

Estudio de Investigación
Desafíos de la corrupción para la gobernanza y la economía



© 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: centrodegovernanzapr@gmail.com
Web Page: governanzapr.org



TABLA DE CONTENIDO

I.	PANORAMA GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.....	1
	A. Relevancia del estudio.....	1
	B. Problema de la investigación y Propósito del estudio	4
II.	METODOLOGÍA Y DEFINICIONES.....	6
	A. Metodología y técnicas para recopilar información.....	6
	B. Definiciones operacionales.....	9
III.	RESULTADOS Y HALLAZGOS	16
	A. Acerca de los resultados de la encuesta y las entrevistas	16
	B. Acerca del estado de situación de la economía de Puerto Rico.....	20
IV.	RECOMENDACIONES	21

I. PANORAMA GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

A. Relevancia del estudio

El entorno, tanto en la gobernabilidad como en la economía, ha estado cambiando de manera acelerada en la última década y los huracanes, los terremotos, la pandemia del coronavirus y la guerra entre Rusia y Ucrania lo han profundizado. Los efectos de estos eventos extraordinarios en la gobernabilidad y la economía exigen instituir cambios fundamentales en la gobernanza pública y un compromiso, determinación y voluntad firme para movilizar una agenda pública de desarrollo económico y social inclusivo y sostenible que propicie la prosperidad compartida y el bien común de la sociedad.

La abundante literatura consultada hace hincapié en que las debilidades estructurales que dificultan la mejora de la gobernanza y la gestión pública se relacionan con:

- 1 La carencia y la fragilidad de los principios básicos de toda administración pública sana.
- 2 La ausencia de transparencia, la pobre rendición de cuentas y la falta de responsabilidad en la gestión pública.
- 3 La presencia de distintas modalidades de corrupción.

Para abordar el desafío de la gobernabilidad que encara Puerto Rico, caracterizado por deficiencias en la prestación de servicios, corrupción y aumento en la desigualdad, es preciso que nos replanteemos el proceso de gobernanza para lograr los objetivos de bienestar común, crecimiento y equidad. En este sentido, las tensiones resultantes de los huracanes, los terremotos, la pandemia y la debacle fiscal y la crisis económica, política y social que ha venido experimentando el país por más de una década, exigen mayor atención a los principios rectores del buen gobierno de lo público y puntualizan la obligatoriedad de repensar del papel de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones para encaminar la mejora de la gobernanza y la regeneración de la economía.

Es evidente que la corrupción nos afecta a todos a nivel personal, institucional y nacional y plantea el desafío de luchar para prevenirla, combatirla y penalizarla. El impacto de la corrupción puede observarse en el día a día. En el caso de las transacciones rutinarias (por ejemplo, trámites burocráticos), estas se han convertido en prácticas que deben ser pagadas (lo cual constituye un soborno) para que se ejecuten de forma más eficiente. También se puede percibir en aspectos más profundos y fundamentales de los

regímenes democráticos, en los que corrompe el vínculo entre las decisiones que se toman colectivamente y la capacidad de la sociedad para influir en ellas a través de aspectos básicos y necesarios para el sistema democrático —como las discusiones colectivas, el debate o el voto mismo.

En la actualidad, es indiscutible que la corrupción tiene un impacto adverso en la gobernabilidad, socava la democracia desde dentro y dificulta el crecimiento económico sostenible. Los actos de corrupción minan los valores y principios de la democracia (la cultura democrática). La sociedad pierde la confianza en las decisiones del gobierno, lo que limita los alcances de la acción colectiva, al tiempo que corrompe los mecanismos y objetivos propios de la democracia.

Más aún, sus efectos tienen consecuencias mucho más profundas para los grupos vulnerables, cuyas condiciones de vida dependen en gran medida de la ayuda del Estado. Por esta razón, la corrupción es mucho más que un problema de procesos administrativos deficientes o de políticas públicas ineficaces. La lucha contra la corrupción es un imperativo moral para todos quienes ejercen una función pública, solo de esta manera se podrá asegurar el respeto a los derechos humanos, consolidar una mejor democracia y ofrecer mejores condiciones de vida a todas las personas.

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

De acuerdo con Douglas North, Premio Nobel de Economía, el dilema fundamental para explicar el éxito o el fracaso de las sociedades en tiempos de cambios disruptivos surge del conflicto entre eficiencia económica y capacidades de gobernanza. Señala que cuando el interés particular de los gobernantes se sitúa por encima de la eficiencia y la prosperidad económica el resultado es nefasto para el crecimiento económico y el bien común de la sociedad. En este sentido, Daniel Kaufman (2019) señala que “en la mayoría de los casos un síntoma o consecuencia de las debilidades o fracasos institucionales está relacionado con la falta de transparencia que es el mejor antídoto para combatir la corrupción.”

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.

En Puerto Rico, se puede constatar que el país viene enfrentando un problema de corrupción sistémica. La prensa informa que los casos de corrupción han venido aumentando aceleradamente. Asimismo, los estudios de investigación realizados por el Centro de Gobernanza destacan que 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 las administraciones gubernamentales y los partidos políticos consideren la corrupción como un asunto de precariedad de la gobernabilidad y de claro interés social.

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. Se ha comprobado empíricamente que 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). El problema esencial en Puerto Rico radica en que, a diferencia de los países con superior ejecutoria en su gestión pública, como Nueva Zelanda, Dinamarca y Portugal, el País no ha abordado las reformas de su sistema de gobernanza y administración gubernamental que exigen los tiempos que vivimos.

En las últimas décadas se ha podido demostrar la relación negativa y el costo de la corrupción sobre: el crecimiento económico y la competitividad; las variables sociales; los derechos humanos; la pobreza; los asuntos financieros; y la inversión. Esto desalienta la inversión ya que no hay certidumbre de los costos reales de los proyectos ni del tiempo para lograrlos. Esto provoca que la economía sea poco competitiva, altamente costosa y lenta para tomar decisiones. Como consecuencia, siguen deteriorándose las condiciones políticas, sociales y económicas que permitirían la implantación de políticas públicas que resuelvan con eficacia las principales necesidades sociales.

En el contexto de Puerto Rico, los resultados de los estudios de investigación realizados por el Centro de Gobernanza puntualizan que “nuestra sociedad sigue enfrentando en la corrupción un grave impedimento para avanzar en la mejora de la gobernanza pública, la consolidación de los derechos democráticos y de niveles de gobernabilidad que permitan el crecimiento económico inclusivo y el desarrollo social sostenible.” Es evidente que, tanto los efectos negativos de la corrupción en el desarrollo sostenible y la competitividad económica, como los métodos para combatirla se ha centrado fundamentalmente en los aspectos normativos y de cumplimiento con leyes y

reglamentos y no ha considerado las causas estructurales de ésta y su impacto para la economía y la sociedad.

En décadas recientes se observa que la clase política en Puerto Rico, al igual que muchos países a nivel mundial, ha sufrido un gran desgaste y está desprestigiada, no articulan proyectos políticos convocantes, no logran resultados para satisfacer las necesidades de la población y sus dirigentes concentran cada vez mayor poder en sí mismos y no en sus constituyentes. Además, su financiamiento no es transparente y no cumplen su función social. Los escándalos recientes claramente muestran que la corrupción debe contrastarse con una verdadera reforma institucional y del marco jurídico que atienda la disuasión y ponga fin a la impunidad de las personas con conexiones políticas.

En este contexto, los estudios de investigación realizados por el Centro de Gobernanza por los pasados diez años revelan que, en un momento extremadamente difícil para Puerto Rico debido a las debilidades de la gobernanza, el deterioro institucional y el aumento de la corrupción es inaplazable fortalecer la gobernabilidad, regenerar la gobernanza y mejorar la capacidad institucional. Asimismo, las investigaciones del Centro de Gobernanza plantean que la pandemia del coronavirus ha traído consigo grandes desafíos a la gobernabilidad y la integridad pública, lo que demuestra que para mitigar y afrontar mejor el futuro es impostergable atender la ausencia de transparencia que propicia que la corrupción prospere durante eventos catastróficos.

La magnitud del desafío planteado exige la búsqueda de ideas para repensar la manera habitual en que se ha combatido la corrupción no pueda ser emprendida exclusivamente por el sector público. La construcción de la hoja de ruta a seguir para prevenir, combatir y penalizar la corrupción y fortalecer la probidad no es una tarea sencilla. Es necesario abrazar nuevas tendencias y buenas prácticas internacionales, aprender de los esfuerzos del pasado y tender puentes con otros actores, como son la academia y la sociedad civil organizada, para que participen activamente en el diseño e implantación de medidas eficaces de combate al fenómeno.

Más aún, se requiere transparentar aquellas áreas públicas donde reina la opacidad, dar voz a las víctimas de este fenómeno y se debe acabar con la indiferencia ciudadana de la que se alimentan los corruptos. Para esto, una actitud ágil permitirá, en primer lugar, advertir, para luego responder oportunamente a las sofisticadas formas que adopta este fenómeno. Todo ello, sin perder de vista la necesidad de establecer una mirada de largo plazo para atacar las raíces más profundas del problema.

B. Problema de investigación y Propósito del estudio

Es evidente que, tanto los efectos negativos de la corrupción en el desarrollo sostenible y la competitividad económica, como los métodos para combatirla se ha centrado fundamentalmente en los aspectos normativos y de cumplimiento con leyes y reglamentos y no ha considerado las causas estructurales de ésta y su impacto para la economía y la sociedad. Los estudios de investigación empírica desarrollados por el

Centro de Gobernanza en la pasada década hemos identificado una interrogante que no cesa ***¿en qué medida los actos de corrupción afectan la gobernanza pública y le restan viabilidad al crecimiento económico, la prosperidad compartida y el bien común de la sociedad?***

En términos operacionales la definición adoptada para este estudio de investigación considera que la corrupción es una patología social nociva para la democracia que impide la generación del capital social que agrega valor y limita el crecimiento económico al elevar los costos de servicios que presta el gobierno. 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.

En este estudio de investigación hemos definido la corrupción adaptando a Puerto Rico la definición que propone Transparencia Internacional: “La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para el beneficio privado.” Esta definición es compartida por diversas entidades internacionales entre ellas la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación, el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La corrupción también ocurre en caso de amiguismo, tráfico de influencia, extorsión, 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 u otras formas de desviación de recursos públicos por un funcionario gubernamental, pero no se limita a estas modalidades.

Este estudio tiene el propósito de examinar los *factores, los patrones, las modalidades o tipos, las tendencias y los niveles de la corrupción gubernamental* en Puerto Rico. El objetivo del estudio es identificar y analizar las áreas más vulnerables para las actividades corruptas en el gobierno de Puerto Rico; el impacto de las actividades de corrupción para el crecimiento económico inclusivo y el desarrollo social sostenible y las metodologías existentes, si alguna, utilizadas para medir la corrupción.

Los estudios y análisis internacionales demuestran que los gobiernos deben plantearse cambios en la gobernanza de sus instituciones para atender los desafíos de la nueva época que vivimos. Asimismo, plantean que la tendencia humana y los incentivos políticos conspiran contra la necesidad imperiosa del cambio y la transformación que reclama la coyuntura actual. La tendencia es a permanecer en el estatus quo que se considera menos arriesgado en el corto plazo, pero a medio y largo plazo los riesgos y el costo son mucho mayores.

Además, el estudio tiene como objetivo identificar los factores jurídicos, sociales, culturales, económicos y políticos que promueven los actos de corrupción. El estudio se

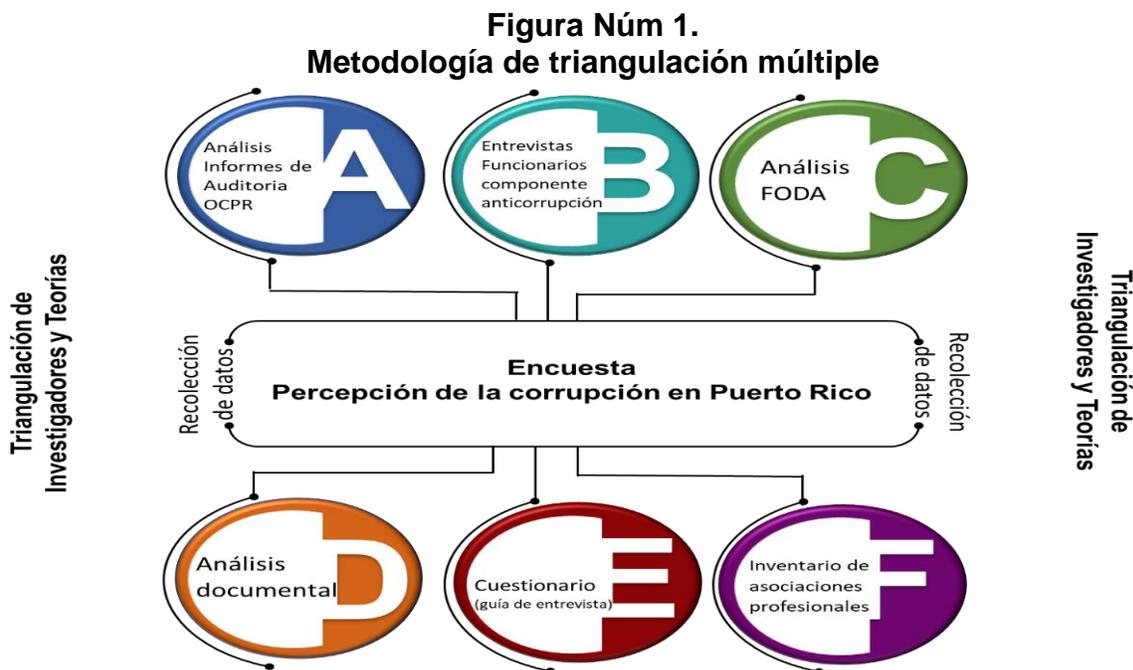
propone identificar áreas de oportunidad y recomendaciones para mejorar la formulación de políticas públicas, fortalecer el estado de derecho vigente y desarrollar estrategias, métodos y métricas para medir la corrupción y su impacto en el desarrollo sostenible y la competitividad económica del País.

II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN Y DEFINICIONES

A. Metodología y técnicas para recopilar información

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.

Este estudio utilizó el método de triangulación múltiple que incluye la utilización de diversas fuentes de datos, de teorías y de investigadores de varias disciplinas del saber. La figura que sigue representa las principales técnicas de recopilación y análisis de datos utilizadas para llevar a cabo el estudio:



El estudio combina el uso y aplicación de las investigaciones cuantitativa y cualitativa. El propósito consiste en buscar datos estadísticos y al mismo tiempo recoger y analizar distintos puntos de vista de personas involucradas en el tema. La investigación

cuantitativa busca respuestas a preguntas específicas: qué, cómo, cuándo, dónde y por qué. Por su parte, la investigación cualitativa intenta explicar las causas de los fenómenos y de los comportamientos humanos. La participación de los sujetos de estudio es incorporada en la investigación cualitativa.

La principal propuesta de articulación de ambos métodos es la que hace Denzin a través de su concepto de *triangulación*. Este autor define la triangulación en la investigación como “*la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos o métodos de investigación en el estudio de un fenómeno singular*” (Denzin, 1970). Se refiere a la combinación de estos tipos como *triangulación múltiple*. Según el aspecto en el que se adopte la estrategia de combinación se puede hablar de:

- a) *Triangulación de fuentes de datos* que consiste en la consideración del punto de vista de los distintos grupos que conforman la realidad objeto de estudio.
- b) *Triangulación de investigadores* que articula la participación de múltiples investigadores de varias disciplinas en el proceso y cuyo objetivo es compensar el sesgo potencial derivado del análisis de los datos desde una única perspectiva.
- c) *Triangulación teórica* que consiste en aplicar en la investigación las distintas teorías existentes, sobre un tema con el objeto de encontrar los aspectos complementarios aplicables al tema de investigación que aportan las distintas perspectivas.
- d) Finalmente, la *triangulación metodológica* consiste en la combinación de varios métodos de recogido y análisis de datos para acercarse a la realidad investigada.

Las técnicas principales utilizadas para realizar el estudio se describen a continuación:

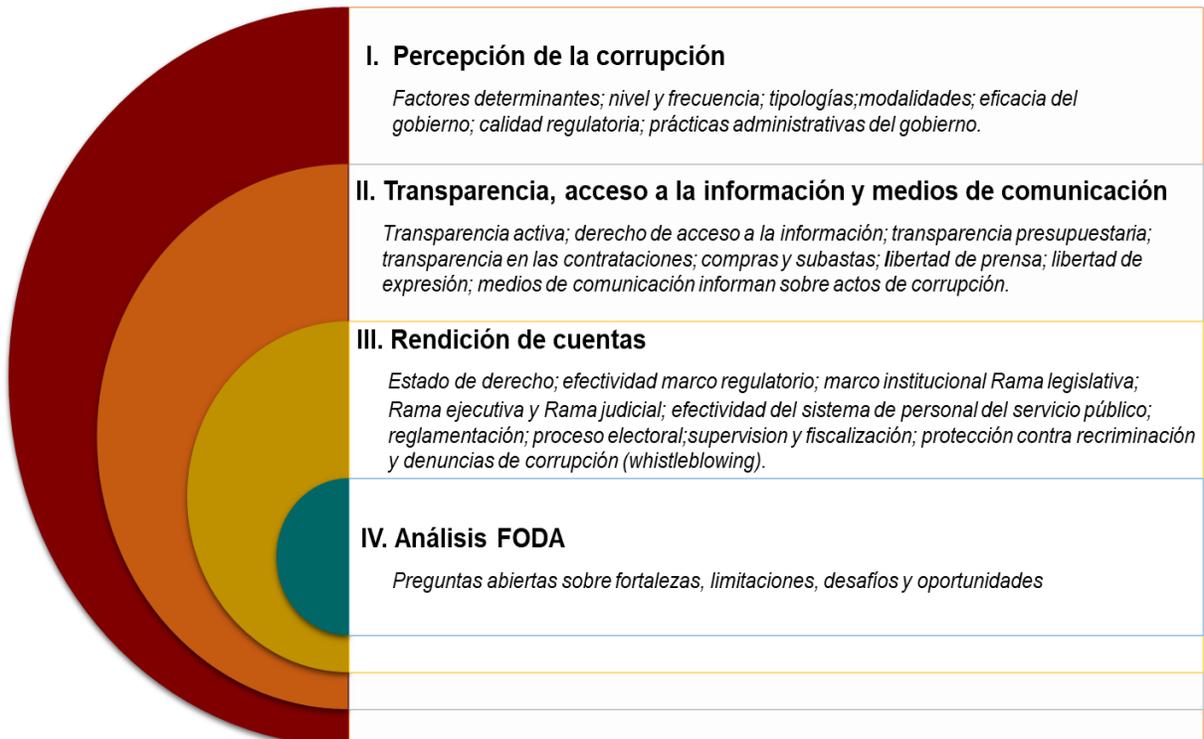
1. **Análisis documental.** Recopilación y análisis de literatura académica y el andamiaje jurídico sobre transparencia, buen gobierno y corrupción gubernamental.
2. **Análisis de los informes de auditoría de la OCPR.** Se analizaron los informes de auditoría de la Oficina del Contralor correspondiente a los años 1ro de julio de 2010 al 30 de junio de 2019 con el propósito de identificar los patrones y las modalidades de corrupción más frecuentes.
3. **Encuesta.** Diseño de la encuesta para recoger información sobre las categorías información y los indicadores de percepción de la corrupción utilizados por los organismos internacionales. Los enunciados de la encuesta recogen información relativa a tres (3) categorías de información: (1) Percepción de la corrupción; (2) Transparencia, acceso a la información y medios de comunicación; (3) Rendición de cuentas.

El propósito de la encuesta es recoger la opinión de los consultados, representativos de los diversos sectores de la sociedad, sobre los patrones, las modalidades, los niveles y las tendencias de la corrupción gubernamental en Puerto Rico con el objetivo de contribuir a desarrollar políticas públicas, programas y proyectos para prevenirla y combatirla.

La encuesta fue circulada a través de la plataforma Survey Monkey. Completar la encuesta le tomó a los consultados sólo 10 minutos y las respuestas fueron manejadas en estricta confidencialidad y tabuladas electrónicamente por lo que la información recopilada será agrupada de forma agregada lo que garantizó que ningún participante de la encuesta pudiera ser identificado. Para cada premisa presentada, el encuestado expresó su opinión sobre la premisa y/o pregunta presentada haciendo una marca de cotejo (✓) en el enunciado utilizando como respuesta **SI**, **NO** o **NO SE**.

La encuesta incluyó una serie de preguntas de selección múltiple/ abiertas donde el encuestado seleccionó la (s) respuesta (s) que mejor describía su opinión utilizando las alternativas presentadas para cada pregunta. En el caso de las premisas o preguntas de selección múltiple el encuestado seleccionó la (s) respuesta (s) que mejor describía su opinión utilizando las alternativas presentadas para cada pregunta. La figura que sigue presenta las interrelaciones entre las variables utilizadas para el diseño de la encuesta y la guía de entrevista (cuestionario):

Figura núm. 2
Categorías y subcategorías de información
Encuesta Percepción de la corrupción en Puerto Rico



Para conducir la encuesta se seleccionaron aleatoriamente una muestra de las asociaciones representativas de las profesiones y los grupos por sector. Las Asociaciones Profesionales encuestadas fueron:

Asociación de Analistas Financieros
Asociación del Comercio al Detal de PR
Asociación de Economistas
Asociación de Ejecutivos de Ventas y Mercadeo
Asociación de Industriales
Asociación de Productos de PR
Asociación de Tecnólogos Médicos
Cámara de Comercio de PR
Cámara de Comercio del Sur
Cámara de Mercadeo Industria y Distribución de Alimentos
Colegio de Abogados y Abogadas de PR
Colegio de Arquitectos y Arquitectos Paisajistas
Colegio de Contadores Públicos Autorizados
Colegio de Ingenieros y Agrimensores
Colegio de Farmacéuticos
Colegio de Médicos Cirujanos
Colegio de Profesionales de la Enfermería
Sociedad Puertorriqueña de Planificación

A. Definiciones operacionales

Definiciones operacionales

Acceso a la información

El acceso a la información consiste en el derecho reconocido jurídicamente —a menudo a través de leyes sobre libertad de información— de consultar datos e información clave en poder del gobierno o de cualquier organismo público. Si bien los presupuestos, la aprobación de proyectos y las evaluaciones normalmente se publican, los ciudadanos pueden solicitar que se proporcionen documentos adicionales.

Auditoría

Control interno o externo de los registros, los procesos, las funciones y el desempeño de una organización con el fin de realizar una evaluación independiente y verosímil de su cumplimiento con las leyes, reglamentaciones y auditorías aplicables.

Cabildeo (Lobbying)

Cualquier actividad llevada a cabo con el fin de influir o ejercer presión en las políticas y decisiones de un gobierno o institución para favorecer una determinada causa o resultado. Aun cuando estén permitidos por la ley, estos actos pueden tener consecuencias desequilibrantes si el grado de influencia por parte de empresas, asociaciones, organizaciones y personas resulta desproporcionado.

Captura del Estado

Una situación en la cual poderosos individuos, instituciones, empresas o grupos dentro o fuera de un país recurren a la corrupción para definir las políticas, el marco jurídico y la economía de dicho país en beneficio de sus intereses privados.

Cientelismo

Sistema desigual de intercambio de recursos y favores basado en una relación de explotación entre un “patrón”, que dispone de mayor riqueza y/o poder, y un “cliente” con menos riqueza y más vulnerable.

Código de conducta

Declaración de principios y valores que establece expectativas y estándares sobre la conducta de una organización, un organismo gubernamental, una compañía, un grupo de personas afiliadas o un individuo, incluidos los niveles mínimos de cumplimiento y las medidas disciplinarias para la organización, su personal y los voluntarios.

Colusión

La colusión representa un acuerdo secreto entre partes, en el sector público y/o privado, quienes se confabulan para cometer actos con el fin de engañar o defraudar y así obtener una ventaja económica ilícita. Las partes involucradas reciben usualmente el nombre de “carteles”.

Conflicto de intereses

Situación en la que una persona o la entidad en la que esta trabaja, ya sea un gobierno, empresa, medio de comunicación u organización de la sociedad civil, debe optar entre las responsabilidades y exigencias de su puesto y sus propios intereses privados.

Contratación

La contratación es el conjunto de procedimientos establecidos para la adquisición de bienes y servicios por personas, empresas u organizaciones, desde la evaluación de las necesidades iniciales hasta la concesión del contrato y la provisión del servicio.

Contribución política

Una contribución política es cualquier contribución, en efectivo o en especie, destinada a apoyar una causa política. Algunos ejemplos son el obsequio de bienes o servicios, las actividades de publicidad o promoción en respaldo de un partido político, y la compra de entradas para eventos de recaudación de fondos.

Corrupción a gran escala

La corrupción a gran escala consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común. Ver “corrupción”, “actos de corrupción menores” y “corrupción política”.

Corrupción política

Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio. Ver “corrupción”, “corrupción a gran escala” y “actos de corrupción menores”.

Cumplimiento

Aquellos procedimientos, sistemas o departamentos dentro de organismos públicos o empresas que garantizan que todas las actividades legales, operativas y financieras cumplan con las leyes, reglas, normas, reglamentaciones y estándares vigentes.

Denuncia de irregularidades (*whistleblowing*)

Esta expresión hace referencia a la alerta emitida por un empleado, director o tercero externo con la intención de revelar una situación de negligencia o abuso en las actividades de una organización, organismo gubernamental o empresa (o de uno de sus socios comerciales) que suponga una amenaza para el interés público, así como la integridad y prestigio de la organización.

Si bien este término en inglés tiene un sentido mayormente positivo, no existe en muchos otros idiomas un concepto similar con la misma connotación.

Divulgación

Consiste en proporcionar información, ya sea porque lo exige la ley o de buena fe, acerca de las actividades de un particular, funcionario público, empresa u organización. La información puede ser sobre los bienes de un candidato político, los informes financieros de una empresa, los donantes de una ONG o las acusaciones de un denunciante.

Estado de derecho

Este término hace referencia a las estructuras, las prácticas y los sistemas jurídicos y políticos que condicionan las acciones de un gobierno a fin de proteger los derechos y libertades de los ciudadanos, mantener el orden público y fomentar el funcionamiento efectivo del país.

Ética

Conjunto de estándares sobre conducta aplicables al ámbito del gobierno, las empresas y la sociedad basados en valores centrales que orientan las decisiones, elecciones y acciones.

Extorsión

Consiste en utilizar, de manera directa o indirecta, el propio acceso a una posición de poder o a una ventaja en la información para exigir injustificadamente a otros colaboración o dinero mediante amenazas coercitivas.

Fraude

El fraude consiste en engañar a otro en forma deliberada con el fin de obtener una ventaja indebida o ilícita (ya sea financiera, política o de otro tipo). Los países clasifican a este tipo de delitos como una violación de tipo penal o civil.

Gobernabilidad

La gobernabilidad es un concepto más amplio que la noción tradicional de gobierno, y se centra en las relaciones entre los líderes, las instituciones públicas y los ciudadanos, así como en los procesos mediante los cuales estos adoptan e implementan decisiones. El término también puede aplicarse a empresas y ONG.

La “buena” gobernabilidad se caracteriza por ser participativa, responsable, transparente, eficiente, receptiva e inclusiva, respetar el Estado de derecho y reducir al mínimo las oportunidades de corrupción.

Gobierno corporativo

Procedimientos y procesos que regulan la forma en que se dirigen, administran y controlan las organizaciones del sector privado, incluidas las relaciones entre los diferentes actores relevantes (Junta Directiva, gerentes, accionistas y otros grupos interesados), así como sus responsabilidades y expectativas legítimas.

Inhabilitación

Inhabilitar

Procedimiento mediante el cual se excluye a determinadas empresas y personas de participar en proyectos o en su licitación. Los gobiernos y los organismos multilaterales utilizan este proceso para sancionar públicamente a aquellas empresas, ONG, países o personas que se determine que han tenido una conducta antiética o ilícita.

Incitación

Existe incitación cuando una persona solicita, ordena o sugiere a otra pagar un soborno o cometer otro tipo de delito.

Integridad

La integridad se refiere a las conductas y acciones coherentes con una serie de normas y principios morales o éticos, adoptados por personas al igual que instituciones, que operan como una barrera contra la corrupción. Ver “ética”.

Lavado de dinero

El lavado de dinero es el proceso mediante el cual se oculta el origen, la titularidad o el destino de fondos obtenidos por medios ilícitos o fraudulentos, al incorporarlos a actividades económicas legítimas.

Malversación

La malversación se produce cuando una persona que ocupa un cargo en una institución, organización o empresa toma para sí, utiliza o trafica de manera deshonesto e ilícita los fondos y bienes que le fueron confiados para fines de enriquecimiento personal u otras actividades.

Nepotismo

Se trata de una forma de favoritismo basada en vínculos sociales y familiares, en la que una persona que ocupa un cargo oficial aprovecha su poder y autoridad para conceder un empleo o favor a un familiar o amigo, aun cuando posiblemente no sea la persona más preparada o no lo amerite. Ver también “clientelismo”.

Pactos

Un pacto es un acuerdo voluntario entre varias partes (p. ej., empresas, organismos gubernamentales, licitadores) mediante el cual asumen el compromiso formal de respetar “reglas de juego” establecidas de mutuo acuerdo, tales como abstenerse de pagar/aceptar sobornos y la promesa de respetar los derechos humanos.

Padrinazgo

El padrinazgo es una forma de favoritismo en la cual una persona resulta seleccionada para un empleo o beneficio del gobierno en función de su afiliación política o sus contactos y con independencia de su formación o mérito.

Actos de corrupción menores

Los actos de corrupción menores consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos⁵⁴. Ver “corrupción” y “corrupción a gran escala”.

Puertas giratorias entre el sector público y el privado (*revolving door*)

Esta expresión hace referencia a una persona que alterna entre cargos públicos y cargos en empresas privadas, aprovechando el período durante el cual trabaja en el gobierno en beneficio de las compañías que anteriormente administraba

Rendición de cuentas

Rendición de cuentas significa que las personas, los organismos y las organizaciones (de carácter público, privado y de la sociedad civil) tienen la responsabilidad del adecuado cumplimiento de sus funciones.

Recuperación de activos

Proceso legal mediante el cual un país, gobierno y/o sus ciudadanos recuperan recursos del Estado que fueron robados a través de actos de corrupción por regímenes actuales y anteriores, sus familiares y aliados políticos, o por actores extranjeros.

Sector privado

El sector privado está compuesto por empresas, hogares e instituciones no controladas por el sector público y que se operan en beneficio de particulares. La corrupción en el sector privado se caracteriza por la injerencia de grupos de este sector en decisiones y acciones que conllevan un abuso del poder.

Sector público

El sector público está compuesto por el gobierno y sus unidades descentralizadas, —incluyendo a la policía, las fuerzas armadas, las carreteras públicas, las autoridades de tránsito, la educación primaria y el sistema de atención de salud— que utilizan fondos públicos y ofrecen servicios con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y no con fines de lucro.

Soborno

El soborno consiste en un ofrecimiento, promesa, entrega, aceptación o exigencia de un incentivo para realizar una acción ilícita, antiética o que supone abuso de confianza. Los incentivos pueden consistir en obsequios, préstamos, comisiones, recompensas u otras ventajas (impuestos, servicios, donaciones, etc.).

Supervisión

Proceso independiente de investigación y monitoreo —interno o externo— de las operaciones y actividades de un organismo gubernamental, empresa u organización de la sociedad civil para asegurar la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos.

El ámbito, fuera de la familia, el Estado y el mercado, en el que las personas se asocian con el fin de promover un conjunto de intereses comunes. En esta esfera suelen incluirse a grupos voluntarios y comunitarios, organizaciones no gubernamentales (ONGs), sindicatos y organizaciones religiosas, por lo que se trata de un concepto más amplio que el de ONG.

Transparencia

La transparencia es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas.

Voluntad política

La voluntad política consiste en la demostración y el compromiso de los líderes políticos de abordar los desafíos que enfrenta la sociedad o de cumplir una promesa política, tal como luchar contra la corrupción o incrementar la participación política, mediante la implementación de respuestas políticas adecuadas, incluidas las reformas generalizadas.

III. RESULTADOS Y HALLAZGOS

La corrupción es un fenómeno que está siendo estudiado de manera creciente en el contexto de su impacto en la gobernanza de los asuntos públicos y la economía. Las investigaciones realizadas en las pasadas décadas a nivel mundial plantean que la corrupción reduce la efectividad y la calidad de las políticas económicas, distorsiona el diseño y aplicación del marco regulatorio y del accionar de la justicia (Transparencia Internacional 2019). Asimismo, las investigaciones realizadas por la academia y otras entidades internacionales puntualizan el impacto adverso de la corrupción en los niveles de inversión, desarrollo, crecimiento, igualdad y bienestar de la economía.

De los resultados del estudio de investigación surge que la corrupción en Puerto Rico se ha generalizado y es la causa principal de la desconfianza en la clase política y del deterioro en la gestión del gobierno a nivel general. Ante ello urge revisar el andamiaje jurídico para eliminar duplicidad y redundancia y fortalecer los aspectos relacionados a la penalización y la impunidad; atender las deficiencias del marco regulatorio sobre transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; fortalecer el marco institucional anticorrupción; desarrollar las capacidades directivas y gerenciales; también se requiere instituir niveles aceptables de confianza para fortalecer la calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, los hallazgos del estudio sustentan que se requieren transformaciones radicales en el liderazgo político fundamentados esencialmente en la honestidad como valor público para la mejora de la gobernanza y el fortalecimiento de la democracia. Los cambios requeridos requieren corresponsabilidad e involucración de la ciudadanía para que la corrupción sea rechazada, condenada y sancionada y que los valores humanos sirvan de pilar para la conducta vertical, transparente y honesta en beneficio del interés público y el bien común de la sociedad. Del estudio de investigación surgen los siguientes hallazgos, conclusiones y recomendaciones:

Acerca de los resultados de la encuesta y las entrevistas

El propósito de la encuesta y las entrevistas es recoger la opinión de los consultados, representativos de los diversos sectores de la sociedad, sobre los patrones, las modalidades, los niveles y las tendencias de la corrupción gubernamental en Puerto Rico con el objetivo de contribuir a desarrollar políticas públicas, programas y proyectos para prevenirla y combatirla.

El estudio de investigación recopila información utilizando tres categorías y subcategorías de información para medir la percepción de la corrupción en Puerto Rico: (1) percepción de la corrupción; (2) transparencia, acceso a la información y medios de comunicación y; (3) rendición de cuentas. La figura que sigue resume los datos principales de la encuesta:

Figura Núm. 3
Acerca de la Encuesta sobre
Percepción de la corrupción en Puerto Rico



Los resultados de la encuesta y las entrevistas revelan que los consultados plantean que la cantidad de denuncias o sanciones por actos de corrupción en todas sus modalidades (fraude, malversación de fondos, soborno, nepotismo/amiguismo, y otras modalidades.) no necesariamente es un buen termómetro para conocer cuanta corrupción hay en el país. Plantean que es necesario utilizar mediciones empíricas y formales utilizando los estándares internacionales.

Para atender los cambios estructurales requeridos se requiere corresponsabilidad e involucración de la ciudadanía para que la honestidad se valore y la corrupción sea rechazada, condenada y sancionada. De la investigación surgen los siguientes hallazgos principales:

1. De acuerdo con la opinión de los consultados la corrupción en el país es sistémica y se ha generalizado y el andamiaje jurídico anticorrupción vigente para prevenirla, combatirla y penalizarla no es efectivo. Plantean que los intereses particulares-político partidista, empresariales y personales- no permiten que el andamiaje anticorrupción sea eficaz.
2. Los resultados del estudio revelan que las debilidades en el andamiaje jurídico son insuficientes para prevenir, combatir y penalizar la corrupción. 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. Del análisis de los resultados de la encuesta, las entrevistas 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: la contratación pública; el sistema de compras y suministros; los procesos de subasta; los nombramientos en el sistema judicial (jueces, fiscales, procuradores); las debilidades del sistema de nombramientos y asensos en el servicio público.
4. De acuerdo con los entrevistados del grupo focal el andamiaje jurídico es satisfactorio, sin embargo, existe una brecha en las prácticas para su efectiva implantación. Es impostergable cerrar la brecha entre lo dispuesto en la legislación vigente y en la práctica.
5. Asimismo, de los resultados del estudio surge que el marco institucional de las agencias del componente anticorrupción debe ser revisado para que opere como un sistema integrado. Requiere mayor coherencia y que se fortalezcan los recursos de las instituciones responsables de combatir la corrupción. Los participantes del estudio plantean que el Código Anticorrupción es débil en la dimensión de restitución de activos y deja fuera de las agencias que componen el sistema anticorrupción entidades tales como el comisionado electoral, el Comisionado de Instituciones Financieras, el Comisionado de Seguros y otros reguladores del sistema financiero.
6. 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.
7. El análisis de los hallazgos de los informes de la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPD) revela serias deficiencias en los sistemas presupuestarios, compras y contrataciones, contables, así como los nombramientos y las transacciones de personal en el sistema de personal del servicio público.
8. Ante el incremento de la corrupción evidenciado con los Informes de la OCPD es apremiante desarrollar las capacidades institucionales generando mecanismos robustos de transparencia y rendición de cuentas y fortalecer los procesos de toma de decisiones y fortalecer las prácticas de penalización por el incumplimiento.

9. Los resultados del estudio señalan que de acuerdo con la percepción de los consultados en Puerto Rico la corrupción constituye una situación generalizada y que el país ha experimentado un aumento de los hechos de corrupción en las pasadas décadas. El 98% de los encuestados opina que la corrupción es un problema significativo en la sociedad. Asimismo, el 77% de los participantes de la encuesta perciben que en Puerto Rico los actos de corrupción han aumentado.
10. Los resultados del estudio revelan que la fiscalización de la ciudadanía en muchas instancias es débil y no hay un esfuerzo firme y sostenido para sacar a la luz pública los casos de corrupción.
11. De los hallazgos del estudio surge que hay que repensar y transformar el sistema de personal de servicio público para restituir la meritocracia y la profesionalización como ejes esenciales para mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía.
12. El estudio de investigación confirma que la corrupción es difícil de medir. Los entrevistados concurren en que este fenómeno se presenta de manera oculta y silenciosa, sin que se pueda constatar de forma precisa cuantos casos de corrupción ocurren en la actualidad. Por ello, hay que establecer sistemas formales para su medición continua.
13. Los consultados coinciden en su opinión de la necesidad apremiante que encara el país de formular mejores políticas públicas para prevenir, combatir y penalizar la corrupción como una medida de generar confianza, mejorar la calidad de los servicios públicos y propiciar una vida mejor.
14. El estudio demuestra que las soluciones para atender las estrategias para combatir la corrupción deben perseguir fortalecer los valores éticos esenciales en la ciudadanía, por lo que la educación en competencias éticas y valores en todos los niveles es esencial.
15. Los consultados opinan que, para mejorar la confianza, como base de un esquema de valores que permita la mejora de la gobernanza y el desarrollo democrático, la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental surgen como valores supremos para alcanzar una sociedad integra, y construir una democracia más sólida.
16. Los consultados opinan que es necesario fortalecer los canales de consultas y denuncias sobre los casos de corrupción en cada agencia a través de líneas telefónicas que permitan propiciar la integridad pública mediante el uso de plataformas web y la implantación de protocolos y procedimientos eficaces.
17. También señalan que es necesario que las agencias del componente anticorrupción (Oficina del Contralor, Departamento de Justicia, División de Integridad Pública, la Oficina del Panel Fiscal Especial Independiente, la Policía

de Puerto Rico, Fiscalía y la Oficina del Inspector General) amplíen las modalidades disponibles para atender denuncias sobre casos de corrupción.

18. Surge como relevante la necesidad de avanzar en el establecimiento de lineamientos éticos transversales para capacitar en la enseñanza de valores para los niveles políticos y directivos del sector gubernamental y definir reglas claras relacionadas con conflictos de interés y tráfico de influencias.
19. De acuerdo con los encuestados y entrevistados, construir confianza en la gestión del gobierno va a requerir alinear expectativas (lo que se promete) con la realidad y los hechos fácticos (lo que se hace). Es decir, hay que poner la acción en donde se pone la palabra y modelar con el ejemplo.
20. De los resultados del estudio se destaca la necesidad de establecer reglas claras que eviten las puertas giratorias entre los sectores público y privado, así como, ampliar el alcance en la reglamentación sobre potenciales conflictos de interés. Es impostergable que se atienda de manera coherente las áreas de debilidades en el andamiaje jurídico el marco institucional para desalentar la paradoja de la impunidad por los delitos de corrupción y que se incrementen las sanciones y penalidades.

Acerca del estado de situación de la economía de Puerto Rico

Puerto Rico pertenece al mismo ámbito económico de Estados Unidos, pero está muy lejos de tener el mismo desempeño económico que la metrópolis. Examinemos las circunstancias que ocasionan esta disparidad:

1. La falta de competitividad de la isla que se dramatiza con la imposición de la Ley de Cabotaje. Esta ley no solo incrementa los costos de transportación de materia prima, sino que incrementa el costo final al consumidor de los productos de primera necesidad.
2. El gobierno mantiene una empresa (pública o privada) de generación de energía operando con una infraestructura obsoleta que propicia con sus ineficiencias inconsistencias en la producción de energía y unos precios insostenibles e incomparables con el promedio de EE.UU. No nos debe asombrar que estas decisiones incoherentes responden a una complicidad con elementos de corrupción que ocurren por una ausencia de transparencia en el ejercicio de gobernar.
3. El gobierno, por su gestión fiscalmente irresponsable, se ha transformado en un ente alta e imprudentemente endeudado con poco margen de libertad para llevar a cabo sus políticas públicas.
4. Permitir la presencia de núcleos económicos muy concentrados como los sectores de servicios bancarios y el de los seguros y recientemente la operación de los

puertos, efectivamente permitiendo una conducta monopolística que impacta negativamente los precios a nivel del consumidor.

5. La transfiguración del gobierno a un ente sumamente endeudado cuya intención fue financiar los costos operativos del presupuesto gubernamental.
6. Los complicados e interminables procesos para la obtención de permisos y licencias de funcionamiento inentendibles que propician la corrupción gubernamental y una economía con muchas rigideces que dificultan el lograr retornar la expansión económica.
7. Una tasa de participación laboral en Puerto Rico que ha fluctuado entre un 40% y 48%, lejos de la participación laboral en EE.UU. y otros países desarrollados o en vías de desarrollo.
8. La continúa reducción del sector poblacional de 14 años o menos que señalan potenciales problemas futuros con relación a la potencial mano de obra.
9. Dificultad en el acceso a los mercados no solo por barreras a la entrada económicas sino barreras creadas por los gobiernos como la dificultad en creación de negocios.

Recomendaciones

Combatir la corrupción va a requerir en gran medida de que las decisiones públicas sean formuladas tomando en cuenta criterios racionales enmarcados en el estado de derecho y la legalidad. Además, es imperativo que la ejecución y la acción gubernamental sea eficiente y oportuna y esté orientada prevenir y desalentar la corrupción. En la esfera de la gobernanza y la administración pública los resultados del estudio sugieren dos medidas principales para combatir la corrupción:

- a. Fortalecer el andamiaje jurídico y el marco institucional.
- b. Robustecer las capacidades institucionales y directivas. Además, se requiere fortalecer los procesos de toma de decisiones.
- c. Formular políticas públicas que eliminen los incentivos para realizar actos de corrupción. También la literatura consultada recomienda que se implanten normas formalizadas en la sociedad, así como incrementar las sanciones y la impunidad.

A la luz de los resultados y los hallazgos del estudio surgen las siguientes recomendaciones específicas:

1. Urge adoptar las mejores prácticas en materia de lucha para combatir la corrupción, integridad pública y probidad en el sector público. Se requiere

establecer políticas públicas claras y eficientes y fomentar mayores niveles de transparencia. Es necesario institucionalizar la medición de la percepción de la corrupción usando los indicadores internacionales. Para ello, se utilizará el índice de percepción de la corrupción que surge de este estudio desarrollado por el Centro de Gobernanza adaptando a Puerto Rico el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

2. De acuerdo con los resultados del estudio es necesario incorporar una visión sistémica en las políticas públicas anticorrupción. El origen de la corrupción podemos encontrarlo en elementos históricos, políticos, económicos, sociales, organizacionales y en el sistema de valores de la sociedad. Su ocurrencia obstaculiza la mejora de la gobernanza, impide la consolidación de la democracia, merma el crecimiento económico, disminuye la confianza interpersonal y favorece el actuar deshonesto. En consecuencia, para enfrentar su complejidad, es indispensable que las políticas públicas de probidad sean esfuerzos coordinados interinstitucionalmente, prolongados en el tiempo y que apunten de manera multidisciplinaria a sus diversas causas. Desde la perspectiva de la OCDE (2019), esta óptica transversal y multidisciplinaria debe estar orientada sobre tres ejes principales: sistemas, cultura y rendición de cuentas.
3. Hay que atender con especial preocupación las áreas de mayor vulnerabilidad y destinar mayores recursos a educar, prevenir y contrarrestar las malas prácticas de administración y gestión gubernamental. Además, es necesario desarrollar y fortalecer el liderazgo, las capacidades institucionales y las competencias directivas.
4. Es apremiante que la academia, el tercer sector y la ciudadanía en general desarrollen iniciativas dirigidas a medir y observar la corrupción para identificar, documentar y constatar las áreas a fortalecer y desarrollar recomendaciones concretas de impacto en la disminución de esta problemática que obstaculiza el desarrollo social y económico del país.
5. Es necesario elaborar las mejores soluciones a la realidad del contexto de Puerto Rico a través del trabajo coordinado entre los múltiples actores de la sociedad para enfrentar las causas estructurales de la corrupción y reducir los impactos que ocasiona esta conducta malsana.
6. La consolidación del sistema anticorrupción y de integridad pública exige transparencia, plataformas informáticas, mecanismos tecnológicos y herramientas de datos abiertos que divulguen de manera continua y abierta la gestión y los resultados institucionales. La disponibilidad y accesibilidad de información y los datos permiten analizar el contexto de la corrupción, identificar tendencias e incorporar las mejores prácticas al quehacer institucional.

7. Es impostergable una vinculación robusta entre la academia, los tanques de ideas (think tanks) el sector público, las ONGs y los ciudadanos para estudiar el fenómeno de la corrupción y buscar soluciones apropiadas al contexto particular de Puerto Rico, la consolidación de una cultura de integridad en las instituciones gubernamentales y la implantación de políticas públicas multidisciplinarias para atender los desafíos.
8. La complejidad del fenómeno de la corrupción exige buscar soluciones más allá del sector público y desarrollar estrategias de corto, mediano y largo plazo. Al respecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) alienta a los Estados a elaborar «políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas» (ONU, 2004, artículo 5). En la práctica, se ha traducido en la tarea emprendida por la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas de apoyar a que los países desarrollen esfuerzos coordinados para implementar planes anticorrupción totales y de largo plazo, tanto a nivel nacional como institucional (UNODC, 2017). En este contexto, se adoptó la Declaración de Kuala Lumpur, que promueve la elaboración de estrategias de lucha contra la corrupción a través de plataformas participativas que consideren las opiniones de funcionarios públicos, pero también de actores provenientes de la sociedad civil (ONU, 2013).
9. De acuerdo con los consultados y la abundante literatura revisada, es necesario abordar el problema de la corrupción con una mirada integral. No existe una única manera de enfrentarla, sino que, por el contrario, es necesario considerar una amplia gama de estrategias para prevenir, detectar, investigar y sancionar los casos de corrupción gubernamental. En este contexto, la abundante literatura revisada plantea que las áreas principales por priorizar para fortalecer los esfuerzos para combatir la corrupción incluyen atender los siguientes desafíos:

Regular los conflictos de interés. Con el propósito de construir un Estado más íntegro y transparente, tanto a nivel político como administrativo, existe un gran consenso sobre la necesidad de: establecer normas claras que eviten la puerta giratoria entre los sectores público y privado, perfeccionar inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública, desarrollar un sistema de carrera funcionaria común entre los órganos de la Administración, fortalecer las normas de ingreso a esta, definir las instituciones responsables de la fiscalización y aplicación de sanciones en estas materias e implementar un registro de beneficiario final para promover el control ciudadano.

Promover el establecimiento de sistemas de prevención organizacional. Para fortalecer un clima de integridad al interior de las distintas organizaciones, se ha destacado la necesidad de fortalecer la regulación

que fomenta la implantación de mecanismos de prevención, tanto en el sector público como en el privado. La actual normativa prevé algunos avances en esta materia, sin embargo, es imperativo avanzar en ampliar su alcance y cumplimiento. Especial atención se debe prestar a la implantación de estos mecanismos en el sector gubernamental- las agencias, las municipalidades, las corporaciones públicas, la legislatura y la rama judicial- y el sector empresarial.

Establecer mecanismos de protección a quienes denuncian. Con el objetivo de alentar y facilitar la identificación de irregularidades, se ha identificado transversalmente la necesidad de perfeccionar las disposiciones de los estatutos que regulan la protección de denunciantes (whistleblowers). En este sentido, existe un acuerdo sobre el imperativo de articular un sistema integral que apoye a víctimas, testigos y denunciantes de corrupción, a través de protección en sus lugares de trabajo y vida particular, con el objetivo de que no sufran represalias de ningún tipo. Un desafío central en este ámbito es avanzar hacia la posibilidad de realizar denuncias anónimas ante la policía o el ministerio público.

Fortalecer las instituciones fiscalizadoras, de control e investigación. La articulación de mejores mecanismos de fiscalización y persecución de irregularidades es un desafío transversal identificado en los documentos analizados. En este sentido, se proponen medidas de distinto orden, tales como: asegurar la existencia de una unidad de control en todas las agencias gubernamentales, la legislatura y los municipios; fortalecer las facultades de la Oficina del Contralor para que pueda acceder directamente a la información de otras entidades gubernamentales tales como Hacienda y a la información bancaria de las entidades auditadas y facilitar el acceso a datos masivos sin necesidad de convenios; fortalecer la capacidad de la Policía de investigaciones en casos de corrupción; fortalecer los procesos judiciales y la fiscalía y dotarla con los recursos imprescindibles para perseguir los delitos de corrupción, entre otros.

Avanzar en penas efectivas y disuasorias. Considerando que la lucha contra la corrupción es también la lucha contra la impunidad, se identifica la necesidad de robustecer el sistema de penalización en los ámbitos administrativo, civil y penal. En este sentido, se proponen cambios al sistema y los procesos de contratación pública, con el objeto de extender el control jurisdiccional a las irregularidades en la otorgación y ejecución de contratos, compras y subastas, el establecimiento de multas y penalidades proporcionales a la falta cometida por personas jurídicas, limitar el acceso a penas alternativas e implementar un sistema abierto y transparente de estadísticas para los casos de corrupción.

10. Es necesario rediseñar los programas públicos para que haya menos corrupción, tanto en su estructura misma como en la mejora del sistema, a través de la transparencia y la rendición de cuentas. Rose-Ackerman plantea que “la corrupción es un crimen de oportunidad y cálculo. Su incidencia puede estar influenciada por la cultura, pero fundamentalmente depende de las instituciones y el estado de derecho bajo el cual operan los funcionarios públicos, las empresas y la ciudadanía. Sus efectos más perjudiciales son sobre el funcionamiento del gobierno y la confianza de la población en el Estado.”

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. Asimismo, es necesario repensar la forma y el proceso como se accede al poder político en el país.

Un aspecto fundamental por atender 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.”

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.

Asimismo, es necesario repensar la forma y el proceso como se accede al poder político en el país. Un aspecto fundamental por atender 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

contienda electoral, lo cual abre oportunidades para actividades clientelares por intereses ilegales a través del financiamiento de campañas electorales. La literatura plantea que “la inoperatividad de los mecanismos preventivos y de control administrativo tienen su origen en la voluntad del gobierno por perpetuar las prácticas corruptas.”¹

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.

La figura que sigue presenta el modelo y los elementos esenciales para propiciar la mejora de la gobernanza pública, el fortalecimiento de la integridad pública y del sistema anticorrupción de Puerto Rico que surgen de este estudio para propiciar el desarrollo económico inclusivo, la prosperidad compartida y el bien común de la sociedad.

Figura 5
Modelo de gobernanza
para potenciar el fortalecimiento de la integridad pública y
el sistema anticorrupción



Elaboración propia adaptado de la OCDE
Dra. Eneida Torres de Durand

© Derechos reservados 2022

¹ Alejandro Nieto (1997). La nueva organización del desgobierno

El modelo conceptual resultante de este estudio de investigación para propiciar la mejora de la gobernanza de la gestión pública y el sistema anticorrupción utiliza la perspectiva de la OCDE sobre integridad pública. El marco conceptual propuesto plantea en *primer lugar*, la necesidad imperiosa de articular un sistema coherente y completo que establezca una estrategia con objetivos y prioridades claras, responsabilidades y normas bien definidas que permitan aumentar el compromiso de las personas a nivel político, directivo y operativo. En *segundo lugar*, estimular una cultura de la integridad pública basada en la meritocracia, un clima de apertura y diálogo, el fortalecimiento de los liderazgos éticos y el involucramiento de la sociedad en su conjunto para instaurar la tolerancia cero ante la corrupción. *Finalmente*, fomentar una rendición de cuentas eficaz que facilite la participación de la ciudadanía en el desarrollo e implementación de los programas anticorrupción, consolide mecanismos efectivos de gestión de riesgos en las entidades gubernamentales y apunte las competencias y las capacidades institucionales de las agencias reguladoras, supervisoras y fiscalizadoras. La figura que sigue presenta los elementos principales del sistema anticorrupción:

Mejorar la gobernanza y fortalecer el sistema anticorrupción requiere:



Resulta fundamental realizar estudios que amplíen y describan las interrelaciones de las variables que inciden en los costos de la corrupción desde una perspectiva económica, sino que también profundicen en el análisis de las causas, los factores y las consecuencias que acarrea en la gobernanza y gestión de los asuntos públicos y en el sistema político.