción.

Los hallazgos del estudio sirven de guía para formular una estrategia de buenas prácticas de gobierno para movilizar la mejora del cumplimiento de Puerto Rico con las disposiciones anticorrupción de la CNUCC. Los resultados principales del estudio han sido agrupados en seis (6) áreas:

- ✓ Fortalecer el ordenamiento jurídico y normativo para prevenir, combatir y penalizar la corrupción.
- ✓ Revisar el marco institucional del sistema anticorrupción y formular e implantar políticas y prácticas coordinadas y eficaces.
- ✓ Establecer sistemas de contratación pública, compras y subastas basados en criterios de transparencia, capacidad y competencia.
- ✓ Desarrollar e implantar políticas y prácticas de transparencia y acceso a la información que promuevan la inclusión, la participación de la sociedad y la rendición de cuentas.
- ✓ Fortalecer la transparencia y el acceso a la información del proceso electoral.
- ✓ Impulsar las reformas requeridas para atender las debilidades del sistema judicial para prevenir, combatir y penalizar la corrupción.

A. Resultados del cuestionario y el grupo focal

La finalidad de este estudio es evaluar cómo se concreta la obligación de Puerto Rico por parte del gobierno de rendir cuentas, de su grado de cumplimiento sobre la efectividad del ordenamiento jurídico y las prácticas en la implantación del sistema anticorrupción. Del análisis comparativo de las respuestas, las discusiones de los participantes del grupo focal y el análisis FODA surge que:

1. Puerto Rico cumple parcialmente con las disposiciones anticorrupción de la CNUCC en lo relativo a las categorías de información relacionadas con medidas preventivas y el marco jurídico y regulatorio (se cumple con los estándares mínimos).

Categoría 1

Medidas preventivas para combatir la corrupción

Compromisos anticorrupción CNUCC	25	100%
Cumple	6	24%
No cumple	19	76%

No cumple con las disposiciones de la CNUCC en lo relacionado a la penalización de las prácticas de corrupción.

Categoría 2

Penalización y aplicación de la ley

Compromisos anticorrupción CNUCC	12	100%
Cumple	0	0%
No cumple	12	100%

2. En lo relativo al marco jurídico los participantes del grupo focal señalan que existe una brecha de cumplimiento entre el marco legal vigente y su aplicación en la práctica.
3. A pesar de contar con un marco jurídico se identifican áreas de debilidad y áreas oscuras en la legislación anticorrupción que dificultan su implantación efectiva.
4. Los participantes coinciden en su percepción de que la falta de transparencia y acceso a la información pública dificulta la implantación de buenas prácticas de buen gobierno y la prevención de la corrupción.
5. El área de penalización, la falta de sanciones y la impunidad representan grandes desafíos.
6. Es necesario eliminar las designaciones políticas en la legislatura, la politización abre puertas a que los casos se caigan en las cortes.
7. Hay que revisar el proceso de nombramiento de jueces y fiscales para eliminar las designaciones políticas. Los nombramientos hechos por el gobernador de turno vinculan sus decisiones con el partido político.
8. Es necesario fortalecer y especializar las agencias del componente anticorrupción (Seguridad Pública, Departamento de Justicia) para que puedan atender los referidos de la Oficina del Contralor.
9. Los participantes han coincidido en que ha habido un gran avance en las medidas preventivas para combatir la corrupción relacionadas con la creación de un organismo anticorrupción independiente, la aprobación de leyes que protegen a los denunciantes y los códigos de ética para los empleados públicos.
10. Las áreas de mayor debilidad (no cumplen) están relacionadas con: la ausencia de la participación de la sociedad en la formulación de la estrategia anticorrupción; la falta de transparencia y acceso a la información; falta de criterios y procesos de reclutamiento y administración de recursos humanos; integridad en el proceso judicial; sanciones al sector privado; acceso público de información a la sociedad. Marco regulatorio y de supervisión del blanqueo de capital; transparencia en el financiamiento de las campañas electorales; transparencia, competencias y sistemas adecuados de compras, adquisiciones y finanzas.
11. Existe una brecha en la implantación de la legislación vigente o la legislación no es efectiva en lo relativo a la protección de las personas que denuncian la corrupción. Las disposiciones del marco jurídico vigente atienden estos asuntos,

pero su aplicación en la práctica abre espacios para el incumplimiento de la ley y la impunidad.

12. Para fortalecer la implantación de la ley en la práctica de las disposiciones legales vigentes es necesario completar el ciclo de identificación de las personas que cometen actos de corrupción, lograr radicarle cargos, exigir rendición de cuentas y restitución por los catos cometidos.
13. Se recomienda crear salas en los tribunales especializadas para atender los casos de corrupción pública y privada que estén preparados con tecnología para presentaciones y manejo de evidencia digital.
14. En el Departamento de Justicia mantener fiscales especializados en casos de corrupción.
15. Centralizar en la OCPR ciertos campos de las bases de datos de Hacienda, CRIM, CESCO, DRNA (Neptuno), Departamento de Salud (Registro demográfico), Departamento del Trabajo. Esto para tener una base de datos de inteligencia fiscal para poder obtener información completa sobre el personal investigado.
16. Darle garras al sistema para que la ley no sea letra muerta.
17. Limitar los términos electivos.
18. Los auditores internos de los municipios respondan a la Legislatura Municipal o junta directiva.
19. Lograr una estrategia coherente y coordinada del organismo anticorrupción creado. Se establezcan planes de trabajo específicos y se revise el cumplimiento de este y la estrategia delineada periódicamente. Divulgue los resultados obtenidos en común.
20. Dar mayor visibilidad a las subastas públicas de la ASG y las agencias.

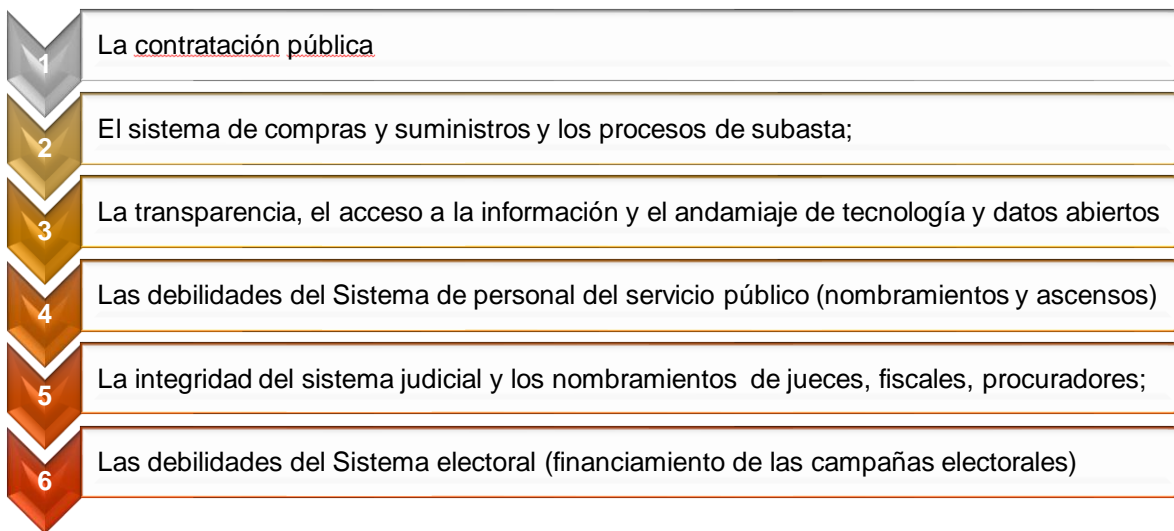
B. Conclusiones

Al analizar los resultados del cuestionario, el análisis FODA y las discusiones del grupo focal relacionados con el cumplimiento de las disposiciones de la CNUCC en las categorías de información relacionadas con las medidas preventivas para combatir la corrupción y la penalización encontramos que:

1. Puerto Rico cumple parcialmente con las disposiciones anticorrupción de la CNUCC en lo relativo a las categorías de información relacionadas con medidas

preventivas y el marco jurídico y regulatorio y no cumple con lo relacionado a la penalización de las prácticas de corrupción.

2. Si bien existe una adecuación normativa reciente (Código anticorrupción, 2018) y leyes relacionadas con la transparencia y el acceso a la información (Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública, Ley 141 y la Ley de datos abiertos del gobierno de Puerto Rico, Ley 122 , 2019), con la cual, en gran medida se cumple con los estándares mínimos reconocidos internacionalmente, estas disposiciones no son suficientes si no están acompañados de voluntad política y procesos de generación de capacidades en las personas, instituciones y organizaciones claves para su implementación, principalmente en el ámbito fiscal y judicial.
3. El marco institucional debe ser revisado y requiere mayor coherencia y que se fortalezcan los recursos de las instituciones responsables de combatir la corrupción.
4. Del análisis de las respuestas al cuestionario y el análisis FODA surge que las debilidades en el andamiaje jurídico y las políticas públicas vigentes abren espacio para la corrupción. Las áreas prioritarias por atender son:



5. Además, surge que hay erradicar el inversionismo político y revisar el código anticorrupción y las leyes relacionadas con el sistema electoral y la transparencia y el acceso a la información gubernamental.

V. RECOMENDACIONES

Al analizar cumplimiento de Puerto Rico con las disposiciones de la CNUCC encontramos que el estado de derecho y las prácticas anticorrupción son fragmentadas e insuficientes para prevenir y combatir la corrupción. De acuerdo con Alejandro Nieto (1997) “la inoperatividad de los mecanismos preventivos y de control administrativo tienen su origen en la voluntad del gobierno por perpetuar las prácticas corruptas.”

El entorno de la pandemia que vivimos nos obliga a repensar y reformar de manera estructural la gestión de lo público que incluye reformar sin titubeos: los marcos reguladores; establecer nuevos principios y procesos de gestión presupuestaria; simplificar los procesos administrativos; adoptar nuevas tecnologías y sistemas de digitalización para fortalecer la transparencia y el acceso a la información; robustecer los sistemas de contratación pública- privada; fortalecer los sistemas de capacitación y especialización profesional de los funcionarios públicos.

Los resultados del estudio subrayan la necesidad apremiante de fortalecer el sistema de gobernanza y gestión de los asuntos públicos para mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía y robustecer el sistema de integridad pública para combatir la corrupción. Para atender las debilidades del sistema se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Es necesario continuar fortaleciendo al andamiaje jurídico y el marco institucional encargado de implantar, fiscalizar e investigar delitos de corrupción. Además, es necesario robustecer los esfuerzos para prevenir y combatir este delito son fundamentales.
2. Además, se requiere fortalecer la educación para la prevención y la coordinación, y cooperación entre todos los componentes del marco institucional anticorrupción. También se identificó la necesidad de educación y capacitación a la ciudadanía para involucrarse en la prevención y fiscalización de los delitos de corrupción.
3. Los participantes del grupo focal puntualizan la necesidad de fortalecer las políticas y prácticas relacionadas con la penalización de la corrupción. Señalan que la falta de coordinación entre los distintos eslabones de la cadena judicial y una insuficiente claridad sobre el mandato de ciertas instituciones públicas desembocan en una respuesta parcial o inadecuada frente al fenómeno de la delincuencia y la impunidad en el procesamiento de delitos de corrupción.
4. Fortalecer el sistema judicial tanto a nivel estructural, de personal humano y de coordinación interinstitucional para el combate a la corrupción pública y la criminalidad económica.

5. Fortalecer el acceso a la justicia, invirtiendo adecuadamente en las instituciones y asegurando procesos transparentes e independientes en la selección y nombramiento de jueces y fiscales, y en el establecimiento de criterios transparentes para la asignación de las causas.
6. Fortalecer la capacidad tecnológica en las instituciones públicas, con énfasis en aquellas relacionados a transparencia e integridad, tales como: interoperabilidad, trazabilidad de la información, análisis de correspondencia, ejecución y control de la transparencia activa y pasiva, alertas anticipadas ante posibles hechos de fraude, el rastreo y seguimiento de las fuentes de financiamiento en las campañas políticas, cumplimiento de la Ley de acceso a las informaciones, entre otros.
7. Establecer canales de diálogo entre el sector privado y el sector público para garantizar un enfoque común sobre comportamiento ético y rechazo de prácticas corruptas.
8. Fortalecer las herramientas de transparencia y acceso a la información pública con una perspectiva de derechos humanos, accesibilidad y calidad. Modificar la legislación estableciendo la publicidad -via transparencia activa- en formato de datos abiertos, incluyendo la declaración de intereses.
9. Mejorar las prácticas administrativas relacionadas con el reclutamiento y selección de los servidores públicos. Es necesario desalentar las malas prácticas de recursos humanos basadas en el inversionismo político y sustituirlas por un verdadero sistema de personal basado estrictamente en el mérito y la capacidad profesional.
10. Fortalecer la legislación y las prácticas administrativas para propiciar la Integridad y prevención de conflictos de intereses en el desempeño de la función pública, regulando expresamente las llamadas “puertas giratorias”.

En suma, combatir la corrupción y dotar de capacidad al sector público para mejorar la su eficiencia, eficacia y efectividad son dos caras de la misma moneda. Todos tenemos que contribuir a que los gobernantes dejen de anteponer el juego político-partidista a la buena gobernanza y gestión de los asuntos públicos. Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones del estudio tienen implicaciones importantes no sólo para mejorar el marco jurídico y la estrategia anticorrupción de Puerto Rico, sino también, la transparencia y el acceso a la información para atender las deficiencias en el análisis y la difusión de datos y la incoherencia de las políticas públicas que favorece las informaciones erróneas y la desinformación.

Las lecciones aprendidas serán de gran utilidad para fortalecer la integridad pública, mejorar la gobernanza y la gestión de los asuntos públicos y prevenir, combatir y penalizar la corrupción para propiciar el bien común de la sociedad. El plan de trabajo de las recomendaciones del estudio servirá de guía para desarrollar y establecer las acciones requeridas para fortalecer el marco jurídico y la estrategia anticorrupción y es la herramienta para monitorear y evaluar la implantación.

En la segunda etapa del estudio se llevará a cabo un examen formal mediante un proceso de revisión de pares por un equipo de examinadores del nivel local e internacional. En la última etapa se producirá y divulgará un informe de resultados y se encaminarán las acciones prioritarias recomendadas para implantar la mejora del sistema anticorrupción.