

PROYECTO SOBRE EL MAL USO DE LOS RECURSOS DEL
GOBIERNO

Corrupción Gubernamental y Estrategias Efectivas

La función del liderato gerencial en Puerto Rico

Colón, J y Martínez, H.

2010

AUSPICIADO POR LA OFICINA DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO

Corrupción gubernamental y estrategias efectivas:

La función del liderato gerencial en Puerto Rico¹

Dr. José Javier Colón Morera,
Dr. Héctor M. Martínez Ramírez²

Resumen

La literatura producida en y desde Puerto Rico sobre cómo prevenir y evitar la corrupción gubernamental ha aumentado tanto en cantidad como en calidad. Sin embargo, no se ha estudiado la función que puede desempeñar el jefe de agencia del Gobierno de Puerto Rico como ente activo en el proceso de prevenir, detectar y encausar casos de corrupción pública. Este estudio destaca, por primera vez en la literatura sobre el tema en Puerto Rico, la función de liderato del jefe administrativo partiendo del análisis de entrevistas profundas y anónimas con diez funcionarios con amplia experiencia y reconocimiento en la gerencia gubernamental. Por la posición que ocupa, el jefe de agencia tiene el potencial de ejercer influencia muy grande sobre los procesos gubernamentales. El análisis de las entrevistas revela que además de administrar, el jefe de agencia ejerce liderato al implantar estrategias efectivas de prevención y control de la corrupción. Concluimos que el jefe de agencia es un aliado importante y un componente fundamental de una estrategia integral contra la corrupción y por la protección del bien público. Las experiencias y recomendaciones de nuestros entrevistados(as) son una guía valiosa para el liderato gerencial que promueve una cultura organizacional que rechaza la corrupción y aspira a la transparencia y eficiencia gubernamental.

¹ Este estudio fue sufragado con fondos otorgados a los investigadores por parte de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, a través del programa de Práctica Intramural de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

² Catedráticos del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Introducción

La literatura producida en y desde Puerto Rico en torno al tema de cómo prevenir y evitar la corrupción pública va en aumento tanto en cantidad como en calidad.³ Sin embargo, existen múltiples temáticas que esperan por nuevas investigaciones y análisis detenidos y minuciosos. Tal es el caso de la función que puede desempeñar el jefe de agencia del Gobierno de Puerto Rico como ente activo en el proceso de prevenir, detectar y encausar casos de corrupción gubernamental. El estudio que aquí presentamos, destaca por primera vez en la literatura sobre el tema en Puerto Rico la función central del jefe administrativo, y refleja el análisis de entrevistas profundas con diez funcionarios con amplia experiencia y reconocimiento en el área del liderazgo gerencial gubernamental.

De este modo se analiza un punto crítico de contacto entre la clase política y las contrataciones que realiza el estado con empresarios privados, y se derivan importantes lecciones de lo que implica esta relación. Nuestra investigación revela que, aunque en años recientes se han realizado esfuerzos consistentes y meritorios dirigidos a adiestrar a estos funcionarios gerenciales y transformarlos en aliados en el proceso de extirpar la corrupción del escenario gubernamental, todavía hay mucho que recorrer para lograr la integración efectiva del jefe de agencia con una estrategia integral contra la corrupción.

El jefe de agencia es esencial si toma iniciativas y hace buen uso de los recursos institucionales a su alcance. Es decir, éste tiene también que **desempeñarse como líder de su agencia**. Esa distinción es importante y se elabora más adelante como uno de los hallazgos más relevantes de la investigación. Para ello es esencial que el

³ La publicación de la revista *Ethos* por la Oficina de Ética Gubernamental del Gobierno de Puerto Rico, ha contribuido significativamente a la realización y divulgación de estudios sobre corrupción. Esta es una revista que ha logrado combinar de forma seria y efectiva los estudios de hacedores de política pública de Puerto Rico y de otras jurisdicciones. El lector puede encontrar números de la revista en <http://www.oegpr.net>. De paso los autores quieren dejar constar el apoyo de esta dependencia en la investigación de fuentes que hicieron posible este ensayo.

dirigente gubernamental esté plenamente convencido de su deber ético de defender el bien común por sobre intereses egoístas, que pretenden convertir el gobierno en una estructura para acelerar la acumulación de ganancias exageradas para actores privados o cuasi-públicos como es el partido político en Puerto Rico, y que no implican un bien público legítimo.

El renombrado escritor y filósofo español Fernando Savater ha explicado con mucha claridad este reto a las sociedades democráticas que implica el acento exagerado en el interés partidista sobre el bien común. Savater denuncia:

... la *corrupción* que se da en tantos países democráticos entre los políticos profesionales: fíjate que en la mayoría de los casos son personas que consiguen dinero por medios ilícitos pero no para su lucro personal (¡aunque también los hay!) sino para financiar la buena marcha de sus partidos. Y es que estos partidos, que no son más que un instrumento para facilitar que todos podamos participar en cierta medida en las tareas de gobierno, terminan convirtiéndose en fines en sí mismos y decidiendo lo que está bien y lo que está mal: todo lo que se hace a favor del partido es bueno, lo que perjudica al partido es malo.⁴

De esta investigación surge que el jefe de agencia es un actor clave que puede contribuir a evitar este trastocamiento profundo de la verdadera competencia democrática.

El análisis de las entrevistas ofrece la oportunidad de ver instancias específicas en que el liderato gerencial ha marcado una diferencia significativa promoviendo la integridad de los procesos gubernamentales y propiciando cambios en la cultura organizacional de la agencia. El análisis de las entrevistas revela que los jefes de agencia, si tienen la disposición para ello, pueden generar e implantar estrategias efectivas de prevención y control de la corrupción. De hecho, desde nuestra perspectiva, la involucración activa del jefe de agencia **es una condición necesaria**, aunque no suficiente, para atacar con efectividad este complejo problema social. Al mismo tiempo la investigación nos

⁴ Savater, p. 39-40, Accedido en <http://www.scribd.com/doc/6600424/Politica-Para-Amador-Fernando-Savater> el 8 de junio de 2010.

ayuda a entender las múltiples posibilidades gerenciales de robustecer las colaboraciones con los organismos a cargo de prevenir y encausar estos casos. Nuestra experiencia es que, entre ese grupo, hay ciudadanos muy comprometidos con el bienestar colectivo de Puerto Rico e interesados en que se ponga a buen uso su extensa experiencia gerencial gubernamental.⁵

Antes de pasar a la discusión de estrategias y experiencias concretas en el marco insular nos parece indispensable un breve repaso de la literatura sobre liderato gerencial y corrupción que enmarcan nuestra investigación en un marco teórico e internacional más amplio.

El liderato gerencial gubernamental y la corrupción

Partimos de la premisa de que los jefes de agencia son, o deberían ser, más que administradores. **A los verdaderos jefes de agencia se les supone también líderes que inspiran a otros a emular su gestión.** Tanto la posición que ocupan en la estructura de gobierno, la responsabilidad en los procesos de formulación y ejecución de política pública, y sobre todo, la dirección de vastos recursos humanos y materiales administrativos, exigen que el jefe de agencia ejerza liderato.

¿Por qué el énfasis en la jefatura? Porque reconocemos que en la configuración institucional la legislación y procesos contra la corrupción son fundamentales, pero deben estar acompañados por una guía gerencial fuerte. Tal fortaleza del aspecto gerencial efectivo se manifiesta de dos formas. Por un lado, la gerencia debe ser

⁵ Para los fines de esta investigación nos hemos concentrado en casos y estrategias efectivas de manejo gerencial. La selección de gerentes no incluyó a aquellos que han sido convictos o señalados en la prensa por un pobre manejo gerencial. Aunque se puede argumentar la necesidad de estudiar esas “historias de fracaso” para aprender de ellas, esta dimensión del problema rebasa los marcos de este estudio cualitativo. Aquí nos interesa contribuir a la política pública sobre cómo prevenir la corrupción desde la perspectiva de aquello que ha probado su efectividad práctica, además de demostrar la función central del liderato gerencial como instancia clave del proceso de prevenir, detectar y castigar los actos de corrupción.

íntegra y efectiva en el manejo de los recursos públicos. Por el otro, y subrayando la importancia del liderato, se manifiesta en el manejo efectivo de la corrupción. Cada vez más las empresas públicas y privadas están en búsqueda de un cuerpo gerencial proactivo que establezca un clima de intolerancia hacia la corrupción (Allen 2004).

La ciencia política y las teorías de la organización y la administración pública reconocen la función fundamental que desempeña el liderato. No obstante, la integración de elementos de ambos campos de estudio ayuda a evaluar y entender mejor su importancia, específicamente en las agencias públicas. Esto se debe a que históricamente y hasta el presente, la ciencia política le ha prestado atención a la función del jefe en la competencia por el poder político, muchas veces encarnado en las figuras de los líderes de partidos. Pero, la disciplina ha descuidado el estudio de la administración gubernamental y de sus ejecutivos.⁶ De allí surge la separación muy común entre las escuelas de ciencia política y las de administración pública. En esta investigación se demuestra que dicha separación, en buena medida artificial, ayuda muy poco al entendimiento de la función y operación gubernamental como elemento fundamental de la organización y dinámica social.

Mientras tanto, teorías de las organizaciones y de la administración tienden a examinar la dinámica interna de la administración gubernamental y sus ejecutivos sin tomar en cuenta la influencia del contexto político. Como se verá adelante en esta discusión, y como también demuestran los hallazgos de la investigación, elementos políticos, principalmente político partidistas, pueden ejercer influencia y condicionar los procesos de administración pública. El liderato del jefe gubernamental se demuestra en

⁶ Woodrow Wilson ya había hecho esta observación en su artículo clásico “El estudio de la administración”, publicado en 1887. Wilson fue el vigésimo octavo Presidente de Estados Unidos (de 1913 a 1921) y el único presidente con un doctorado en ciencia política. Las excepciones hoy día podrían ser los estudios de política de Estados Unidos, al igual que estudios de política comparada. Los estudios de política comparada toman en consideración los tipos de régimen, la configuración institucional, organizaciones políticas como partidos, y su relación con políticas (“policies”), pero rara vez se adentran en los procesos de administración pública que generan tales políticas.

situaciones críticas, como a la hora de lidiar con las presiones políticas mientras mantiene la calidad profesional y técnica de su gestión.

En “El estudio de la administración”, Woodrow Wilson (1887) arroja luz sobre el papel del liderato en la administración gubernamental. Escribió que “el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo.” Por supuesto, la corrupción aumenta el costo material de la administración y mina su eficiencia, entrando en contravención con tales principios de buen gobierno.

Wilson entendía que la administración gubernamental podía mantenerse separada de la política. Su posición se explica al considerar el contexto histórico de su artículo, pues se veía en la Reforma del Servicio Civil de entonces, la alternativa para los extensos e intensos cambios administrativos, tanto de políticas como de empleados públicos, que se llevaban a cabo en Estados Unidos tras cada elección.⁷ Wilson planteó: “la administración está fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política establece las tareas de la administración, no se debe permitir que manipule sus oficinas.”⁸ En otras palabras, Wilson distinguía entre las propuestas de acción gubernamental (que pueden reflejar las posiciones de partidos políticos) y la ejecución de éstas. Esto último es lo que correspondía propiamente a la administración, que a su vez debía tomar en consideración a la “opinión pública”. En este esquema la opinión pública fungía como un barómetro de lo que debía realizar con éxito el gobierno.

⁷ Hasta entonces el patronazgo y el clientelismo promovido por los partidos políticos socavaron las funciones gubernamentales y prácticamente, institucionalizaron la corrupción. Esto fue conocido como el sistema de “spoils”. Finalmente, con la aprobación de la Ley Pendleton de 1883, dio inicio la *Reforma de Servicio Civil*. En sus inicios, la reforma instituyó el principio del mérito en algunos niveles de gobierno. La aplicación del principio del mérito en otros niveles de gobierno y la profesionalización de los funcionarios tardaron décadas. Como afirmó Weber (1919): “La administración de aficionados basada en el *spoils system* que, en los Estados Unidos, permitía cambiar miles de funcionarios, incluidos los repartidores de Correos, según el resultado de la elección presidencial, y no conocía el funcionario profesional vitalicio, está ya, desde hace mucho tiempo, muy disminuida por la *Civil Service Reform*. Necesidades puramente técnicas e ineludibles de la administración impulsan esta evolución.”

⁸ Wilson, p. 6.

Wilson también reconocía que los administradores debían ser proactivos, tener iniciativa y criterio propio para alcanzar los objetivos del gobierno: “el administrador debe tener y tiene una voluntad propia en la elección de medios para llevar a cabo su tarea. No es y no debe ser mero instrumento pasivo.”⁹

El sociólogo alemán Max Weber también examinó el tema del liderato a través de su extensa obra. En particular, el tema del liderato es central en la conocida conferencia titulada “La política como vocación” (1919). Allí Weber explica el papel del líder político a lo largo de la historia, y explica la función que desempeñan los funcionarios gubernamentales en el estado moderno. Weber plantea que los funcionarios gubernamentales son (o deberían ser):

...un conjunto de trabajadores intelectuales altamente especializados mediante una larga preparación y con un honor estamental muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad. **Sin este funcionariado se cernería sobre nosotros el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada, e incluso se verían amenazadas las realizaciones técnicas del aparato estatal.** (Énfasis nuestro)¹⁰

Pero estos funcionarios, seres humanos al fin, pueden estar motivados por intereses ideales o materiales, que muy bien pueden surgir de sus ideales políticos, preferencias partidistas y hasta de su situación económica.¹¹ Esto no significa que han de sacar ventaja de su posición más allá de su salario. Por el contrario, lo que distinguirá a los altos funcionarios gubernamentales del estado moderno (como es el jefe de agencia) es la **dirección íntegra** de los recursos humanos y materiales de administración que constituyen la burocracia.¹² Del análisis de Weber se concluye lo siguiente: **para que**

⁹ Ibid.

¹⁰ Max Weber, p 7.

¹¹ “No son las ideas, sino los intereses materiales e ideales, los que gobiernan directamente la conducta de los seres humanos. Pero las “imágenes del mundo” creadas por las “ideas” han determinado con gran frecuencia, como guardaguas, las vías por las que sido impulsada la acción por la dinámica del interés.” Aunque la cita emana del análisis de Weber sobre la religión (ver Gerth, y Mills 1946: 280) la relación entre ideas e intereses es útil para entender la acción humana en otros contextos como el político.

¹² Partiendo del análisis de Weber, definimos burocracia como los recursos humanos y materiales de administración pública. Para los propósitos y alcances de este trabajo, no obstante, burocracia no se refiere a toda la estructura de

la burocracia cumpla sus funciones, sus dirigentes deben ejercer liderato efectivo. Si tienen el don de la gracia personal, el carisma que tanto destaca al líder, pues mejor. La personalidad de los funcionarios, añadida a su integridad y responsabilidad, puede ser un elemento de motivación para que otras personas tanto bajo su mando como en posiciones gerenciales, también cumplan con las expectativas propias de su gestión. De esta forma se logra que la burocracia complete las metas de los planes generales de gobierno (que como dijimos, pueden responder a las posiciones de los partidos políticos), mientras también se cumple con los principios y la actividad gubernamental que no está a merced de los resultados electorales y las alteraciones de los partidos políticos en el poder.

Trabajos recientes también han destacado las características de la personalidad del líder, en particular, al fungir como modelos y motivadores. Según Allen (2004), una de las características esenciales del liderato efectivo es su nivel de autenticidad: “Today, authenticity is critical to leadership, yet there are so many examples in politics, corporations, nonprofit organizations, and in daily relationships where this quality is missing.” Añade que cuando los líderes practican la integridad, aquellos que los rodean captan la misma y ello los entusiasma a ser auténticos y replicar las buenas prácticas administrativas. De la misma forma, Treviño y Weaver (2003) plantean que la presencia o ausencia de un liderato fuerte y de modelaje (role models) tiene un impacto en el clima organizacional y en el comportamiento de los empleados (en Kaptein, Huberts, Avelino, and Lasthuizen 2005).

En fin, lo que distingue al líder gerencial del mero gerente o administrador es la influencia que puede ejercer sobre los demás a favor de una administración y servicio público íntegro, sano y eficiente.

¿Cómo se logra liderato efectivo?

El liderato efectivo **es el resultado de la actitud y el conocimiento** de las personas que ocupan la gerencia, como es el caso de los jefes de agencia. A continuación examinamos cada uno de estos componentes.

En términos de la actitud, el carácter intransigente no es propio de este modelo gerencial. Por el contrario, el liderato efectivo debe ser receptivo, y a la vez consecuente en sus decisiones y acciones. Lograr ese balance ciertamente es un reto, cuya consecución se facilita cuando la gerencia actúa y exige comportamiento conforme a códigos de conducta (Kaptein, Huberts, Avelino, and Lasthuizen 2005). Los códigos de conducta sirven de guía para el cumplimiento y aplicación de normas con uniformidad. Por lo tanto, tienen el efecto de atenuar la percepción de que las normas se cumplen por conveniencia y de que las sanciones se aplican arbitrariamente.

La receptividad permite que se conozca la opinión (satisfacción o insatisfacción) de los empleados sobre las actividades relacionadas con la educación ética así como su percepción sobre la naturaleza y la calidad ética del liderato gerencial. Igualmente, se puede conocer su sentir sobre los mecanismos existentes para denunciar actos de corrupción y las sanciones disciplinarias (Kaptein, Huberts, Avelino, and Lasthuizen 2005).¹³ Uno de los entrevistados(as) de un estudio internacional realizado por el International Consortium on Governmental Financial Management (ICGFM) y la firma de auditoría y consultoría gerencial Grant Thornton indicó que “la evaluación periódica de las políticas y procedimientos anti-corrupción ayudará a mantenerlas efectivas” (2005).¹⁴

¹³ Un dato revelador del estudio de Kaptein, y Van Reenen (2001) que subraya la importancia de la receptividad del liderato gerencial es el siguiente: The departments that had not reported any incidents had the most observed instances of unethical conduct. It turned out that the number of incidents reported, rather than being a reflection of the actual number of incidents, indicated the willingness of management to deal with ethical issues openly and transparently (citado en Kaptein, Huberts, Avelino, and Lasthuizen 2005).

¹⁴ El estudio consistió en “una encuesta a nivel mundial entre ejecutivos gubernamentales, recabando sus opiniones sobre la corrupción en el sector público. Adicionalmente, los entrevistados recomendaron medidas para que las

El liderato gerencial tiene que ser consecuente en atender y sancionar a los que cometan faltas éticas o incurran en actos de corrupción. **La corrupción tiende a surgir con mayor facilidad si los sistemas de supervisión son deficientes y existen formas de evitar las sanciones o penalidades** (Seleim 2009). El que la gerencia no sea consecuente en castigar la corrupción alimenta la percepción de que existe una cultura de impunidad: “We note that corruption is a crime of calculation as people will be tempted to engage in corrupt activities when the size of their corrupt again is greater than the risk of being caught and punished” (Hoseah 2001).

La existencia de un código de conducta o de ética que sirva de guía al liderato gerencial y a sus empleados es fundamental. El liderato efectivo exige conocimiento de parte del funcionario y de aquellos que tiene bajo su mando. Rhode y Hardin coinciden en que no es suficiente decir que los funcionarios y los empleados cumplen o que les es conveniente cumplir éticamente, como tampoco es suficiente asumir que todos entienden lo que significa comportarse de manera ética (Sharp 2007). Por eso es necesario que se explique por escrito lo que ello significa a través de la redacción y divulgación de un código de conducta que detalle los valores, principios y las normas de conducta. Además, hay que investigar si los empleados leyeron y entendieron el documento (Kaptein, Huberts, Avelino, and Lasthuizen 2005). Hardin también apoya el que los funcionarios se sometan a códigos de conducta abarcadores (Sharp 2007).

En fin, la existencia del código de conducta tiene el beneficio de facilitar el que el liderato gerencial sea receptivo y consecuente. Abona a la transparencia y la legitimidad de las decisiones y acciones que tome el liderato gerencial para la prevención y detección de la corrupción, así como para la aplicación de medidas disciplinarias.

instituciones gubernamentales resistan y reduzcan la corrupción en sus operaciones.” En total, se entrevistaron 50 funcionarios en diez países (2005: 5). Este es el único estudio que encontramos que ausculta la opinión de jefes de ministerios o de agencias. No obstante, aunque se incluyen valiosas recomendaciones para atajar la corrupción, la publicación sobre el estudio no hace referencia a las experiencias específicas de los funcionarios, ni a la aplicación de estrategias anti-corrupción durante su término particular como jefes de ministerios.

La discusión anterior nos lleva a plantear que, de igual forma, la gerencia puede ejercer liderato evaluando la efectividad y eficacia de la educación ética de los empleados. Aquí evaluar se refiere a confirmar que la gerencia y demás empleados están en cumplimiento con los requisitos de educación ética. Valorar la eficacia se refiere a examinar si los gerentes y empleados entienden la razón y objetivos de la educación ética, y si está logrando los resultados que de ella se espera en su comportamiento a nivel de la agencia. Los jefes de agencia podrían seguir las recomendaciones de Kaptein, Huberts, Avelino, and Lasthuizen (2005) para realizar la evaluación de las actividades de educación continuada de gerentes y empleados. A su vez, Rhode exhorta a la comunidad académica a que haga trabajo empírico sobre la aplicación de la ética y del liderato en el mundo “real” (Sharp 2007). Las manifestaciones de esta conducta ética es una de las áreas que se examinan en las entrevistas con los jefes de agencia.

Otra área que examina la literatura y surge en las entrevistas es la rendición de cuentas (en inglés “accountability”). Este es un concepto que parte de dos valores esenciales tanto en el sector público como en las corporaciones sin fines de lucro: apertura y confianza. Ejercer rendición de cuentas implica, como mínimo, el cumplimiento con la ley. Sin embargo, en un sentido más profundo significa que los oficiales públicos entienden su obligación de responder por sus actuaciones y desempeño. Esto aplica tanto a la gerencia como a los que están bajo su mando: “Los gobiernos necesitan hacer que cada uno de sus ejecutivos rinda cuentas sobre la corrupción en sus respectivas organizaciones, estableciendo la pauta al más alto nivel para que se disperse hacia abajo a los funcionarios de menor jerarquía” (ICGFM - Grant Thornton 2005:10). En el caso de la gerencia, y los hallazgos de nuestra investigación lo confirma, la gerencia es responsable y tiene que rendir cuentas por sus decisiones y acciones, por las de sus empleados, por lo que conocía y por lo que debió haber conocido.¹⁵ Por eso la gerencia debe tener la actitud y tener un proceso de aprendizaje

¹⁵ It is risky to subscribe to the view that “no news is good news” (Cohan 2002). From a moral and legal point of view, managers are increasingly held responsible not only for what they know, but also for what they could and should

continuo para mantener su capacidad administrativa, y la vez para prevenir, detectar y enfrentar la corrupción.

El Jefe de agencia en Puerto Rico

¿Por qué centrar nuestra atención en el jefe de agencia? El jefe de agencia es una pieza clave del engranaje gubernamental y la agencia departamental es una institución de rango constitucional.¹⁶ Aunque es una figura de confianza del Gobernador, sujeto a la confirmación del Senado por disposición constitucional¹⁷, tiene a su vez la responsabilidad primaria de dirigir una agencia de gobierno y responder adecuadamente a las necesidades, cultura organizacional y expectativas de sus respectivas burocracias internas. En la medida en que nos interesa estimular la calidad de la gestión y los resultados de la actividad gubernamental,¹⁸ la reflexión sobre la función gerencial también aquí resulta inaplazable.

Aunque es un nombramiento de confianza del Gobernador, este funcionario tiene una autonomía relativa en el ejercicio de su función de alta gerencia que puede ser mayor o menor de acuerdo a circunstancias políticas específicas o debido a las propias capacidades y acción autónoma del jefe de agencia.¹⁹ Hay que recordar que en Puerto

have known (Kaptein and Wempe 2002). As one manager of a Dutch government department remarked: "It's not what I know that scares me, it's what I don't know." (Kaptein, Huberts, Avelino, and Lasthuizen 2005).

¹⁶ Constitución de Puerto Rico, Secciones 5 y 6 del Artículo IV, <http://www.lexjuris.com/lexprcont>.

¹⁷ Constitución de Puerto Rico, Secciones 5 y 6 del Artículo IV. En el caso del Secretario de Estado, requiere confirmación del Senado y de la Cámara de Representantes. Tan importante es la función de las agencias en el esquema constitucional vigente en Puerto Rico al presente que la Constitución define aquellas dependencias que existen por mandato de la propia Constitución: (Departamento de) Estado, de Justicia, de Instrucción Pública, de Salud, de Hacienda, de Trabajo, de Agricultura y Comercio y de Obras Públicas. Sección 6 del Artículo IV, <http://www.lexjuris.com/lexprcont>.

¹⁸ Manuel Díaz Saldaña, "Gestión de calidad en el gobierno: urgencia inaplazable", *El Vocero de Puerto Rico*, 17 de abril de 2007, p. 33.

¹⁹ En circunstancias, por ejemplo, en que el Gobierno de Puerto Rico está dividido porque el poder ejecutivo está en manos de un partido político y el poder legislativo en control de otro partido principal distinto, el poder relativo y la

Rico existen 144 agencias y corporaciones públicas. Tenemos líderes gubernamentales activos y pasivos, con inteligencia emocional o sin ella. Asimismo encontramos una variedad de líderes de agencia con muy distintos grados de experiencia y de capacidad para ejercer sus funciones. Ello resalta la necesidad de contar con mecanismos efectivos de adiestramiento en esta área de prevención de la corrupción.²⁰

Por su posición de liderato gubernamental, el jefe de agencia tiene el potencial de ejercer una influencia muy grande sobre los procesos gubernamentales. Aunque es una figura eminentemente burocrática sus funciones se realizan muy cerca del liderato institucional y político que provee el Gobernador. En el caso de las agencias de mucha importancia y visibilidad pública, son funcionarios con acceso frecuente y directo al Gobernador y a su cuerpo íntimo de asesores. Por la visibilidad de su gestión pública muchos de ellos se convierten en figuras públicas claves con las cuales se identifica las administraciones de gobierno. Ello es particularmente cierto en agencias enormes como el Departamento de Educación o de asuntos de Familia.

El jefe de agencia ejerce una gran influencia sobre el contenido e implantación de las políticas gubernamentales. Aunque las plataformas de los partidos políticos establecen objetivos de naturaleza general, es a las agencias a las que les corresponde traducir tales metas generales en políticas gubernamentales concretas que adapten a las realidades políticas e institucionales que sólo son posibles valorar en el momento preciso de la implantación. Además, en el funcionamiento real de las agencias públicas se le dedica mucho tiempo al manejo de crisis que el propio jefe de agencia tiene que

autonomía del jefe de agencia tiene más espacio potencial porque el Gobernador es consciente de que le espera un difícil proceso de confirmación en caso de que decida prescindir de los servicios de un jefe de agencia suyo. Además los jefes de agencia se ven obligados a realizar concesiones múltiples al liderato legislativo del otro partido para poder obtener las asignaciones presupuestarias que controla el poder legislativo.

²⁰ Afortunadamente tanto la Oficina del Contralor como la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico tienen amplios ofrecimientos en esta área vital.

atender de inmediato.²¹ De esta forma la influencia potencial del jefe de agencia sobre el proceso gubernamental es considerable.

Desde luego, ese potencial de participación activa de la alta gerencia va a depender de su capacidad de ejercer control y, sobre todo, influencia sobre los procesos de implantación de política pública. Partimos aquí de una definición tradicional mediante la cual la influencia es: “el poder de hacer o intervenir basado en el prestigio, riqueza, destreza, o condición” (Barnes 2004).

En Puerto Rico, los jefes de agencia son por lo general, especialmente en aquellas agencias que requieren un alto grado de peritaje técnico para su desempeño, personas destacadas en sus respectivos campos profesionales. La mayoría de las veces no están interesadas en realizar una carrera política de largo plazo, sino regresar a sus posiciones en el mundo privado. Para las empresas, por otro lado, generalmente es fuente de prestigio el que uno de sus socios se incorpore a la gestión gubernamental. Desde luego, la presencia de estos jefes de agencia le puede representar también oportunidades de negocio a estos entes privados y la obtención de información gubernamental muy valiosa. Por eso es que es tan crítico el lograr que el jefe de agencia mantenga estándares éticos altos que lo alejen de la posibilidad de convertirse en promotor de intereses privados y egoístas. Existe literatura en la ciencia política sobre cómo se distorsionan los procesos gerenciales en el gobierno cuando prevalecen predominantemente ciertos intereses con acceso privilegiado a los puntos de acceso gubernamentales.²²

²¹ Por manejo de crisis nos referimos a eventos de gran influencia mediática que requieren, o parecen requerir, una respuesta o acción inmediata del gobierno. Puede tratarse de un deslizamiento de tierra o de un acto violento en una escuela, pero tan pronto recibe una atención prioritaria de los medios de comunicación obliga a los funcionarios a proveer información o explicación de las estrategias gubernamentales de que se trate. Este es un proceso que consume recursos y tiempo valioso en el proceso de la gerencia gubernamental contemporánea en Puerto Rico.

²² Sobre la influencia de los llamados triángulos de hierro de la política en Estados Unidos ver a Ripley y Franklin (1975) y Browne (1998).

En general, el interés del nuevo jefe de agencia por conservar su prestigio profesional los hace muy dados a estar preocupados por la observancia de los procesos y regulaciones éticas de forma tal que su paso por el Gobierno no afecte su capacidad de reinserción en el mundo privado. Por eso en parte, el jefe de agencia es un aliado potencial muy importante en la lucha contra la corrupción. Desde luego, cuando el funcionario se involucra en esquemas de extrema naturaleza partidista y pierde el respeto por sus propias nociones de ética personal y profesional entonces puede convertirse en el mayor peligro a la transparencia y las consecuencias de tal conducta son bien conocidas.²³

Todos los proyectos importantes de la gestión gubernamental de las agencias pasan por las manos de estos gerentes. Debido a la extrema politización que vive Puerto Rico y a la existencia de lo que se conoce en la literatura de la ciencia política como el “bipartidismo cerrado”, los partidos políticos se alternan en el poder frecuentemente y nuevos líderes pasan a ocupar las posiciones de alta gerencia de las agencias e instrumentalidades públicas. Esa limitación debe corregirse ya que, como bien destaca Santana Rabell (1994), el gobierno tiende a depender cada vez más de funcionarios gubernamentales de poca experiencia que cambian con frecuencia debido a la tendencia de los electores a alterar de partido de gobierno en vista de su frustración con los resultados gubernamentales de una u otra administración.

En vista de lo crucial que es la función del liderato gerencial en prevenir efectivamente la corrupción parecería que es necesario investigar con mayor profundidad si agencias como la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) están cumpliendo su cometido de mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones efectivas en el gobierno, y tratando de subsanar el impacto negativo de funcionarios poco preparados para acometer su gestión con efectividad desde el primer día. El desarrollo de un servidor público que, por su profesionalismo y sus destrezas, recomiende e implante políticas

²³ La convicción y el encarcelamiento del Secretario de Educación de Puerto Rico, el Dr. Víctor Fajardo, es quizás el caso más emblemático de la distorsión extraordinaria de la función gubernamental en manos de personas que perdieron el norte de su gestión. Víctor Fajardo se declaró culpable de delitos de corrupción en 2002.

públicas ajenas a criterios político-partidistas es un punto esencial de esta agenda mirando hacia el futuro. Ello debe incluir de forma prominente el tema de la profesionalización de los funcionarios del estado.

Metodología

Optamos por un estudio cualitativo por razón de que interesábamos captar con la mayor profundidad posible elementos de la problemática de la corrupción gubernamental que no es posible observar con el método de encuesta y otros métodos cuantitativos:

The emphasis is on deriving an understanding of **how people perceive** and construct their lives as meaningful processes, how people interact with one another and interpret those interactions in the context of the social world and the importance of observation in "natural" settings (as opposed to the laboratory).²⁴

La entrevista profunda y anónima permitió adentrarnos en la mentalidad de **actores claves** del proceso gubernamental que generalmente no manifiestan públicamente sus visiones y experiencias en el servicio público, especialmente sobre asuntos y dinámicas que pueden resultar incómodas.

De hecho, nuestra impresión es que los entrevistados(as) estaban agradecidos de poder expresar sus experiencias y recomendaciones. Desde el inicio le hicimos claro a los entrevistados(as) que su identidad permanecería en absoluto anonimato. Ello contribuyó de forma significativa a que se sintieran en confianza de relatar anécdotas y juicios sobre asuntos altamente controvertibles. Las respuestas a las preguntas se transcribieron y se analizaron. De esta manera se identificaron temas y conceptos claves que definían ciertas tendencias a las que se inclinaba el grupo en su conjunto.

Seleccionamos diez funcionarios de la alta gerencia de forma tal que pudiera resultar un número limitado de entrevistas que pudieran ser analizadas profunda y

²⁴ Soklaridis, p. 720.

detalladamente luego de ser transcritas. Las reuniones con los entrevistados(as) fueron cara a cara con la participación del funcionario y uno de los autores.

Fuimos muy selectivos en los funcionarios seleccionados para concentrarnos en funcionarios y ex funcionarios gubernamentales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELAPR) que se hubieran destacado en el servicio público y no tuvieran señalamiento significativo alguno de índole ética. Intentamos capturar también una variedad de niveles de experiencia gubernamental. Por ello, algunos de los entrevistados(as) son personas retiradas del gobierno con amplia experiencia, mientras otras han estado en la función gubernamental por un periodo breve. Nos preocupamos porque los entrevistados(as) representaran una variedad de posiciones ideológicas y partidistas aunque la mayoría de los entrevistados(as) entiende que su lealtad mayor es al servicio público y no necesariamente a un partido político en particular. Los entrevistados(as) son personas ubicadas en posiciones con responsabilidades indelegables de implantar estrategias anti-corrupción en sus agencias. Algunos han tenido también experiencia gerencial en el gobierno federal de Estados Unidos en sus áreas de peritaje. Otros(as) son líderes reconocidos en la administración pública en áreas tales como seguros, gerencia de personal, vivienda, educación y agencias de seguridad.

Las entrevistas a jefes de agencia

La función del líder

Un tema recurrente al que hicieron referencia los entrevistados(as) de forma enfática fue la necesidad de que el alto gerente gubernamental se visualice a sí mismo como un líder que inspire a otros a cumplir sus funciones gubernamentales con un alto sentido de responsabilidad y compromiso con el bien común. Uno de los entrevistados(as)

describió su meta de lograr en la agencia una “cultura de la responsabilidad.” Este pasaje ilustra muy bien lo que resultó ser un consenso entre los entrevistados(as):

Es importante que mis empleados supieran que los pequeños actos de corrupción no iban a ser tolerados. Eso empezó a crear una cultura de responsabilidad. Yo les daba una charla en que especificaba lo tentador que era llevarse un lápiz o un papel propiedad de la agencia para la casa. Sin embargo, les decía, un empleado de una agencia que se dedica a que se cumpla la ley tiene que enseñar con el ejemplo. Yo les cuestionaba: ¿Cómo es que vamos a iniciar investigaciones criminales por apropiación ilegal si los empleados estamos haciendo esencialmente lo mismo? De esa forma fui creando consciencia del problema y de que este era un asunto prioritario para mí. También me dediqué a educar sobre el valor de la propiedad de gobierno. Hay la idea incorrecta entre muchos servidores públicos que la propiedad del gobierno no es propiedad de nadie en vez de reflexionar que es de todos y todas y nos corresponde a todos cuidarla.

En esta exposición se condensan varios aspectos centrales. Por un lado surge con claridad que **el jefe de agencia tiene que enseñar con el ejemplo y tomar la iniciativa**. De nada vale que exista un amplio catálogo de regulaciones y sanciones si el empleado no percibe que la dirección institucional está alerta y dispuesta a dedicarle esfuerzos serios a prevenir y encausar los actos de corrupción. Por eso de las entrevistas surge también que el líder gubernamental efectivo tiene que tener una política de “puertas abiertas” que invite al personal de la agencia a compartir posibles casos de malversación de fondos o corrupción. “Le di instrucciones precisas a mis secretarías que permitieran que los empleados de la agencia pudieran reunirse conmigo directamente para dejarme saber sus inquietudes sobre asuntos de posible corrupción”.

Aquí se comprueba la función central del gerente en agencias que, bajo este tipo de líder efectivo, se convirtieron en modelos en la lucha contra la corrupción.

Para lograr crear esa nueva cultura organizacional el líder tiene que ser muy firme con los llamados “pequeños actos de corrupción”: “Para mí siempre fue importante que mis empleados supieran que los pequeños actos de corrupción no iban a ser tolerados. Eso empieza a crear una cultura de responsabilidad.” Por actos pequeños nos

referimos a administradores que ordenan servicios de comida y licores para fiestas privadas en sus casas, reparación de autos privados en talleres pagados por la agencia, utilización de choferes del gobierno para realizar trámites personales, entre otros. Si se actúa con esas pequeñas infracciones se tiende a evitar el clima que se torna permisivo contra los esquemas de corrupción de mayor alcance. Uno de los entrevistados(as) lo explica de la siguiente forma:

El jefe de agencia debe tomar más seriamente actividades de poca monta como la venta de boletos para actividades político- partidistas en horario de trabajo. Eso también envía un mensaje de poca tolerancia contra la corrupción. Otro detalle importante es no aceptar invitaciones a almuerzo o pequeños regalos de parte de contratistas de la agencia.

Otro jefe explicó su estrategia de castigo ejemplar ante los pequeños actos de corrupción de la siguiente forma:

Estando yo como jefe de agencia uno de mis supervisados pagó con fondos públicos un servicio de “catering” a una actividad privada en su casa. Tuve que despedirlo, aunque, para muchos, se trataba de una falta menor. Pero había que hacerlo para demostrar que los estándares de cumplimiento ético eran estrictos.

El gerente efectivo sabe desarrollar estrategias para atajar esa corrupción de pequeña escala:

Desarrollé la estrategia de tener más de dos personas a cargo de gestiones claves tales como confiscaciones y administración de todo lo relacionado con los automóviles... Al crearse zonas de dos empleados y al rotarse las mismas constantemente, se logró detener los esquemas de corrupción. Se obligó a renunciar a varios de los que participaron de estos esquemas.

Además, la experiencia de algunos de nuestros entrevistados(as) indica que la revisión periódica de planes de trabajo y la realización de inventario en las diversas áreas o divisiones de la agencia pueden ser medidas efectivas contra la corrupción, lo que se vio reflejado en los resultados de las auditorías realizadas en sus agencias durante su incumbencia.

La interferencia partidista

El asunto de la interferencia político-partidista a la que se aludió es una preocupación central de los entrevistados(as). Ellos perciben la extrema politización partidista como un enemigo frontal a esa cultura de responsabilidad y un obstáculo para implantar buenas prácticas administrativas. Dice uno de los entrevistados(as):

Hay que reducir los empleados de confianza demostrando a la sociedad su necesidad. La ley permite que se contraten empleados sin educación ni experiencia para esos puestos y luego se quedan en puestos de carrera. Terminan saboteando el trabajo desde sus puestos de carrera.

Varios entrevistados(as) describieron la interferencia partidista de una forma aún más cruda. Para éstos los partidos políticos han creado una capa gerencial que no tiene sus lealtades en el mejoramiento de la eficiencia gubernamental. Un entrevistado(a) considera deplorable:

... la existencia de posiciones injustificadas, ayudantes, asesores, ayudante del ayudante del ayudante... Muchas de esas personas se quedan en posiciones permanentes. Muchos son elementos partidistas que se quedan en la estructura. Realizamos un inventario de posiciones y encontramos que había un exceso enorme de puestos de confianza.

Mientras, otro(a) argumentó:

En muchísimos puestos gerenciales no existe proporción, concordancia entre el salario y las tareas, el trabajo o las funciones que se realizan. Muchas personas ocupan puestos con el deseo de enriquecerse pues saben que les espera un buen salario. Para completar, falta conocimiento y sentido de lo que debe ser la administración pública. Hay un número desmedido, un abuso en el número de asesores, ayudantes que ha llevado al aumento del presupuesto de la gerencia, lo cual representa un mal uso de recursos. Al acercarse las elecciones, hay que buscarle puestos de carrera a los asesores y ayudantes, y puestos que sean bien pagados para que mantengan su posición económica.

Aquí vemos una instancia clave en que el intento de profesionalizar el servicio público se sabotea desde adentro por aquellos que tienen su lealtad mayor hacia su liderato partidista y no a al buen manejo gerencial. Desde este punto de vista, la estrategia de profesionalizar el servicio público para lograr modelos de “calidad total” tiene en las manifestaciones del partidismo uno de sus enemigos más efectivos. Un entrevistado(a) deplora la excesiva politización partidista de la siguiente forma:

.... Cuando hay cambios de gobierno se arrincona, se obstaculiza el trabajo de excelentes profesionales, sólo por su preferencia partidista. Esto pasa mucho en las corporaciones públicas. En los municipios, el matiz partidista lleva a la duplicación del trabajo ya realizado. Se detienen proyectos aprobados para que otras personas digan que fueron suyos, o se los adjudiquen a otro contratista.

En el centro de esa presencia del partido político está el donativo del ente privado para lograr sus fines: “Cuando se produce el donativo político la expectativa de quid pro quo (ser favorecido en las contrataciones) es casi automática.” Esto último es muy pernicioso, porque los contratistas parten de la premisa de que hay que realizar esos donativos políticos porque “todo el mundo lo hace”, con el fin de influir la toma de decisiones de los administradores gubernamentales.

Varios de los entrevistados(as) destacaron que la presencia del partidismo en las agencias responde al costo de las campañas políticas, llevando a que la “necesidad” de generar fondos para financiarlas se propague a través de la estructura gubernamental. La presión que ejerce el partidismo es mucha, en todos los niveles. Quizás la alternativa para reducir tal impacto no radica en escoger entre el financiamiento público, privado o mixto de las campañas.

Algunos de los entrevistados(as) sugirieron que, si lo permite el marco constitucional vigente, se debería intentar un acuerdo obligatorio de limitar el término en que se llevan a cabo las campañas electorales, y que la pauta de anuncios en los medios masivos de comunicación tenga un límite de entre 30 y 60 días. Esto debería estar acompañado

de limitaciones en el gasto publicitario.²⁵ Al igual que la regulación de actividades partidistas en las agencias, es previsible que la limitación de las campañas electorales y de pautas publicitarias enfrente cuestionamientos constitucionales y la oposición de las agencias de publicidad.

Evitar influencia indebida político-partidista y del sector privado

El cuadro que surge del estudio de las transcripciones de las entrevistas confirma varias premisas importantes de nuestro marco teórico e incluye también nuevos aspectos que deben empezar a ser motivo de reflexión y posible acción prospectiva. La mayoría de los entrevistados(as) hizo referencia al problema de su relación con los contratistas privados que interesan formalizar contratos con esas agencias y la interferencia política en esos procesos. Los gerentes sienten cierta vulnerabilidad en su gestión con estos entes privados:

Si se me solicitaba de Fortaleza o la legislatura que atendiera a un contratista lo hacía con mucha consideración y respeto, pero nunca le di paso a una contratación si no respondía a un alto interés público. De todas formas, a veces me preguntaba, que estarán estas personas esperando de mí al venir referidos y por ser donantes de los políticos.²⁶

Aquí se puede observar que el líder de la gestión administrativa siente que existen elementos ajenos a su gestión burocrática que pueden ejercer presión indebida sobre su juicio profesional. Uno de los entrevistados(as) fue terminante: “El partido político ve

²⁵ Organizaciones civiles hicieron planteamientos similares que formaron parte de la discusión pública sobre la reforma de financiamiento de las campañas políticas en Puerto Rico en los años 2002 y 2003. Entre 19 países de América Latina, Puerto Rico es el único sin un término de campañas electorales determinado. Vea a Navarro Fierro (2005) en Sánchez Escobar (2007).

²⁶ Como parte del “Estudio sobre el Mal Uso de los Recursos del Gobierno”, las doctoras Enchautegui, Segarra y Rodríguez realizaron dos encuestas, una a empleados públicos y otra a empresarios. El “Cuestionario a Empresarios sobre el Posible Mal Uso de los Recursos del Gobierno” preguntó lo siguiente: En su opinión, ¿se ha visto su empresa en la necesidad de contribuir con fondos políticos en campañas electorales? El 28.36% de los empresarios contestó Sí.

el servicio público como premio político.” El sentido de eficiencia burocrática se enfrenta aquí al de la conveniencia política. El criterio profesional del jefe de agencia para detener a tiempo estos esquemas resulta esencial. Este tipo de comentario es muy problemático porque, en el fondo, lo que plantea es la posibilidad de que el partido político en Puerto Rico haya perdido mucha de su capacidad para influir de forma positiva en la formulación e implantación de políticas públicas orientadas al bien general. Ello apuntaría a la necesidad de una reforma política de largo alcance y que no se puede tratar desde instrumentos tradicionales de fiscalización ya que se trataría entonces de un problema de corrupción institucional.

El reto de los contratistas

El jefe de agencia reconoce que ese vínculo con los empresarios que desean realizar negocios con el gobierno es problemático. Para el jefe de agencia honesto su relación con el empresario parece ser de mucha desconfianza:

La perspectiva de los contratistas es que a ellos, por hacer negocios con el gobierno, se les aumenta el costo de sus proyectos entre un 35% y un 40%. El “invertir” dinero en donativos políticos es una forma de reducir el impacto de los costos relacionados con hacer negocios con el gobierno. Desde la perspectiva de muchos contratistas los costos elevados de hacer negocio con el gobierno tienen que ver con asuntos tales como: tardanzas injustificadas en realizar pagos y en los trámites de permisos.

La consecuencia de esto es que sólo contratistas con gran poder económico tienen la capacidad de esperar muchos años por que los proyectos se lleven a cabo.

Ellos lo que hacen es añadir entre un 30% y un 40% adicional en sus facturas como “cargo” por la ineficiencia gubernamental.

Ante ese cuadro de ineficiencia gubernamental los contratistas tienen muchos incentivos para realizar donativos legales o ilegales para intentar que se aceleren sus trámites.

El problema es que el contratista calcula las pérdidas que implica para su empresa el hacer negocios con el gobierno. Si son proyectos que implican permisos tiende a

calcular el tiempo excesivo que le va a tomar y el hecho de que, en ocasiones, le van a hacer acercamientos para que realice donativos a cambio de acelerar el proceso.

De este sentir, ampliamente compartido por el resto de los entrevistados(as) se derivan inferencias importantes. Los gerentes están sugiriendo la existencia de una cultura de impunidad mediante la cual se acepta como cierto que el llevar a cabo negocios con el gobierno conlleva “reglas especiales” con las que hay que cumplir.²⁷ La percepción de los gerentes, también mencionada en la mayoría de las entrevistas, es que este interés de los contratistas puede ser compartida por algunos líderes políticos que tienen la presión de producir resultados tangibles en el breve término de su gestión de cuatro años. En la soledad de su conciencia ética el jefe de agencia se mueve con mucho recelo para neutralizar fuerzas muy poderosas que constituyen, en cierto modo, la “materia prima” de su gestión.

El gerente está en un punto de acceso clave en la dinámica de la corrupción: puede rechazar los intentos de favorecer a contratistas contribuyentes o puede levantar todo tipo de objeciones de carácter técnico o profesional que pueden hacer la contratación indeseable. Por eso es que entendemos que **un aspecto crucial en el proceso de prevenir la corrupción en Puerto Rico es seleccionar adecuadamente candidatos idóneos para los puestos de la alta gerencia.** Ellos son los que tienen que manejar un escenario muy complejo de presiones políticas y criterios de carácter eminentemente técnicos.

De las entrevistas surge que el alto gerente está en una posición privilegiada para asegurarse que los contratistas seleccionados para la realización de proyectos tienen las credenciales necesarias para desarrollar los mismos, así como la viabilidad de sus planes de trabajo. Existen procesos claves en ese proceso de contratación que el

²⁷ Sobre este particular, el “Cuestionario a Empresarios sobre el Posible Mal Uso de los Recursos del Gobierno” indagó: En su opinión, ¿con qué frecuencia empresas en su industria, se ven obligadas a hacer pagos “por debajo de la mesa” a funcionarios públicos para llevar a cabo las siguientes operaciones empresariales? Se utilizó una escala del 1 al 5, donde 1 indica Nunca y 5 Muy frecuentemente. Sobre la obtención de contratos con entidades del gobierno estatal, los resultados fueron 1 (Nunca): 28.46%, 2: 20.00%, 3: 14.62%, 4: 17.69% y 5 (Muy frecuentemente): 19.23%.

gerente efectivo supervisa con especial celo. El gerente efectivo puede, por ejemplo, asegurarse de la transparencia de los procesos de subasta:

Yo tenía un número de personas independientes sin interés alguno en las transacciones que revisaban las propuestas para asegurarse que todo estaba en orden. De esa forma los empleados a cargo de conducir las subastas tenían menos oportunidades de realizar transacciones para favorecer a un contratista en particular. Este es un asunto muy importante.

Otro de los entrevistados(as) explicó detalles interesantes sobre los retos que implica encontrar irregularidades en los procesos de subasta:

Los acuerdos entre los licitadores de subastas son difíciles de probar, pero la evidencia apunta a que son comunes. Si hay acuerdo entre el administrador de la subasta y los licitadores es aún más difícil. En una ocasión sospeché de una subasta y logré adjudicar el contrato a tres licitadores. Es difícil hacerlo por las impugnaciones y reclamos. Si había insistencia de empleados de compras en destacar el beneficio de algún licitador, sospechaba. Pero, hay muchas maneras de esquivar esto, y dentro de la legalidad.²⁸

Otra fuente entrevistada describió los problemas de las subastas de la siguiente forma:

En ocasiones me di cuenta que las especificaciones de las convocatorias (*Request for proposals* o *RFP*) eran de tal naturaleza que estaban dirigidas a que un sólo suplidor pudiera cumplir con los requerimientos de la misma. En ocasiones esa dinámica escondía favoritismos o esquemas de corrupción.²⁹

Mientras tanto otro(a) gerente denuncia el abuso de algunos procesos de subasta de la siguiente forma:

Los licitadores de las subastas se ponen de acuerdo para inflar los costos por los “pagos tardíos” del gobierno. Lo que se compra a través de Servicios Generales cuesta

²⁸ El “Cuestionario a Empresarios sobre el Posible Mal Uso de los Recursos del Gobierno” exploró la opinión de empresarios sobre los procesos de subasta: ¿Alguna vez ha decidido no participar de alguna licitación o subasta pública por cualquiera de las siguientes razones? Marque las que apliquen. El 57.04% marcó la complejidad del proceso por la documentación requerida, 42.22% la ausencia de un marco de competencia imparcial, y 18.52% marcó los pagos “por debajo de la mesa” (comisiones y sobornos exigidos). El 34.07% también adujo al costo del proceso (pliegos, etc.).

²⁹ También se incluyó la pregunta siguiente: En su opinión, ¿con qué frecuencia se presentan las siguientes prácticas en la contratación del gobierno? En el renglón *Monopolio de contratistas*, dos de cada tres empresarios opinan que existe frecuentemente (21.08%) o Muy frecuentemente (45.11%). Mientras, el renglón *Ajustar los requisitos a los intereses de una empresa en particular* arrojó resultados parecidos: 25.19% opina que la práctica se presenta frecuentemente, y 38.93% opina que Muy frecuentemente.

hasta el doble de lo que cuesta en el mercado. Es un círculo vicioso, que es parte de la cultura y la estructura gubernamental.

Evitar los focos de corrupción

Un buen gerente logra identificar esos “focos de corrupción” para neutralizarlos o eliminarlos. De acuerdo a los entrevistados(as), el gerente efectivo debe esforzarse por conocer ciertos procesos claves que ofrecen incentivos materiales para que los empleados no se desvíen de la conducta ética esperada:

En mi agencia tuve que dar instrucciones precisas de que determinadas personas no pudieran entrar al lugar de trabajo inmediato. Se estaba creando la mala práctica de una persona del sector privado que, por estar relacionada por un número de años con oficiales de la agencia y ya los conocía personalmente, era la que orientaba al funcionario sobre qué casos había que atender con prioridad.

Si permites la práctica de una injerencia directa de este tipo por parte de un suplidor que hace pequeños obsequios a los empleados, los demás empleados empiezan a preguntarse quién es el que realmente toma las decisiones. Di instrucciones precisas de prohibir a contratistas del gobierno entrar al salón de trabajo de las secretarías y el personal de apoyo.

Según varios de nuestros entrevistados(as) una estrategia efectiva para identificar estos focos de corrupción es la realización periódica de auditorías. En su extensa experiencia gerencial las auditorías juegan un papel preeminente en el conglomerado de procesos que permiten detectar prácticas corruptas. Los entrevistados(as) plantean que la gerencia efectiva necesita recursos adicionales adecuados en sus agencias para fortalecer dichos procesos internos. Para aumentar su efectividad, los auditores deben estar, además de bien adiestrados, ubicados cerca de donde se prestan los servicios de la agencia. La presencia de auditores operacionales en este nivel sirve de disuasivo de prácticas corruptas en el nivel inferior, que como sugieren tanto la literatura como las entrevistas, por su naturaleza son más difíciles de atajar y tienen el efecto de

menoscabar las funciones y desvirtuar profundamente los principios y objetivos del servicio público.

De igual forma, algunos entrevistados(as) recomendaron la realización periódica de auditorías externas. Tales auditorías externas no sustituirían las operacionales internas. Serían, más bien, un recurso complementario en las estrategias anti-corrupción, enmarcadas en los aspectos programáticos de la agencia.

Corrupción por niveles

De acuerdo a la mayoría de nuestros entrevistados(as), los niveles de la corrupción gubernamental en Puerto Rico son los siguientes: nivel inferior, intermedio y superior. El inferior es el que afecta al “empleado de escritorio” que tiene que realizar gestiones importantes para una clientela como por ejemplo, pago de facturas, expedición de permisos y licencias, citas para la coordinación de servicios o proveer servicios directos. En este nivel hay algunos empleados que se “quejan” de necesidades económicas privadas frente al ciudadano o corporación (como que el salario no le permite pagar la escuela de los hijos, un servicio médico, gastos del auto, etcétera) para motivar al “cliente” a realizar pagos ilegales. Aquí es donde más contacto directo hay entre los ciudadanos y los empleados públicos. Es un tipo de “pequeños sobornos” que a veces pasan desapercibidos y son muy difíciles de probar.

Generalmente en el nivel intermedio es que ocurren contrataciones en la agencia como el otorgamiento de contratos que pueden representar cantidades sustanciales de dinero. Lamentablemente, muchas veces las agencias no tienen controles internos o externos suficientes para realizar un doble cotejo de si las evaluaciones de los funcionarios sobre las ofertas de servicios profesionales en las subastas son las que mejor defienden el interés público.

La corrupción en el nivel intermedio puede manifestarse de manera tan particular como la que explicó uno de nuestros entrevistados(as):

Otro esquema de corrupción de nivel intermedio que se detectó en la Policía fue el certificar que determinados vehículos confiscados estaban inservibles cuando en realidad estaban en buenas condiciones, y los utilizaban como una especie de contrato de “leasing” sin pagar por la renta del uso del auto.

En el nivel superior se produce, por ejemplo, la práctica de líderes políticos de recibir donativos políticos a cambio de ofrecer luego la contratación de los servicios de corporaciones de los donantes cuando sean electos o reelectos. Aspectos de la corrupción característicos del nivel superior, pero que se pueden extender a los otros niveles, tienen relación con el costo de las campañas publicitarias electorales.

Por eso es que el problema de la prevención efectiva de la corrupción gubernamental es un tema central en el proceso de lograr una gobernanza democrática efectiva a todos los niveles de la estructura gubernamental con vistas a eliminar el sentido de impunidad que reina entre ciertos funcionarios³⁰. Como en muchos otros casos, se trata de un asunto que requiere participación ciudadana activa. Hay que evitar el efecto gravemente perjudicial de funcionarios que llegan al servicio público a lucrarse personalmente o a facilitar los procesos que benefician a su grupo particular político o de negocios. Es lo que Fernando Savater ha catalogado como el “estilo de la irresponsabilidad burocrática” que:

... se caracteriza porque casi nunca nadie *dimite* pase lo que pase: ni por la corrupción política, ni por la incompetencia ministerial, ni por errores de bulto que deben pagar los ciudadanos de su bolsillo, ni por la patente ineficacia en atajar los males que se había prometido resolver. Como el gobernante se considera irresponsable, procura que la trama de las instituciones le ayude a gozar de *impunidad*. Toda denuncia de abusos, por fundada que esté, se presenta como formando parte de una maliciosa campaña de los adversarios políticos; en cuanto a la indignación de los ciudadanos de a pie, expresada a través de los medios de comunicación, se aplica el viejo principio de

³⁰ Definimos gobernanza democrática en este contexto como: “Un modo de gobernar que se basa en el desarrollo de la capacidad de representación de la sociedad por parte del político electo, y que tiene como principal instrumento la gestión de las interdependencias e interacciones sociales.” Vea Pascual Esteve y Fernández Paricio (2006).

«ladrad, ladrad, que ya os cansaréis...». Este modelo de irresponsabilidad gubernativa tiene su complemento en la de quienes consideran que ellos no tienen que responder de nada porque es el gobierno el que debe resolverlo todo. ¡De nuevo la mentalidad totalitaria, que hace del Estado y sus representantes un absoluto fuera del cual sólo hay impotencia! En la sociedad democrática los ciudadanos podemos y debemos reivindicar nuestro derecho (que también, en cierta medida, supone nuestra obligación) a intervenir, a colaborar, a vigilar, a auxiliar cuando nos parezca necesario.³¹

En este sentido visualizamos la importancia del jefe de agencia en el proceso de sanear la corrupción pública como parte de un proceso más amplio de apoderamiento ciudadano de los procesos que garanticen la transparencia gubernamental. Por ello hay que insistir que los procesos de nombramiento de funcionarios de la alta gerencia gubernamental deben ser lo más cristalinos y participativos posibles. Es preocupante la tendencia de llevar a cabo procesos de nombramiento del más alto nivel gubernamental sin los controles adecuados, y sin el cotejo de las credenciales de los nominados y del sentir de la opinión pública sobre los mismos.³² Ello puede explicar, en parte, el cambio continuo de liderato gerencial que impide que las agencias puedan crear grupos de trabajo estables que puedan dedicarse al cumplimiento de metas de corto, mediano y largo plazo.

Conclusiones

En este ensayo hemos insistido que un proceso democrático transparente, y que vela por el uso legal y efectivo de los recursos públicos, es una condición necesaria para prevenir de forma efectiva la corrupción. Pocos funcionarios están mejor posicionados que la alta gerencia gubernamental para lograr este objetivo. Si, además de ser un buen gerente, la persona designada por el Gobernador(a) y confirmada por la Legislatura, es un líder que tiene el asunto de la limpieza gubernamental como una de

³¹ Savater, p. 59, Accedido en <http://www.scribd.com/doc/6600424/Politica-Para-Amador-Fernando-Savater> el 12 de agosto de 2010.

³² Recordemos el planteamiento de Wilson sobre la importancia de la opinión pública para los procesos de administración pública (página 6, arriba).

sus prioridades, el proceso de garantizar la prevención de la corrupción se hace más sencillo. Lo contrario, lamentablemente, también es cierto. Si el gerente responde más a agendas privadas o político-partidistas exclusivistas, los patrones de corrupción son más difíciles de detectar y este tipo de gerente puede causarle daños permanentes a las instituciones que dirigen. Todavía existen agencias de gobierno en Puerto Rico que no se recuperan del todo del paso de un liderato gerencial ajeno a consideraciones mínimas de decoro y eficiencia gubernamental.

En la mayoría de los casos el jefe de agencia es un profesional que se ha destacado en su labor profesional privada y tiene interés en rendir servicios en pro del bien común. Las más de las veces es, por lo mismo, un funcionario que desea regresar al mundo privado sin la mancha de un señalamiento o hallazgo de acciones ilegales o anti-éticas. Por ello es un aliado potencial sin cuya colaboración los esfuerzos de transparencia y rendición de cuentas van a resultar en extremo difíciles. Las entrevistas profundas nos permitieron ratificar que el talento administrativo es enorme y la meta de reclutar un liderato altamente cualificado es totalmente alcanzable. Al mismo tiempo, en esta investigación hemos insistido en la vigilancia constante que se requiere por parte de la ciudadanía para cerrarle el paso a los que ven el servicio público como una ruta fácil para enriquecerse ilegalmente y con impunidad.

Este estudio demuestra que el liderato gerencial efectivo puede hacer una diferencia efectiva creando una cultura organizacional que rechaza la corrupción y que premia al empleado que tiene una auténtica vocación de servicio público. El gerente efectivo crea un clima contrario a lo denunciado por Fernando Savater: uno de intolerancia a los pequeños desvíos de conducta que van escalando hasta convertirse en problemas mayores de corrupción de gran escala. Esta gerencia crea condiciones que reduce los niveles de impunidad al crear mecanismos de querrela y seguimiento que disuaden a los potenciales infractores.

La creación de una burocracia gubernamental de carrera con una perspectiva de gestión gubernamental que trasciende las estrategias partidistas se ha debilitado

enormemente. Las entrevistas a los funcionarios realizadas en el curso de esta investigación confirman un sentido de “tribalización” política muy preocupante. Este es uno de estos casos en donde la presión por una reforma que ayude a restablecer el principio de mérito en la gestión gubernamental va a tener que venir de asociaciones cívicas de la sociedad civil. Es parte de esa agenda prospectiva un énfasis mayor en la profesionalización del servicio público, estimular que haya funcionarios de carrera que pasen por procesos de selección rigurosos en donde se garantice un alto nivel de calidad gerencial, y que se beneficien de un adiestramiento continuo.

De la investigación surge que funcionarios que han obtenido grados académicos para obtener promociones de salario en sus empleos, no están adquiriendo en el proceso una mayor capacidad gerencial en sus áreas de pericia o “expertise”. Hay que lograr que su desarrollo académico sea más pertinente a su labor oficial.

Hemos podido observar que el conjunto de estrategias posibles que tiene el jefe de agencia es muy amplio. Además de las auditorías internas y externas, en algunos casos se sugiere rotar empleados en áreas de trabajo expuestas al soborno, en otros se estimula que le asigne más atención particular a los procesos de subasta, o a los procesos de recaudación de fondos partidistas al interior de las agencias. Aquí lo importante no es tanto el detalle de tal o cuál estrategia, sino el comprobar la variedad de mecanismos efectivos que tiene el jefe de agencia a su disposición cuando se propone atajar el problema. De la literatura consultada y de algunas entrevistas surge que una de esas estrategias que tiene a su alcance el dirigente gubernamental es la coordinación de los esfuerzos de aquellos encargados de realizar los cursos éticos de educación continuada para asegurarse que los mismos sean relevantes a la experiencia cotidiana de sus empleados.

Terminamos haciendo referencia a uno de los temas medulares y a la vez más controvertibles sobre las fuentes y consecuencias de la corrupción gubernamental. Este estudio ha confirmado, por un lado, la percepción sobre la relación que puede existir entre la corrupción y la influencia partidista. Por el otro, creemos que al

combinar los hallazgos de la literatura con las experiencias y la opinión de los jefes de agencia, surge un llamado a alterar esa relación. El sentir general es que deben establecerse controles sobre la realización de actividades partidistas, entre las que se encuentran la creación de comités y la recaudación de fondos. Algunos de los entrevistados(as) consideran deseable y conveniente su prohibición, por entender que la práctica partidista es ajena a lo que debe prevalecer en una entidad en la que se implanta se implanta política pública y se ofrecen servicios.

Hemos afirmado y documentado que el jefe de agencia es un importante aliado en la lucha contra la corrupción y por la protección del bien público. Confiamos en que este ensayo sirva para divulgar su opinión sobre el efecto del partidismo en las agencias, y su relación con la corrupción. Restablecer el orgullo por formar parte del servicio público es una meta alcanzable si apoyamos al gerente efectivo que tiene ganas de sanear la administración pública y reencausar una tradición de excelencia gubernamental. Sólo así los anhelos de un mejoramiento general en nuestra maltrecha calidad de vida colectiva podrán comenzar a tomar forma.

Bibliografía

- Allen, Kathleen. E. (2004). Authenticity. In G. R. Goethals, *Encyclopedia of Leadership*, Vol. 1 (pp. 64-68). Thousand Oaks, CA: Sage Reference.
- Barnes, Russell. C. (2004, June 1). *Liderar = Influenciar: Una ecuación simple*. Accedido el 12 enero 2010 del Air and Space Power Journal: <http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-s/2004/2trimes04/barnes.html>
- Browne, William. P. (1998). *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Díaz Saldaña, Manuel (17 de abril de 2007). Gestión de calidad en el gobierno: urgencia inaplazable. *El Vocero de Puerto Rico*, p. 33.
- Gerth, H. H. y C. Wright Mills (1946). *From Max Weber*. New York: Oxford University Press.
- Hoseah, Edward G. (2001). Measures to Combat Corruption at the Local, National and International Levels. *15th International Conference on Politics, Crime and Criminal Justice*. Canberra, Australia.
- International Consortium on Governmental Financial Management (ICGFM) y Grant Thornton. (2005). *Cómo resistir la corrupción en el sector público: Resultados de una encuesta realizada en el 2005 a nivel mundial*. Washington D.C.: ICGFM-Grant Thornton.
- Kaptein, Muel y Piet Van Reenen (2001). Integrity Management of Police Organizations. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* , 24 (4), 281-300.
- Kaptein, Muel, Leo Huberts, Scott Avelino y Karin Lasthuizen (Fall 2005). Demonstrating Ethical Leadership by Measuring Ethics: A Survey of U.S. Public Servants. *Public Integrity* , 7 (4), 299-311.
- Navarro Fierro, Carlos. (2005). *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral: Estudio Comparado de 19 Países de América Latina*. México D.F.: Instituto Federal Electoral y Organización de Estados Americanos.

- Pascual Esteve, Josep Ma. y Amelia Fernández Paricio (2006). La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales. *IV Encuentro Internacional de AERYC*. Bogotá, Colombia.
- Ripley, Randall B. y Grace Franklin (1975). *Policy Making in the Federal Executive Branch*. New York: The Free Press.
- Sánchez Escobar, Margarita (1 de diciembre de 2007). Democracia y sistema electoral: Duración de las campañas electorales. *Pluralidad y consenso* , p. 34.
- Santana Rabell, Leonardo (1994). *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Editorial La Torre del Viejo.
- Savater, Fernando (1993). *Política para Amador*. Accedido el 8 de junio de 2010 y el 12 de agosto de 2010 de Scribd: <http://www.scribd.com/doc/6801414/Savater-Fernando-Politica-Para-Amador>
- Seleim, Ahmed y Nisk Bontis (2009). The Relationship Between Culture and Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Intellectual Capital* , 10 (1), 165-184.
- Sharp, Brett S. (2007, Spring). Book Review of Moral Leadership: The Theory and Practice of Power, Judgement, and Policy, Edited by Deborah L. Rhode. *Public Integrity*, 194-198.
- Soklaridis, Sophie (2009). The Process of Conducting Qualitative Grounded Theory Research for a Doctoral Thesis: Experiences and Reflections. *The Qualitative Report* , 14 (4), 719-734.
- Treviño, Linda K. y Gary R. Weaver (2003). *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*. Stanford: Stanford University Press.
- Weber, Max (1919). *La política como vocación*. Accedido el 8 de junio de 2010 y el 10 de agosto de 2010 de Scribd: <http://www.scribd.com/doc/16456923/Weber-Max-La-politica-como-vocacion-1919>
- Wilson, Woodrow (1887). *El estudio de la administración, Traducción de Francisco Sampere*. Accedido el 24 de febrero de 2009 de INEP: <http://inep.org>