

PROYECTO SOBRE EL MAL USO DE LOS RECURSOS DEL
GOBIERNO

Modalidades de la corrupción gubernamental:

Perspectivas de los empleados públicos

Maria E.Enchautegui

2010

Autorizado por la Comisión Estatal de Elecciones, Núm. CEE-SA-12-7083

AUSPICIADO POR LA OFICINA DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO

Modalidades de la corrupción gubernamental en Puerto Rico

Perspectivas de los empleados públicos¹

Dra. María E. Enchautegui

Resumen

Los casos de corrupción más conocidos en Puerto Rico involucran el otorgamiento de contratos por parte de funcionarios a cambio de dinero. Pero ésta es solamente una de las muchas modalidades que puede asumir la corrupción. Este estudio utiliza datos de una encuesta sobre percepciones de empleados públicos sobre el mal uso de los fondos del gobierno para documentar las distintas modalidades de corrupción y examinar los factores que inciden en el número de irregularidades en las agencias. Los hallazgos principales son: (1) el nombramiento de personal y el otorgamiento de contratos muestran la mayor frecuencia de irregularidades; (2) la corrupción en Puerto Rico está íntimamente ligada a la política partidista e incide sobre una gran gama de aspectos de la gestión pública; (3) las irregularidades aumentan con el tamaño de la agencia y son menores en agencias con buenas prácticas de gerencia; (4) no se encontró evidencia de corrupción, al menos considerable, en la provisión de servicios públicos ni en los procesos de compras y suministros. Por último, aunque han salido a la luz pública muchos casos de corrupción los empleados públicos no están insensibilizados a la corrupción y catalogan como faltas graves muchas de las irregularidades que se dan en las agencias; aún actos menores que implican el mal uso de los fondos públicos. Se discuten las implicaciones para el desarrollo de políticas públicas para combatir la corrupción.

¹ Este estudio fue sufragado con fondos de la Oficina del Contralor de Puerto Rico a través del Programa de Práctica Intra-Mural de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Las opiniones expresadas en este estudio reflejan las opiniones de la autora y no las de las agencias participantes.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

Introducción

La modalidad de corrupción más conocida en Puerto Rico es la que se da a través de sobornos entre una empresa privada y un funcionario público, y donde usualmente median otorgamientos de contratos. La mayoría de los casos que han llegado a los tribunales y ciertamente los más notables, caen dentro de esta categoría. Pero la corrupción no solamente se da en el proceso de contratación de servicios y lo más probable es que muchos actos corruptos nunca son conocidos. Aunque la corrupción tiende a asociarse con transacciones de dinero, las transacciones monetarias son solo una expresión de ciertos actos de corrupción donde está de por medio el uso de propiedad pública y fondos del gobierno.

La corrupción pública en su forma más amplia se refiere a acciones de fraude, abuso, desperdicio o incumplimiento que resultan en el mal uso de los recursos del gobierno y que socavan la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Bajo esta definición son muchas las situaciones en el día a día de la gestión pública en donde pueden darse actos de corrupción. Diariamente, los más de 260 mil empleados públicos² de Puerto Rico realizan miles de gestiones públicas que pueden englobarse en las siguientes categorías: (1) nombramiento y ascenso de personal, (2) otorgamiento de contratos a entidades privadas para proveer servicios y bienes al gobierno, (3) provisión de servicios al público, (4) manejo de fondos y propiedad pública y (5) desarrollo e implantación de política pública. En cada una de estas actividades pueden darse actos de corrupción.

² La cifra para abril 2010 era de 283 mil de acuerdo a la publicación Empleo y Desempleo: Promedio Abril 2010-Final, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Incluye los empleados del gobierno estatal, federal y municipal. Disponible en la sección de estadísticas de la página dtrh.gobierno.pr y en la siguiente dirección:

[http://www.net-empleopr.org/almis23/publicaciones/Estadistica%20Sobre%20el%20Grupo%20Trabajador/EMPLEO%20Y%20DESEMPLEO%20EN%20PUERTO%20RICO%20ABRIL%202010%20\(FINAL\).pdf](http://www.net-empleopr.org/almis23/publicaciones/Estadistica%20Sobre%20el%20Grupo%20Trabajador/EMPLEO%20Y%20DESEMPLEO%20EN%20PUERTO%20RICO%20ABRIL%202010%20(FINAL).pdf).

Accesado el 19 de agosto de 2010.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

Para realizar una acción corrupta tiene que existir la justificación, la motivación y la oportunidad.³ El posible anonimato debido al gran número de transacciones en una agencia o la falta de conocimiento de los superiores cuando no se establecen prácticas de buena gerencia, pueden ser factores inmediatos que pueden generar actos corruptos de mayor o menor grado.

Los empleados públicos son los que día a día realizan las transacciones gubernamentales y por lo tanto son los que muchas veces observan, escuchan rumores, o notan anomalías que pueden ser las primicias de actividades de corrupción. Desde este punto de vista, los empleados públicos pueden proveer información valiosa sobre los procesos en los cuales se da mayor corrupción y prácticas gerenciales que pueden presentar oportunidades para la corrupción.

Este estudio persigue dos propósitos. Primero, proveer información sobre las actividades o transacciones del quehacer público en que se produce la corrupción en Puerto Rico. Segundo, investigar si la frecuencia de irregularidades en distintas transacciones y procesos dentro de las agencias se relacionan en alguna forma con el tamaño de la agencia y las prácticas de buena gerencia. Para lograr estos objetivos se utiliza información basada en una encuesta a empleados del gobierno estatal de Puerto Rico realizada entre agosto del 2009 y febrero del 2010.

Conceptos económicos en el análisis de corrupción

La gestión pública comprende un alto número y diversidad de tareas y muchas de ellas pueden presentar la motivación y la oportunidad para incurrir en actos corruptos.⁴ De la teoría económica se pueden utilizar los conceptos de poder monopolístico y búsqueda

³ Jorge Martínez Vázquez, Javier Arze del Granado y Jameson Boex, 2007. Fighting Corruption in the Public Sector. Oxford: Elsevier.

⁴ Ibid.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

de renta y el modelo del principal-agente para explicar la motivación y la oportunidad para llevar a cabo actos de naturaleza corrupta en el gobierno.

Un aspecto sobresaliente en muchos actos de corrupción en las distintas tareas que realiza el gobierno es que el empleado o funcionario tenga un control sobre la actividad que otros funcionarios no tienen y que en efecto lo convierte en un monopolio en la provisión o ejecutoria de la actividad pública. Al tener un poder monopolístico, el funcionario puede generar rentas económicas vendiendo el acceso a la actividad que controla o tiene bajo su responsabilidad. Funcionarios a cargo del reclutamiento de personal, el empleado que emite licencias de conducir o permisos, el ejecutivo que determina a quién adjudicar un contrato de obras públicas, todos tienen en común un poder monopolístico sobre la actividad que realizan. Aunque pueden haber otros controles sobre este tipo de actividad, muchas veces estos controles no operan eficientemente o sencillamente es imposible mantener una vigilancia total sobre lo que hace el funcionario.

Myint (2000) y Ades y Di Tella (1999)⁵ presentan modelos donde la corrupción depende positivamente del nivel de renta económica y del nivel de discreción que tienen los oficiales públicos. Varía en forma negativa con el grado de rendimiento de cuentas que tenga el oficial.

El modelo de búsqueda de renta combina los aspectos de oportunidad y motivación para cometer actos de corrupción. La oportunidad existe cuando el empleado tiene control o monopolio sobre el acceso a alguna transacción gubernamental. La motivación se da cuando el control de acceso genera rentas económicas.

⁵ U. Myint. 2000. Corruption: Causes, Consequences and Cures. Asian Pacific Development Journal 7(2):32-58; A. Ades y R. Di Tella (1999) "Rents, Competition and Corruption", American Economic Review, Vol. 89, No.4: 982-94.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

Otra situación que confronta la administración pública y que presenta la oportunidad para la corrupción es el problema del principal-agente.⁶ En estos casos el principal (el gerente) no conoce a ciencia cierta todas las actividades que realizan sus subordinados y en realidad no tiene forma de saberlo. El agente maximiza sus objetivos en vez de maximizar el objetivo del principal. El resultado es que el agente (el subordinado) puede involucrarse en actos ilegales sin ser detectado. Este modelo implica que el combatir la corrupción implica costos (costos de fiscalización y monitoreo) y que en efecto puede haber un nivel de corrupción mínimo que es difícil eliminar.

Ambas situaciones, la del poder monopolístico y la del principal-agente, se pueden dar con mayor frecuencia en agencias grandes donde es más fácil pasar desapercibido y observar las acciones del “agente” es más difícil, y en agencias donde no hay buenas prácticas de gerencia y administración.

La gestión pública y la corrupción

No hay una taxonomía única de la corrupción. Hay muchos tipos de corrupción que se pueden caracterizar de acuerdo a la dinámica del acto corrupto (si es un acto unilateral o involucra a muchas partes); los agentes involucrados (de alto nivel, de bajo nivel o agentes privados), el tamaño de la corrupción (corrupción mayor o menor), y las funciones públicas afectadas (ingresos o gastos, tareas administrativas)⁷. El catálogo de corrupción es amplio y la taxonomía que se adopte depende de los datos y del propósito del análisis. A continuación se discuten los tipos de corrupción más comunes en la literatura.

⁶ Nico. Groenendijk. 1997. A Principal Agent Model of Corruption. *Crime, Law and Social Change.*, 27:207-229.

⁷ Ibid, p. 3.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

Corrupción política: La corrupción que más se expone en los medios noticiosos a través del mundo es la de naturaleza política. Según Santiago Pedraglio⁸ la corrupción política es la que se origina y crece dentro del seno del poder del Estado. El Estado es el que organiza un sistema de corrupción de carácter nacional. Esta corrupción se alimenta del debilitamiento de las instituciones sociales y a su vez aporta a ese mismo debilitamiento. La corrupción política implica una estructura organizativa del y desde el Estado. En este tipo de corrupción, el Estado es capturado por funcionarios de alto nivel. Las leyes, reglamentaciones y la política pública se determinan a base de influencias indebidas, pagos o regalías.

Existen unas áreas grises en el concepto de corrupción política. El organizarse para hacer presión a favor de unos intereses particulares no necesariamente es corrupción. La corrupción se da cuando intervienen pagos o favores a cambio. Además, no siempre está claro si el acto corrupto se realiza para beneficiar a un partido político o para beneficiar al agente corrupto en su carácter individual. En un cita notable cuando se celebraban los juicios contra funcionarios políticos en los primeros años de la década del 2000 en Puerto Rico, un fiscal de la corte federal, que no estaba a cargo de los juicios contra los funcionarios emplazados dijo: “La corrupción en Puerto Rico tiene nombre y apellido: El Partido Nuevo Progresista”. Mientras el máximo líder de ese partido, le contestó en los medios “No podemos pensar ahora que todos los que robaron eran Robin Hoods” (o sea robando para el partido en vez de para ellos mismos”). Este intercambio representa precisamente las ambigüedades del concepto de corrupción política.

La corrupción política se distingue no por la persona que realiza el acto corrupto, sino por la finalidad del acto, en este caso, mantener un partido político en el poder. No se puede catalogar de corrupción política cualquier tipo de corrupción llevada a cabo por

⁸ *Perfiles de una Corrupción*, Disponible en <http://w3.desco.org.pe/publicaciones/QH/QH/qh132sp.htm>. Accesado el 30 de abril 2010,

Modalidades de la corrupción gubernamental:

funcionarios políticos. La corrupción política también implica un patrón y no un acto aislado de corrupción.

Corrupción administrativa: Otro tipo de corrupción es la administrativa. Esta altera la implantación de reglamentaciones, leyes y políticas para el beneficio de alguien o de algunos y es realizada por personas actuando en su carácter particular.⁹ Puede involucrar el que el funcionario público requiera pagos por recibir servicios públicos, por recibir contratos con gobierno, la venta de influencias, o pagos para ser privilegiado en las leyes o regulaciones.

Corrupción mayor y “petty corruption”: La corrupción también se ha catalogado de acuerdo al tamaño del dinero involucrado y/o si es practicada por altos o bajos funcionarios. La corrupción mayor involucra grandes cantidades de dinero, esquemas elaborados y altos funcionarios. Este tipo de corrupción puede ser administrativa o política. Dependiendo de cuán común sea, la corrupción mayor puede resultar en la “captura del Estado” por parte de los intereses privados.¹⁰

La corrupción menor (“petty corruption”) es corrupción de funcionarios políticos de menor nivel y generalmente involucra cantidades pequeñas de dinero, favores o regalos. Esta es la corrupción enfrentada en transacciones comunes por el ciudadano común al tratar de recibir servicios del gobierno o al encontrarse en la necesidad de realizar transacciones con el gobierno o sus oficiales. La corrupción menor no se ata a ningún partido político o persona en el poder. Puede pasar inadvertida por los funcionarios de jerarquía mayor o por los mismos empleados que trabajan junto al empleado corrupto.

⁹ World Bank, Youth for Good Governance. Module III Introduction to Corruption. Disponible en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/35970/mod03.pdf>. Accesado 22 de abril 2010.

¹⁰ El término “captura del estado” del inglés “state capture” fue introducido por Hellman, J., y Kaufmann, D., 2001, “Confronting the Challenge of State Capture in Transition Countries”, Finance and Development, vol. 38, no. 3, September, p.1.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

El término “petty” no le hace justicia, pues se estima que anualmente este tipo de corrupción abarca más de 5,000 millones de dólares en India, y entre 10 y 20 por ciento del costo de mano de obra en Africa.¹¹ En Sudáfrica, el “petty corruption” es el segundo crimen más común, después de asaltos en los hogares¹². Generalmente este tipo de corrupción es mayor en los departamentos de la Policía y Justicia ¹³.

El **Diagrama 1** muestra las distintas actividades que realizan los empleados públicos y cómo éstas pueden presentar oportunidades para actos corruptos.

La corrupción en la creación de política pública, leyes y reglamentos es una de las más mencionadas y notables, representando a lo que se refirió anteriormente como “la captura del Estado” por empresas y políticos corruptos. En estas actividades públicas se pueden dar ventas de influencias y sobornos. En la provisión de servicios públicos es donde más entra la corrupción menor o “petty corruption”. Empleados públicos de primera fila pueden aceptar sobornos, regalos e intercambio de favores, con el fin de proveer servicios en forma privilegiada.

En la literatura, la contratación de servicios privados por parte del gobierno se identifica como una de las actividades públicas más dadas a la corrupción. Transparencia Internacional en el 1999 hizo un listado de los proyectos del gobierno contratados a servicios privados, donde más se detecta corrupción. Estos son: obras públicas, contratos de defensa nacional, energía y salud.

¹¹ How Petty is Petty Corruption: Evidence from Firm Surveys in Africa. 2009. George R.G Clark. Disponible en <http://www.grgclarke.com/Corr2.pdf>. Accesado el 10 de junio de 2010. India Corruption Study-2005, Transparencia Internacional.

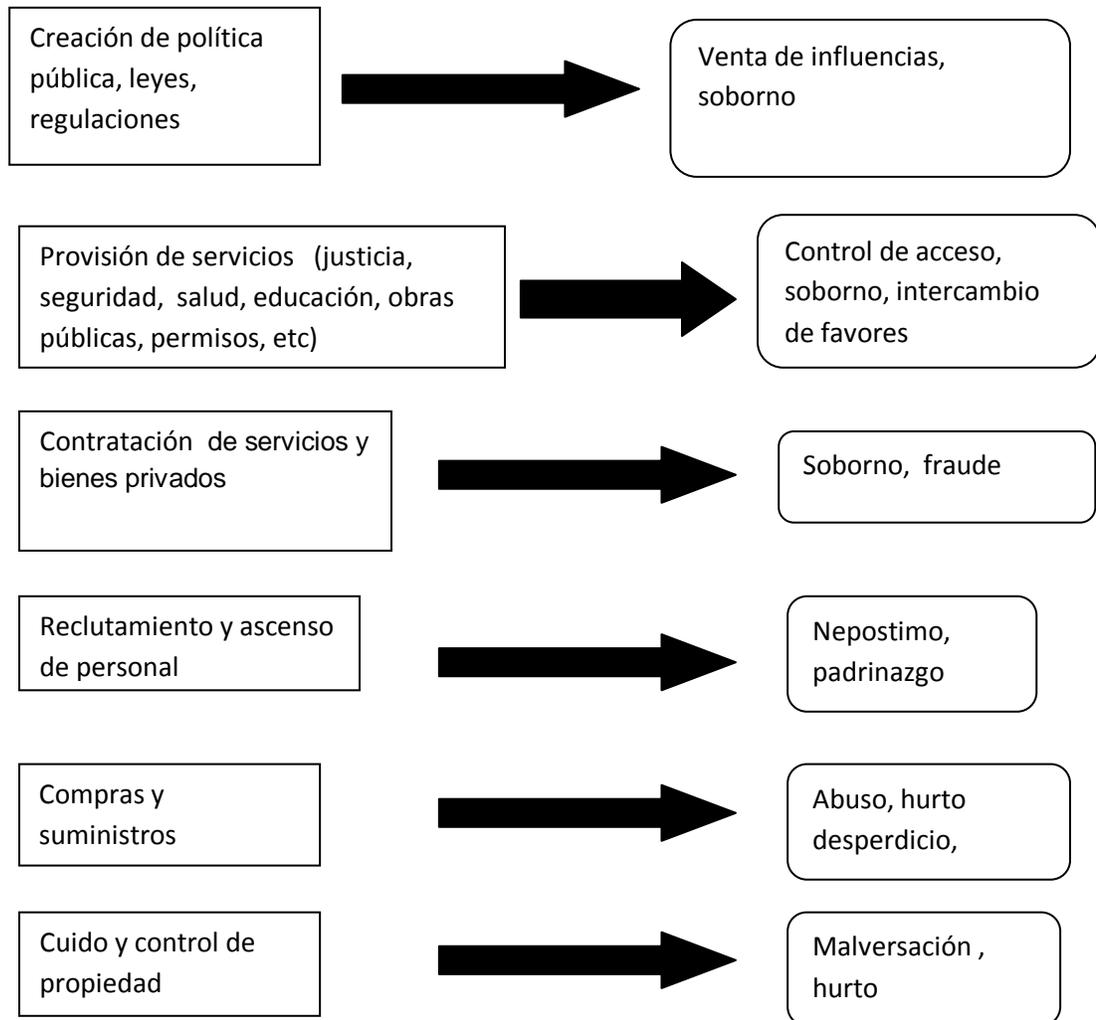
¹² Hennie Nenrie van Vuuren. Small Bribes, Big Challenges: Extent and Nature of Petty Corruption in South Africa. Disponible en <http://www.iss.co.za/pubs/CrimeQ/No.9/VanVuuren.htm>. Accesado el 10 de junio del 2010. Crime Quarterly No9. 9, 2004.

¹³India Corruption Study: Summary Highlights 30 junio 2005, Transparencia Internacional.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

Otro proceso de las labores públicas donde se ha detectado corrupción es en la contratación de empleados. En este caso se puede dar nepotismo (contratación de familiares) o padrinazgo (contratación a base de conexiones políticas).

Diagrama 1: La gestión pública y oportunidades de corrupción



En los procesos de compras y facturación, también puede darse corrupción en la forma de malversación de fondos. Se pueden hacer compras ficticias, compras a

Modalidades de la corrupción gubernamental:

proveedores a cambio de pagos, o sobrefacturación cuya diferencia termina en los bolsillos del empleado público.

La Encuesta de Empleados Públicos

La Encuesta de Empleados Públicos sobre el Posible Mal Uso de los Recursos del Gobierno consiste de 156 cuestionarios contestados por entre 1 y 15 empleados públicos por agencia. Participaron en esta encuesta 28 agencias del gobierno, de 33 que se habían seleccionado al azar de acuerdo a su número de empleados y categorizadas como pequeñas (1-92 empleados), medianas (93 a 511 empleados) y grandes (512 o más empleados). Las tres categorías de tamaño se basaron en las percentilas 33 y 66 de la distribución del número de empleados por agencia. La muestra incluyó corporaciones públicas. Se tomaron aleatoriamente un 25% de las agencias en cada tamaño. Entre 5 y 15 empleados por agencia contestaron el cuestionario. Los empleados que participarían en la encuesta se tomaron al azar de listas provistas por las agencias de los empleados administrativos, gerenciales y de servicio. Se enviaron 300 cuestionarios y se recibieron 168 por correo, 12 de éstos no estaban contestados, para una tasa de respuesta de cuestionarios contestados de 52 por ciento.

El periodo de la encuesta coincidió con un ambiente de desasosiego en las agencias públicas debido al despido de miles de empleados bajo la Ley 7 “Ley de Emergencia Fiscal” del 2009¹⁴. Algunos de los empleados despedidos habían entrado en la muestra. Esto hizo que la tasa de participación fuera menor a la esperada. Además, los despidos redujeron considerablemente los recursos humanos de algunas agencias, lo que hizo que éstas optaran por no participar en el estudio alegando que

¹⁴ Ley 7 del 9 de marzo de 2009. Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico. Disponible en <http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2009/lexl2009007.htm>. Accesado el 26 de septiembre del 2009.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

no tenían el personal disponible para dedicárselo a contestar los cuestionarios. Debido a que los despidos afectaron a empleados con hasta 13 años de servicio, es posible que la edad de los encuestados y el número de años trabajando con el gobierno sea mayor entre los participantes de la encuesta que entre los empleados en general.

La **Tabla 1** muestra las características de los participantes de la Encuesta. De los 168 cuestionarios recibidos, 69 (38%) correspondieron a agencias grandes, 63 (37.5%) a agencias medianas y 36 (21%) a agencias pequeñas. En promedio, los encuestados tenían 18 años trabajando con el gobierno. En cuanto al salario mensual, la mayor proporción (43%) ganaba entre 2 y 3 mil dólares mensuales y 22% más de 3 mil y hasta 4 mil dólares. La mayoría de los participantes de la Encuesta ocupaban puestos administrativos, *vis a vis* puestos de servicio al público o de desarrollo de política pública.

Tabla 1: Características de los Encuestados*

PUESTO	%	TAMAÑO DE LA AGENCIA	%
Atención directa al cliente	21.33	Grande	41.07
Desarrollo de políticas	2.00	Mediana	37.5
Director/supervisor de área administrativa	29.33	Pequeña	21.43
Otro	16.67		100%
Otro cargo administrativo	30.67		
	100%		
INGRESO MENSUAL (\$)	%	EDUCACION	%
0-1000	0.65	Diploma de Escuela Superior o menos	7.1
1001-2000	12.26	Grado Asociado o cursos	20.0
2001-3000	43.23	Bachillerato	51.6
3001-4000	21.94	Maestría o Doctorado	21.3
4001-6000	19.34		100%
6000+	2.58		
	100%		

*Basado en las respuestas a cuestionarios de 156 participantes.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

En la Encuesta, 52% tienen bachillerato. De acuerdo a las tabulaciones de Figueroa (2009) en su perfil de empleados públicos, basado en la encuesta de la Comunidad de Puerto Rico del 2005-2007¹⁵, 32% de los empleados públicos tienen un grado de bachillerato. Esta diferencia puede deberse a que la Encuesta excluye empleados en puestos más bajos y de mantenimiento.

Procesos en donde se perciben más irregularidades

La percepción de los medios de comunicación es que el proceso más dado a la corrupción es la contratación de servicios. Sin embargo, ésta no es la única gestión gubernamental donde se puede dar corrupción. El cuestionario de la Encuesta de Empleados Públicos indagó sobre en cuál de las gestiones de las actividades del sector público, cree el encuestado que hay más irregularidades. Específicamente se preguntó: *“En su opinión, ¿cuán frecuentemente se dan irregularidades en los siguientes procesos dentro de su agencia? (Utilice una escala del 1 al 5, donde 1 indica Nunca y 5 Muy Frecuentemente).* La **Tabla 2** muestra las respuestas a esta pregunta.

Tabla 2. Frecuencia de irregularidades en procesos en agencia para la cual se trabaja –[Escala de 1 (nunca) al 5 (muy frecuentemente)]

	Promedio	% con 5
Reclutamiento	3.0	18.3
Ascenso de empleados	3.1	19.1
Compras	2.5	8.6
Uso de equipo y suministros	2.6	9.3
Pago de viajes y dietas	2.4	10.5
Otorgacion de contratos	2.8	15.7
Convocatoria y subastas	2.4	9.33

¹⁵ Perfil de los empleados Públicos Estatales 2005-2007, Raúl Figueroa, Septiembre 2009. Disponible en <http://estadisticapr.com/documentos/Perfil%20de%20los%20Empleados%20del%20Gobierno%20Estatal%20de%20Puerto%20Rico.pdf>. Accesado 18 de mayo 2010.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

El proceso en donde los empleados perciben más irregularidades es el de contratación y ascenso de personal. El promedio de respuesta de entre 1 y 5 es 3.1 para el ascenso de empleados y 3 para el reclutamiento de empleados. Casi uno de cada cinco empleados dice que hay irregularidades en el ascenso de empleados y 18.3 dice que hay irregularidades en el reclutamiento. Este aspecto muestra el valor de encuestas a empleados públicos pues estos ven el día a día de las transacciones de personal.

El que pueda haber irregularidades en la contratación y ascenso de personal también sugiere que la corrupción no necesariamente se circunscribe al pago de dinero por empresarios privados, malversación de fondos o ventas de influencias. Más adelante se indaga sobre posibles razones en las irregularidades de contratación de personal.

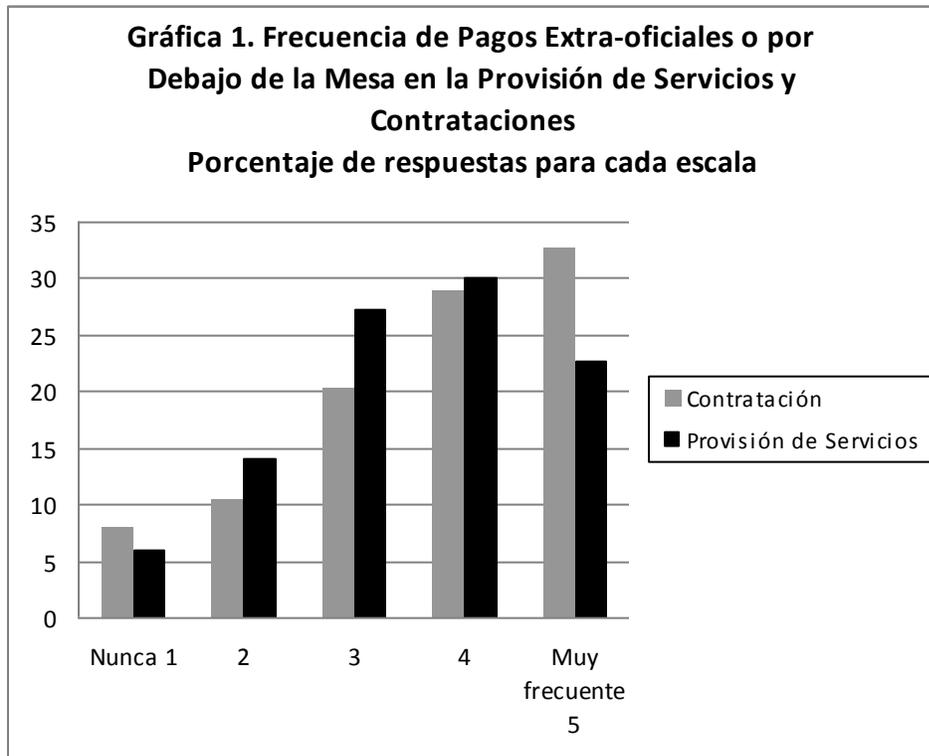
Luego de las transacciones de personal, el proceso donde más irregularidades perciben los empleados públicos es en el otorgamiento de contratos. Un 15.7 por ciento de los encuestados dice que muy frecuentemente hay irregularidades.

Se indagó directamente sobre la existencia de pagos “extra-oficiales” o “por debajo de la mesa” en la provisión de servicios públicos y adjudicación de contratos. La pregunta 22 del cuestionario: En su opinión, ¿cuán frecuentemente la provisión de servicios públicos y contratos del gobierno están influenciados por pagos extra oficiales “por debajo de la mesa”? *(Utilice una escala del 1 al 5, donde 1 indica que dicha práctica Nunca existe y 5 indica que ocurre Muy Frecuentemente)*

En esta pregunta, 22 por ciento indicó que muy frecuentemente hay pagos por debajo de la mesa en la provisión de servicios (**Gráfica 1**). Otro 30 por ciento asignó un número 4 (con bastante frecuencia). Con respecto a la contratación de servicios, uno de cada tres empleados públicos opina que muy frecuentemente hay pagos por debajo de la mesa. Los pagos por debajo de la mesa son percibidos como más comunes en las contrataciones. Uno de cada tres empleados dice los pagos por debajo de la mesa son muy frecuentes. Aunque en la provisión de servicios el porcentaje que dice que se

Modalidades de la corrupción gubernamental:

dan pagos ilegales es menor que en la contratación, la cifra de 22 por ciento no es trivial, especialmente considerando que los empleados públicos posiblemente tienden a no informar esta práctica.



Estas preguntas se refieren a la corrupción del gobierno en general, pero no a la agencia para la cual el empleado trabaja. La Encuesta también hizo preguntas sobre la práctica de pagos por debajo de la mesa o favores en el desempeño de la gestión pública. Se preguntó a los encuestados: *“En su opinión, ¿qué tan difundidas se encuentran las siguientes prácticas en la Agencia para la que usted trabaja? (Utilice una escala del 1 al 5, donde 1 indica que No Existe y 5 es una práctica Muy Difundida).* Esta información se encuentra en la **Tabla 3**.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

Tabla 3. Prácticas de pagos o favores en distintas áreas del desempeño público en agencia			
Escala de 1 (No existe) al 5 (Muy Difundida)			
Práctica:	Promedio	No existe (%)	Bastante o muy difundida (%)
Pagos extraoficiales “por debajo de la mesa” para obtener servicios públicos	2.0	49.3	13.01
Intercambio de favores para obtener servicios públicos	2.2	37.7	16.4
Pagos extraoficiales “por debajo de la mesa” para alterar decisiones reglamentarias y legales (ej. “comprar un fallo”)	2.0	48.3	13.1
Pagos extraoficiales “por debajo de la mesa” en la licitación/ adjudicación de contratos públicos	2.1	45.5	17.2
Intercambio de favores para alterar la adjudicación de contratos	2.2	42.8	17.9

Los promedios para todas las categorías están por debajo de 2.5 (el promedio de 1 al 5). Por ejemplo, en la provisión de servicios públicos el promedio de “pagos por debajo de la mesa” o favores, es 2 y 2.2 respectivamente. Casi la mitad (49 por ciento) dice que no existen pagos por debajo de la mesa en la obtención de servicios públicos. Sin embargo, no se puede obviar el que al menos 13 por ciento de los empleados dice que hay pagos extra-oficiales o intercambio de favores en los procesos listados. La práctica más difundida de acuerdo a las opiniones de los empleados públicos es el intercambio de favores a cambio de adjudicación de contratos. Un 17.9 por ciento de los empleados dice que ésta práctica está bastante o muy difundida. Además, es posible que se estén dando intercambio de favores en la provisión de servicios.

Parece que aunque se percibe un nivel de corrupción alto en el otorgamiento de contratos, los empleados públicos no perciben tantas irregularidades en su agencia. Tal vez los empleados son reacios a informar corrupción a nivel de su agencia pues

Modalidades de la corrupción gubernamental:

piensan que se están delatando o están en alguna forma involucrados. Por otro lado, puede ser que la corrupción de contratos está concentrada en unas agencias, y es en la experiencia de esas agencias que los empleados públicos basan su opinión.

Corrupción mayor: “la captura del estado”

Cuando los intereses privados se apoderan de las instituciones públicas utilizando funcionarios de alto nivel, Hellman y Kaufmann (2001) se refieren a la “captura del estado”. En la Encuesta se hicieron preguntas relacionadas a la corrupción de funcionarios de alto nivel y la corrupción mayor que se discutió en la sección sobre la gestión pública y la corrupción.

La pregunta 20 del cuestionario es: “En su opinión, ¿cuán frecuentemente ocurren las siguientes prácticas en las transacciones gubernamentales de nuestro país? (*Utilice una escala del 1 al 5, donde 1 indica Nunca y 5 Muy Frecuentemente*). Las respuestas se muestran en la **Tabla 4**.

Tabla 4. Corrupción de altos funcionarios y la captura del estado

¿Cuán frecuentemente ocurren las siguientes prácticas en las transacciones gubernamentales de nuestro país? (Utilice una escala del 1 al 5, donde 1 indica Nunca y 5 Muy Frecuentemente):

	Promedio	% 5 (muy frecuentemente)
Pagos a legisladores para asegurar trato especial en las leyes	4.1	53.2
Pagos a funcionarios para asegurar que se favorezcan intereses particulares en las decisiones del poder ejecutivo	3.9	41.5
Pagos a funcionarios municipales para favorecer intereses privados	3.9	39.1
Pagos a los altos funcionarios judiciales para lograr que los fallos beneficien intereses particulares	3.7	34.8

Modalidades de la corrupción gubernamental:

Las cifras obtenidas para esta pregunta muestran que de acuerdo a los empleados públicos hay un nivel alto de corrupción de funcionarios de alta jerarquía como si el Estado fuese capturado por los intereses privados a través de funcionarios inescrupulosos. Por ejemplo, 53% de los empleados públicos opinan que muy frecuentemente hay pagos a los legisladores para asegurar trato especial en las leyes. Un 41% opina que los funcionarios reciben pagos para favorecer intereses particulares en el poder ejecutivo. La mejor opinión en términos comparativos, corresponde a la Rama Judicial donde un 34 por ciento opina que los funcionarios judiciales aceptan pagos para favorecer intereses. La respuesta promedio en una escala del 1 al 5 son cercanas o por encima de 4.

Claramente, las respuestas a esta pregunta no son suficientes como para concluir que el Estado ha sido capturado por funcionarios corruptos, pero ciertamente, da indicios de que estas prácticas son percibidas como comunes.

Corrupción política (con finalidad político-partidista)

Anteriormente se discutió la corrupción política como aquella que adelanta intereses político-partidistas. La pregunta 23 del cuestionario pregunta a los empleados públicos hacia donde se destinan los pagos por debajo de la mesa (**Tabla 5**). En esta pregunta, el 57 por ciento dijo que muy frecuentemente los pagos por debajo de la mesa se destinan a financiar campañas políticas. El 51 por ciento dijo que con mucha frecuencia los pagos son para el beneficio privado.

Tabla 5. A dónde va el dinero proveniente de pagos por debajo de la mesa		
Escala de 1 (nunca) a 5 (muy frecuentemente)		
	Promedio	Bastante o Muy frecuentemente %
Campañas políticas	4.22	57.1
Beneficio privado	4.22	51.3

Modalidades de la corrupción gubernamental:

De las respuestas de los empleados públicos también se desprende que la política partidista incide sobre muchos ámbitos del desempeño público. La pregunta 13 del cuestionario indaga sobre qué por ciento, según la opinión del empleado, de los empleados gerenciales y administrativos obtuvieron sus trabajos a través de vínculos políticos. En la **Tabla 6** se muestra que 31 por ciento de los encuestados opinan que la mayoría de los puestos gerenciales se otorgan a base de vínculos políticos. El promedio es de 2.73 y estadísticamente distinto de 2. Entre 55 y 60 por ciento perciben que “muchos o casi todos” los puestos son asignados en forma política, especialmente los gerenciales.

Tabla 6. Empleados de su agencia que obtuvieron sus puestos a base de vínculos políticos:

	Escala del 1 (ninguno) a 4 (la mayoría)		
	Promedio	La mayoría %	Muchos o la mayoría %
Puestos Gerenciales	2.73	31.6	60
Puestos Administrativos	2.54	18.4	55

Se le preguntó a los encuestados hasta qué punto estaban de acuerdo en que las decisiones de administración de personal (reclutamiento, designaciones, cambios, ascensos, aumentos de salario) cumplieron con los siguientes procesos? (*Utilice una escala del 1 al 5, donde 1 indica que está Totalmente en Desacuerdo, y 5 que está Totalmente de Acuerdo*). Se incluyeron una serie de premisas tales como que las decisiones de administración de personal son transparentes, sujetas a criterios específicos, basadas en desempeño, basadas en vínculos políticos, basadas en vínculos familiares o de amistades, o en pagos por debajo de la mesa.

Los empleados opinan que la corrupción en la contratación de personal existe mayormente por la inserción de la política y el amiguismo en el reclutamiento (**Tabla 7**). Un 43.6 por ciento establece que están bastante de acuerdo o muy de acuerdo en que la contratación de empleados se basa en vínculos políticos. También las decisiones

Modalidades de la corrupción gubernamental:

se basan en amiguismo, pero los vínculos políticos predominan. Los vínculos políticos son tan o más importantes que elementos de antigüedad y desempeño al momento de asignar puestos.

Tabla 7. Indicadores de corrupción política en la contratación de personal

Porcentaje que está bastante o muy de acuerdo en que los puestos son asignados a base de:

	%
Basadas en vínculos políticos	43.6
Basadas en vínculos de amistad	37.2
Basados en pagos por debajo de la mesa	15.4
Basados en cambios en la administración de la agencia	41.5
Basadas en desempeño, experiencia y mérito	42.6

Ambos aspectos, la asignación de puestos basado en vínculos políticos y el que la mayoría piense que muchos o casi todos son asignados en forma política se facilita por los cambios de administración en el gobierno. Es común que se despidan empleados y se contraten nuevos empleados cuando hay cambios de administración.

Como se observa en la **Tabla 7**, no es raro que dos de cada tres encuestados dicen estar totalmente de acuerdo con el establecimiento de un sistema en el cual las designaciones, el aumento de salario, y ascensos del personal de carrera estén basados en indicadores de desempeño.

La **Tabla 8** presenta las respuestas a la frecuencia con que los empleados públicos piensan que los funcionarios del gobierno llevan a cabo una serie de actividades de corte político en el desempeño de sus funciones. Resalta que 48.8 por ciento piensa que los funcionarios otorgan contratos a personas identificadas con el partido en el poder. Más de la mitad, 59.7 por ciento, opina que muy frecuentemente los legisladores y alcaldes obsequian regalos a los ciudadanos en época electoral para ganar votos. La política partidista parece inmiscuirse aún en el día a día del gobierno:

Modalidades de la corrupción gubernamental:

transportando empleados a actividades políticas, coaccionando a empleados a participar en eventos políticos y coaccionando a empleados a hacer donativos políticos.

Tabla 8 . Indicadores de corrupción política en actividades -

	Promedio	Muy frecuente %
Que legisladores y alcaldes obsequien regalos a los ciudadanos en época electoral para ganar votos	4.26	59.7
Que los funcionarios se vean obligados a participar de actividades políticas	3.75	33.7
Que los funcionarios se vean obligados a ofrecer donativos a partidos políticos	3.69	28.6
Que un funcionario otorgue contratos a personas identificadas con el partido político en poder	4.07	48.8

Corrupción menor

La corrupción menor (*petty corruption*) puede ocurrir diariamente, y es una de las más difíciles de atacar. Por un lado, muchas veces estas acciones no se perciben como corrupción; por otro lado, pueden estar arraigadas en la cultura de la agencia hasta el punto de que sean inmunes a las leyes o hagan que los empleados unos a otros no las informen para no ser señalados.

La corrupción menor en la Encuesta trata mayormente del uso indebido de la propiedad pública. Los encuestados respondieron varias preguntas relacionadas con el uso del equipo público en términos cuán frecuentemente se da la acción. En general se percibe en la **Tabla 9**, la existencia de corrupción menor pues en una escala del 1 al 5, donde 1 representa nunca ocurre y 5 representa que ocurre muy frecuentemente, se muestran promedios de al menos 3.4 y estadísticamente distintos de 2.5 lo cual

Modalidades de la corrupción gubernamental:

sería el punto medio. La mayor ocurrencia se da en el uso de equipo y materiales de oficina para uso personal en horas laborables. También parece que es un tanto común que empleados públicos favorezcan amigos y familiares en la obtención de servicios públicos.

Tabla 9. Opinión de frecuencia con que ocurre (nunca (1) a muy frecuente (5))

	Promedio	Muy frecuente %
Utilizar equipo y materiales de oficina para uso personal en horas laborables	3.6	29.03
Utilicen equipo y materiales de oficina para uso personal fuera de horas laborables	3.4	23.4
Llevarse materiales de la agencia para uso personal	3.4	22.7
Favorecer obtención de servicios públicos a amigos y familiares	3.6	29.2

El papel de la buena gerencia y el tamaño de la agencia

En esta sección se busca determinar algunos de los factores que pueden explicar el que haya irregularidades en la contratación de personal y en el otorgamiento de contratos. La hipótesis principal es que el tamaño de la agencia y la buena gerencia afectan la frecuencia de irregularidades informadas en la contratación y en el reclutamiento de personal. Esta hipótesis está basada en la teoría del principal-agente y de búsqueda de renta. El monitoreo de las acciones de los empleados es más difícil y costoso en las agencias grandes, por lo cual los empleados pueden llevar a cabo acciones que no están de acuerdo con las del supervisor. El principal puede variar. Por ejemplo, el jefe de agencia es el subordinado del Gobernador, pero el jefe de los empleados de la agencia. Las agencias grandes también tienen presupuestos más grandes y sus transacciones son más complejas, lo que puede dar lugar al problema

Modalidades de la corrupción gubernamental:

de búsqueda de rentas. La buena gerencia es el antídoto a la corrupción, evitando la búsqueda de rentas y fiscalizando las acciones de los empleados.

Se construyó un indicador de buena gerencia a base de las respuestas a la pregunta: “Indique en qué medida está de acuerdo con que las decisiones relacionadas a la administración, políticas y reglamentaciones de personal en su Agencia cumplen con las siguientes características: *(Utilice una escala del 1 al 5, donde 1 indica que está Totalmente en Desacuerdo, y 5 que está Totalmente de Acuerdo)*. Cada empleado puede asignar un máximo de buena gerencia de 30 o un mínimo de 6.

Sumando las respuestas a esta pregunta, se obtiene un indicador cuyo número es mayor mientras mejores sean las prácticas de buena gerencia. En promedio, los empleados le asignan a las agencias del gobierno una puntuación de 19.8 de un máximo de 30 ó un equivalente en términos porcentuales de 66 por ciento; equivalente a una calificación de D.

La **Tabla 10** muestra la correlación entre buena gerencia y algunos indicadores de corrupción como: puestos asignados por vínculos políticos, irregularidades en el reclutamiento, y que la mayoría de los puestos sean políticos; entre otras. El indicador de buena gerencia se correlaciona negativamente con todos los indicadores de corrupción, y es estadísticamente significativo. Esto indica que una buena gerencia administrativa puede reducir significativamente las irregularidades en el proceso de contratación de personal, especialmente la asignación de puestos.

Modalidades de la corrupción gubernamental:

Tabla 10. Correlación de buena gerencia con:

Puestos son asignados por vínculos políticos	-0.283	*
Puestos son asignados por amiguismo	-0.282	*
Hay irregularidades en asignación de puestos	-0.42	*
Hay irregularidades en ascenso	-0.36	*
Muchos o la mayoría son asignados políticamente	-0.35	*
Muchos o la mayoría del personal administrativo es político	-0.37	*
Otorgamiento de contratos	-0.345	*
Convocatorias a subastas	-0.335	*

La **Tabla 11** muestra los resultados de un análisis de regresión donde se cuantifica el posible efecto de buena gerencia y el tamaño de la agencia, en la frecuencia con que se perciben irregularidades en el reclutamiento de personal y el otorgamiento de contratos. Se le asigna un valor del uno al tres para indicar si la agencia es pequeña, mediana o grande. La buena gerencia resulta en menos irregularidades tanto en el reclutamiento de personal como en el otorgamiento de contratos. Además, a mayor el tamaño de la agencia mayores son las irregularidades.

Tabla 11. Modelo de regresión para explicar la frecuencia de irregularidades en el reclutamiento y en la contratación de servicios

Variable	Coficiente (modelo de reclutamiento)	Coficiente(modelo de contratación)
Tamaño de la agencia	0.32(.13) p=.015	0.52 (.12) p=.000
Buena gerencia	-.087(.018) p=.00	-.064 (.018) p=.001
N	143	142

Modalidades de la corrupción gubernamental:

Sensibilidad hacia la corrupción

Es común escuchar en Puerto Rico expresiones como “todos los políticos son corruptos”, “todo el mundo lo hace”, “si es corrupto que al menos salpique”. Estas expresiones sugieren que el pueblo se acostumbra, se acomoda y se torna insensible ante la corrupción. La pregunta 25 del cuestionario confronta a los empleados públicos con varias situaciones y le pregunta si no constituye falta alguna o si constituye una falta grave de corrupción. El encuestado decide en una escala de 1 al 4 donde 1 representa “no constituye falta alguna” y 4 es una falta grave de corrupción. Los incisos incluyen muchas situaciones de corrupción menor, así como de corrupción de mayor envergadura.

Tabla 12: Percepción de gravedad de faltas en acciones de funcionarios

	Promedio	Falta grave %
Que una agencia favorezca en la otorgamiento de contratos a empresas que han realizado donaciones al partido político en el poder	4.0	95.4
El que luego del paso de un huracán por la Isla, un alcalde presente información falsa para obtener más fondos y ofrecer servicios a los damnificados de su municipio	3.9	95.4
Que un funcionario ignore una querrela a cambio de que el infractor le ofrezca empleo a algún pariente	3.9	92.2
Que los funcionarios transporten en vehículos oficiales a sus empleados a actividades políticas partidistas	3.9	89.5
Que los funcionarios utilicen sus vehículos oficiales (y sus choferes) para realizar gestiones personales	3.8	85
Que se otorgue un ascenso a un funcionario con un historial marcado de ausentismo	3.7	75.5
El que un alcalde construya una cancha de baloncesto en una comunidad sin obtener los permisos requeridos	3.5	67.3
Que un empleado se lleve papel de la oficina para utilizarlo en el proyecto escolar de su hijo	3.4	45.7
Que un funcionario de la AAA intervenga para acelerar la conexión del servicio de agua en la casa de un pariente o amigo	3.3	50.3
Que un empleado utilice el internet en la oficina para pagar sus cuentas durante la hora de almuerzo	2.7	23.7
Que un empleado utilice el teléfono de la agencia para hacer llamadas personales en horas laborables	2.5	12.5

Modalidades de la corrupción gubernamental:

De las respuestas tabuladas en la **Tabla 12** se desprende que los empleados públicos atribuyen faltas graves a ciertos actos que pueden verse como bastante menores. Por ejemplo, 45 por ciento piensa que es una falta grave llevarse papel de la oficina para hacer un proyecto escolar y más de uno de cada cinco piensa que usar la internet para pagar cuentas en la oficina es una falta grave. Otro 85 por ciento piensa que es una falta grave utilizar el vehículo oficial para hacer gestiones personales. De todos estos, el por ciento mayor ve como falta grave otorgar contratos a base de donaciones al partido en el poder y falsificar información aunque sea con el buen propósito de obtener más fondos para su municipio. El amiguismo en las transacciones públicas es rechazado por los empleados públicos cuando se trata de gestiones gubernamentales.

Estos resultados sugieren que a pesar de que se han dado muchos casos de corrupción en Puerto Rico, los empleados públicos son sensitivos a la corrupción y no la ven como algo común que no implica faltas.

Conclusiones

Los empleados públicos son los que realizan diariamente todas las áreas de la gestión gubernamental. Éstos pueden proveer información valiosa en el análisis de la corrupción y el desarrollo de estrategias para combatirla.

La Encuesta de Empleados Públicos sobre el Posible Mal Uso de los Fondos Públicos, recopiló información sobre percepciones de actividades de naturaleza corrupta entre 156 empleados públicos. Los resultados identifican dos procesos con niveles altos de irregularidades: el reclutamiento de personal y la contratación de servicios privados por parte del gobierno. Que el proceso de contratación de servicios privados muestre irregularidades confirma la información expuesta en los medios y de casos notorios que han sido llevados a los tribunales. La información obtenida sobre las irregularidades informadas en la contratación de personal revelan el valor de

Modalidades de la corrupción gubernamental:

encuestar empleados públicos para presentar una perspectiva que usualmente no sale a la luz pública.

Los resultados de la Encuesta relacionados con las percepciones de modalidades de corrupción, muestran que la corrupción pública en Puerto Rico está íntimamente ligada con la política partidista. De acuerdo a los empleados públicos, tanto el nombramiento del personal como el otorgamiento de contratos se basa en vínculos políticos. La política partidista incide sobre una gama amplia de la gestión pública como petición de donaciones a empleados públicos, transportación a actividades y los regalos para ganar votos.

El que la provisión de servicios públicos no sea uno de marcada corrupción, en relación a otros procesos gubernamentales, distingue a Puerto Rico de muchos otros países donde el pago por servicios públicos es común. Sin embargo, es posible que se estén dando intercambio de favores a cambio de agilizar algunos servicios. Los resultados de la Encuesta concuerdan con el hecho de que a pesar de que se han detectado muchos casos de corrupción en Puerto Rico, prácticamente ninguno de ellos se relaciona con el cobro de servicios públicos. Además los empleados públicos que participaron en esta encuesta fueron bastante escuetos en revelar conductas realizadas por los mismos empleados que pueden considerarse como corruptas, como por ejemplo, usar equipo de oficina para fines privados.

El que la corrupción o el mal uso de los fondos públicos se esté dando en el nombramiento de personal y la contratación de servicios públicos hace más fácil la labor de combatir la corrupción, pues podría reducirse con reglamentaciones y mejores prácticas al interior de las agencias.

Los resultados proveen algunas directrices acerca de hacia dónde dirigir los esfuerzos de la política pública para combatir la corrupción. La implantación de un sistema de evaluación de desempeño y mérito para los empleados públicos puede resultar en

Modalidades de la corrupción gubernamental:

menos corrupción en la contratación de personal. La buena gerencia es una buena política anti-corrupción. Los cambios de administraciones a nivel de agencia también dan lugar a que imperen los vínculos políticos. Aunque los cambios de administración son inevitables, se pueden buscar maneras de promover continuidad. Por último, los mismos empleados públicos son la mejor arma contra la corrupción. Los empleados públicos no toleran la corrupción. A pesar del alto número de casos, consideran como falta grave muchas acciones aún menores, de naturaleza corrupta. Deben fortalecerse los mecanismos en las oficinas de las agencias para que sea más fácil el que los empleados informen anomalías en los procesos de contratación de personal, contratación de servicios, regulaciones, compras, y provisión de servicios.