

PROYECTO SOBRE EL MAL USO DE LOS RECURSOS DEL
GOBIERNO

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Segarra, E. y Enchautegui M.

2010

AUSPICIADO POR LA OFICINA DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en Puerto Rico¹

Dra. Eileen V. Segarra Alméstica
Dra. María E. Enchautegui Román²

Resumen

Este escrito utiliza una variedad de datos administrativos así como datos de encuestas de empresarios y empleados públicos para presentar una vista panorámica sobre los patrones y tendencias en el mal uso de los fondos públicos de Puerto Rico tanto a nivel nacional como a nivel de agencias, corporaciones, municipios y ramas del gobierno.

En general se percibe un aumento en la corrupción a partir de la década del 80. El análisis de los datos judiciales del gobierno federal muestra un incremento drástico en el número de condenas por delitos relacionados con corrupción a partir del 2000, alcanzando su valor máximo en el 2002, con 2.5 condenas por cada 100,000 habitantes. En los tribunales estatales de Puerto Rico, el máximo de condenas por delitos contra el erario y funciones públicas corresponde al año 1996.

Un análisis de las opiniones generales expuestas en cinco décadas de auditorías realizadas por la Oficina del Contralor en agencias, corporaciones y municipios, sintetizadas a través de la construcción del Índice de Opinión General (IOG), también muestra un aumento en el mal uso de los fondos públicos. El IOG muestra un deterioro consistente desde el 1984 cuando mostraba un valor de -0.4, llegando a su punto más alto en el 2003 con un valor de casi 0.3.

Debe indicarse que ambas medidas tienen un rezago. El IOG proviene de informes de auditoría que se publican, en promedio, cuatro años luego de comenzar el periodo de auditoría. De igual manera las condenas tardan debido al proceso judicial.

La evidencia de los datos administrativos consigue eco en la opinión de los empresarios y los empleados públicos quienes perciben que la corrupción va en aumento.

Se evidencia un deterioro substancial en el IOG de la Rama Legislativa durante la década del 1990, con alguna mejoría en la década del 2000, mientras en los años analizados del 2000 en adelante, la ejecutoria de la Rama Ejecutiva empeora. La Rama Judicial tiende a obtener mejores calificaciones a través del tiempo que las demás ramas de gobierno.

¹ Este estudio fue sufragado con fondos otorgados a las investigadoras 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 Ambas son catedráticas del Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

A nivel de municipios, hay bastante variedad cuando se miran los datos desde el 1950. Varios municipios muestran desempeño pobre en al menos dos décadas. Sin embargo, Naguabo es el único municipio clasificado entre los que tienen peor desempeño en las tres últimas décadas.

Entre las agencias, sobresalen con pobre desempeño: el ya exiguo Instituto del SIDA, la Corporación Azucarera, la Comisión Industrial, las Comisiones Especiales y Administración de Servicios de Salud. Las dos agencias con pobre desempeño en las últimas dos décadas consecutivas son la Autoridad de Desperdicios Sólidos y el Departamento de Recreación y Deportes. Resalta también el pobre desempeño del Departamento de Educación durante la última década.

Tanto los empresarios y los empleados públicos opinan que las agencias más corruptas son la Policía de Puerto Rico, Departamento de Educación y ARPE. Los empresarios y los empleados públicos identifican a la Cámara de Representantes entre las instituciones más corruptas. La Oficina del Contralor y la Universidad de Puerto Rico son en su opinión las menos corruptas.

De acuerdo a la Encuesta de Empresarios, la otorgación de contratos parecer ser la “médula” de la corrupción pública en su interacción con el sector privado. Casi uno de cada cuatro empresarios encuestados (23%) piensa que en su industria hay que hacer “pagos por debajo de la mesa” con bastante o mucha frecuencia para garantizar la otorgación de contratos. La corrupción política también queda evidenciada en la Encuesta a Empresarios ya que el 28 por ciento admite que es necesario hacer contribuciones a campañas políticas.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Introducción

El buen uso de los recursos del gobierno es importante para los puertorriqueños pues los fondos del gobierno tocan a una gran parte de la población. En el año fiscal 2009-2010, el gobierno de Puerto Rico manejaba un presupuesto consolidado de más de 29,000 millones de dólares, equivalente a \$7,315 por cada individuo residente en Puerto Rico. Hay 541 mil niños y niñas en las escuelas públicas del país, y hay en promedio una alcaldía municipal para cada 50,000 personas.

La corrupción es un aspecto importante para el pueblo de Puerto Rico, aunque su interés varía dependiendo del surgimiento de nuevos casos en los medios noticiosos. En el 2001 salieron a relucir varios casos importantes de corrupción y en el 2000, ya habían sido convictos varios funcionarios en otros casos importantes. En la encuesta publicada por el diario El Nuevo Día el 27 de julio del 2001, la corrupción figuraba como el tercer tema de mayor preocupación en Puerto Rico, siendo de gran importancia para 72 por ciento de los encuestados. Entre todos los temas indagados en la encuesta, la corrupción gubernamental mostró el mayor incremento en preocupación. En la encuesta del periódico El Vocero, publicada en septiembre del 2008, la corrupción ocupó el quinto lugar en orden de importancia con sólo 24 por ciento de los entrevistados diciendo que ese era el problema principal que atraviesan los puertorriqueños, siendo principales el crimen y las drogas (48%), el alto costo de vida (41%) y el desempleo (38%).³

El gobierno de Puerto Rico dedica anualmente millones de dólares para combatir la corrupción, incluyendo el financiamiento de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, cuya misión principal es velar por el buen uso de los fondos públicos. En las leyes, hay sobre 400 estipulaciones cuyo objetivo es combatir directa o indirectamente la corrupción.

El objetivo general de este trabajo es presentar evidencia empírica sobre el nivel de corrupción en Puerto Rico, cómo ha cambiado a través del tiempo y cómo se manifiesta

³ El Vocero, 18 septiembre 2008. Por mal camino. http://www.vocero.com/noticia-2050-encuesta_el_vocero_y_univisin_3ra_parte.html

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

en las agencias, corporaciones, municipios y ramas del poder del gobierno. El término corrupción se usa en forma laxa debido a que se estudia en general el mal uso de fondos públicos ya sea en su manifestación de fraude, soborno, malversación de fondos, desperdicio, incumplimiento o abuso. Para lograr documentar los niveles de corrupción se presenta evidencia basada en las siguientes bases de datos:

- Datos de índices internacionales que permiten situar la corrupción de Puerto Rico en una perspectiva comparativa.
- Datos judiciales de los tribunales Puerto Rico y de los tribunales federales de los Estados Unidos sobre convicciones por corrupción pública.
- Datos cuantitativos de los resultados de las auditorías realizadas por la Oficina del Contralor de Puerto Rico para las agencias, corporaciones, comisiones, y municipios.
- Datos sobre percepciones de empleados públicos y de empresarios, recogidos a través de encuestas de percepción.

La próxima sección describe las fuentes de datos que se utilizan en este estudio. Esto incluye la descripción de la creación de los índices basados en los informes de la Oficina del Contralor del Puerto Rico, así como la descripción de las encuestas a funcionarios y a empresarios.

La tercera sección compara la incidencia de la corrupción en Puerto Rico con otros países, incluyendo a Estados Unidos. La sección IV evalúa los cambios en indicadores de mal uso de fondos públicos a través del tiempo, mientras la sección V evalúa el desempeño de las ramas del gobierno. La sección VI se centra en la evaluación a los municipios y la sección VII a las agencias y corporaciones. La sección VII indaga sobre la corrupción en su relación con el sector privado. La última sección presenta las conclusiones e implicaciones de los resultados del estudio.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Fuentes de Datos

Para evaluar los patrones y las tendencias del mal uso de los fondos públicos es necesario utilizar una variedad de fuentes de datos. Los datos utilizados son los siguientes:

- Datos Internacionales: A nivel internacional se pueden identificar cuatro índices que miden directa o indirectamente la corrupción y que son generalmente utilizados en la literatura: (1) el de Business Internacional; (2) el de Transparencia Internacional; (3) el Internacional Country Risk Guide, y (4) el *del Institute for Management Development*. De éstos solo el de Transparencia Internacional incluye a Puerto Rico. Transparencia Internacional desarrolla el Índice de Percepción de Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés). El CPI es el índice más utilizado en estudios internacionales. El mismo se prepara a base de una encuesta a empresarios y expertos e incluye a más de 180 países. Además, existen otros indicadores de competitividad internacional que toman en consideración los niveles de corrupción y gobernabilidad. Entre estos están el Índice de Competitividad Global del *World Economic Forum* que incluye a Puerto Rico desde el 2009 y el Índice de Facilidad de Hacer Negocios publicado por el Proyecto Haciendo Negocios del Banco Mundial, el cual también incluye a Puerto Rico. Estos índices se utilizan en forma descriptiva para comparar la corrupción entre países y proyectar el clima de negocios que esperarían los inversionistas. También se han utilizado para identificar tanto los factores que causan corrupción así como las consecuencias económicas de la corrupción. Los índices relacionados con la corrupción tienen varias limitaciones las cuales deben tomarse en cuenta al momento de ser utilizados. En primer lugar, los índices mencionados se basan mayormente en percepciones y por lo tanto son subjetivos. (Mauro, 1995) advierte la posibilidad de que la evaluación de los consultores que contestan las encuestas que se utilizan para construir los índices puede estar siendo afectada por la ejecutoria económica del país. De ser así, hay que ser cuidadoso en inferir una relación causal unidireccional. Una segunda deficiencia de los índices, según Mauro, es que no distinguen entre los distintos niveles de corrupción. Por ejemplo, corrupción de alto nivel de un

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

ministro que acepta pagos por otorgar un contrato y corrupción de menor grado como la de un empleado público que acepta un soborno para otorgar una licencia de conducir. Por último, la calidad de información puede variar de país en país y esta heterogeneidad puede afectar las comparaciones. Sin embargo, la correlación entre los índices es alta, así como la correlación con encuestas realizadas a los nacionales de los distintos países ((Mauro, 1995), (Treisman, 2000) sugiriendo que los índices están capturando un fenómeno común y no la idiosincrasia de una organización en particular. Desde esta perspectiva, ofrecen información valiosa que permite el análisis económico de la corrupción.

- Datos Judiciales: La División de Integridad Pública del Departamento de Justicia Federal informa anualmente al Congreso el número de convicciones por fraude. Estos informes están disponibles desde 1976 para los distritos judiciales de Estados Unidos, incluyendo el distrito de Puerto Rico. Además se compilaron los datos de casos radicados en Tribunales Estatales de Puerto Rico relacionados a delitos contra el erario y contra la función pública, de acuerdo a los anuarios estadísticos de la Oficina de Administración de Tribunales. Los datos incluyen los casos radicados en Tribunales de Distrito y el Tribunal Superior desde julio de 1975. Los delitos contra el erario incluyen: (i) delitos contra fondos públicos; (ii) entorpecer a un funcionario público en el cobro de deudas (iii) negativa a prestar listas de bienes y (iv) otros. Los delitos contra la función pública incluyen: (i) certificaciones falsas expedidas por funcionarios; (ii) destrucción o mutilación de documentos por personas no funcionarios; (iii) negligencia en el cumplimiento del deber; (iv) oferta de soborno; (v) usurpación de cargo público
- Datos de auditorías de la Oficina del Contralor de Puerto Rico: En este artículo se analizan dos tipos de datos contenidos en las auditorías: los datos de opinión general y los hallazgos específicos de las auditorías. La base de datos de las auditorías consiste de informes de auditorías publicados por la Oficina desde el año 1952, y contiene la siguiente información: (i) el número de informe (único

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

para cada informe); (ii) la descripción de la unidad auditada; (iii) la fecha en que comienza el periodo auditado; (iv) la fecha en que se publica el informe de auditoría; (v) la opinión general otorgada en la auditoría; y (vi) la rama de gobierno a la cual pertenece la institución. En la categoría de opinión general se le adjudica a cada unidad auditada uno de 5 tipos de opinión. Éstos son: favorable, favorable con hallazgos secundarios, favorable con hallazgos principales y secundarios, parcialmente adversa y adversa.

Los hallazgos específicos fueron clasificados por la OCPR para este estudio. Los informes de auditorías del contralor clasifican sus hallazgos como principales o secundarios, siendo los principales los de mayor gravedad. Los tipos de hallazgos de las auditorías de la Oficina del Contralor se clasifican de acuerdo a si pueden constituir fraude, abuso, gastos inútiles, e incumpliendo, y si estas son faltas principales o secundarias. El documento de “Normas de Redacción de Informes de Auditoría” del 2 de noviembre del 2009, define los hallazgos principales y secundarios de la siguiente manera:

“Los principales incluyen desviaciones de disposiciones con un efecto material, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo, sobre las operaciones de la entidad auditada. Se clasifican como hallazgos secundarios los que consisten en faltas o errores que no han tenido consecuencias graves.”

Los datos de hallazgos están clasificados sólo para los informes publicados entre julio de 1997 hasta junio de 2008, mientras que los datos de opinión general están disponibles para todos los informes del 1952 hasta el 2009.

El archivo original del listado de informes de auditorías contiene 8,994 informes, de los cuales se eliminaron 852 casos; por lo cual el análisis de opinión general se basa en 8,142 casos. De los casos eliminados, 749 corresponde a informes especiales⁴, 86 correspondían a instituciones privadas que habían recibido fondos públicos y 17 a informes en los cuales la Oficina del Contralor se abstuvo de emitir una opinión general. La abstención puede ser indicativa de deficiencias graves en los procesos administrativos, ya que usualmente

⁴ De estos 749 casos, 745 no contenían una opinión emitida, lo restantes cuatro tenían opinión pero se referían a informes que evaluaban procesos en diversas instituciones o municipios como grupo.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

responde a falta de expedientes o información. Los datos de algunas agencias se tuvieron que reclasificar debido al surgimiento o a la eliminación de algunos departamentos o a que las unidades que informan las auditorías corresponden a unidades dentro de las agencias (por ejemplo, las escuelas se clasifican bajo Departamento de Educación).⁵

Hay que destacar que los periodos auditados pueden durar varios años. Para los casos estudiados, la diferencia promedio entre el año en que comenzaba la auditoría y el año en que se redactaba el informe es de cuatro años.⁶ Para facilitar la continuidad en la creación del índice, cada informe se le adjudica a su año de publicación. Por ejemplo, si una auditoría comienza en el 2002 y su informe se publica en el 2004, el año de referencia será el 2004.

La **Tabla 1** detalla el número de informes correspondientes a cada década incluidos en la base de datos:

Tabla 1

Década de acuerdo al año de publicación	# de informes	%
1950's	1,165	14%
1960's	1,570	19%
1970's	941	12%
1980's	1,286	16%
1990's	1,586	19%
2000's	1,594	20%

Con los datos de los informes de auditorías se estimaron 2 índices: el Índice de Opinión General (IOG) y el Índice de Hallazgos (IH).

⁵ Para poder analizar los resultados por Agencia o Municipio fue necesario construir una variable uniforme que asignara todas las unidades a la entidad principal a la que pertenecen. Para llevar a cabo dicha tarea se evaluó cada uno de los casos y se le asignó la agencia o municipio correspondiente a base de la información registrada en las columnas de nombre de entidad y número de unidad. Dado que algunas agencias han cambiado el nombre a través del tiempo se le asignó el nombre más reciente de la entidad de acuerdo al tipo de servicio que brinda. Por ejemplo, todas las unidades carcelarias se asignaron al Departamento de Corrección aunque históricamente hayan estado afiliadas bajo otros nombres. Para permitir el mayor nivel de agregación posible, en los casos de departamentos sombrillas se asignaron todas sus unidades a dicho departamento.

⁶ El lapso promedio entre el inicio de la auditoría y la publicación del informe es menor para informes más recientes.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Construcción del Índice de Opinión General (IOG):

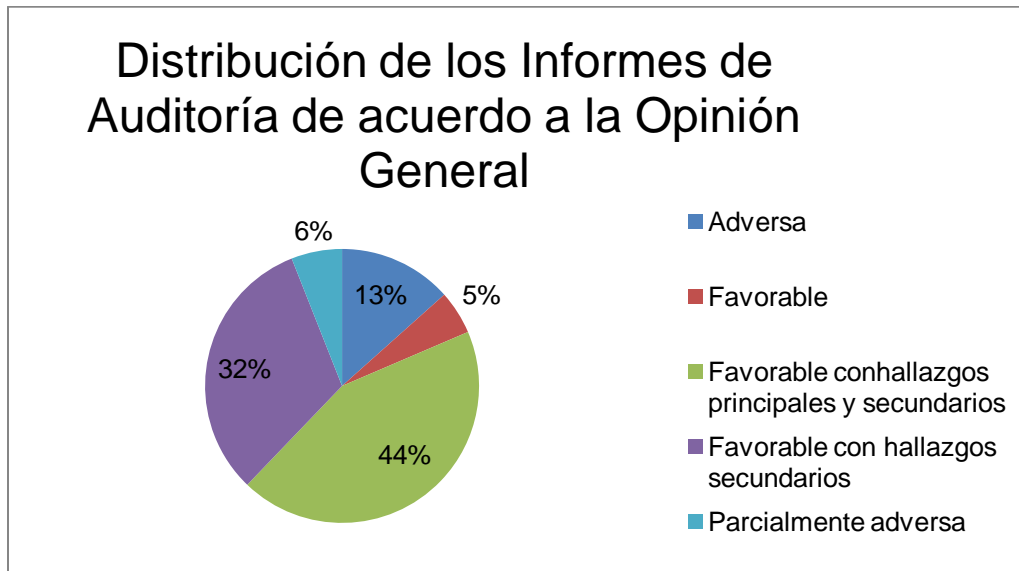
Para cada informe se codificó la opinión general de acuerdo a las categorías y valores mostrados en la **Tabla 2**. De esta manera, mientras mayor sea el número, mayor es la probabilidad de que haya ocurrido corrupción o mal uso de fondos públicos.

Tabla 2

Opinión	Codificación
Favorable	-1.00
Favorable con hallazgos secundarios	-0.50
Favorable con hallazgos principales y secundarios	-0.25
Parcialmente adversa	0.50
Adversa	1.00

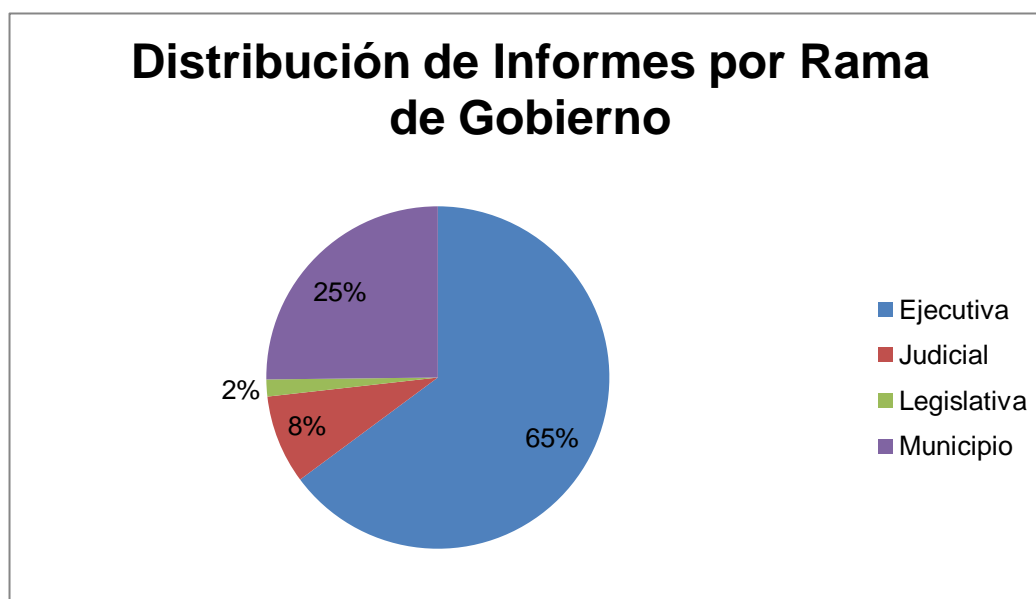
La **Gráfica 1** presenta la distribución de la opinión general de los 8,142 casos que se analizan comenzando en el 1952.

Gráfica 1



La distribución de informes por unidad auditada se puede apreciar en la **Gráfica 2**. Se observa que la mayoría de los informes pertenecen a la Rama Ejecutiva con el 65 por ciento de los casos, seguida por los municipios con el 25 por ciento de los casos.

Gráfica 2



A base de la codificación presentada en la **Tabla 2** se creó el Índice de Opinión General (IOG), ya sea por año, rama, década o institución. El IOG para un periodo o categoría se define como el promedio del valor obtenido de acuerdo a la opinión recibida en todos los informes que se incluyan en dicho periodo o categoría. Sólo se presentan promedios para categorías que incluyan al menos dos informes. El promedio para todos los informes es igual a -0.16.

Construcción del Índice de Hallazgos:

El Índice de Hallazgos toma en cuenta el número de hallazgos principales considerando el tipo de falta y la gravedad. Para estimar el Índice se comienza por contar cuantos hallazgos principales de cada tipo se incluyen en cada informe. Se considera que la falta más grave es el fraude seguido por el abuso, los gastos inútiles y el incumplimiento, en orden de gravedad. Por lo tanto, a un hallazgo de fraude se le asigna una ponderación 4 veces mayor que a una falta de incumplimiento. Se calcula el índice de hallazgos principales para cada informe de acuerdo a la siguiente fórmula.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

$$\begin{aligned} \text{índice de hallazgos principales} &= (4 * \# \text{ de hallazgos principales de fraude}) \\ &+ (3 * \# \text{ de hallazgos principales de abuso}) \\ &+ (2 * \# \text{ de hallazgos principales de gastos inútil}) \\ &+ (\# \text{ de hallazgos principales de incumplimiento}). \end{aligned}$$

Al igual que en el caso del IOG, el Índice de Hallazgos (IH) para un periodo o categoría se define como el promedio del valor obtenido en el índice de hallazgos principales en todos los informes que se incluyan en dicho periodo o categoría. Nuevamente, mientras mayor sea el índice mayor es la probabilidad de corrupción o mal uso de fondos públicos. En este caso, se utilizan los 1,748 informes publicados entre julio del 1997 y junio del 2008

- **Datos de Encuestas a Funcionarios y empleados públicos, y a Empresarios:** Se realizaron dos encuestas; una a funcionarios y empleados públicos, y otra a empresarios que hubieran licitado en alguna ocasión para contratos con el gobierno. De las encuestas realizadas a funcionarios y empresarios podemos obtener una visión de la relación que se da entre la corrupción pública y el sector privado. La Encuesta de Empleados Públicos consiste de 156 cuestionarios contestados por empleados públicos administrativos, escogido al azar dentro de la agencia. Participaron en esta encuesta 28 de las 33 agencias del gobierno que fueron seleccionadas al azar dentro de tres categorías de tamaño.⁷ La muestra incluyó corporaciones públicas. En total se enviaron 300 cuestionarios y se recibieron 156 cuestionarios contestados, para una tasa de respuesta de 52 por ciento. La encuesta a empresarios se les envió a una muestra tomada del registro de licitadores del gobierno de Puerto Rico, provisto por la Administración de Servicios Generales. En total se recibieron 138 cuestionarios contestados.⁸ Los

⁷ Se clasificaron como agencias pequeñas aquellas con 92 empleados o menos, como medianas si tenía entre 93 y 512 empleados y como grandes las agencias con más de 512 empleados. Los límites para cada categoría se escogieron de acuerdo a las percentilas 33 y 66 de la distribución de empleo de todas las agencias públicas en el año 2008.

⁸ Se seleccionó aleatoriamente una muestra de 500 empresarios y otra replica también de 500 empresarios. A todos se les envió el cuestionario por correo electrónico y a 425 se le envió por correo una vez verificada la dirección postal.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

resultados de ambas encuestas son utilizados para arrojar luz sobre la incidencia de la corrupción en Puerto Rico y como ésta se relaciona con el sector privado. Debe notarse que el tamaño de la muestra es relativamente pequeño, debido a la baja tasa de respuesta.

Corrupción en Puerto Rico desde una perspectiva internacional

De acuerdo al Índice de Percepción de Corrupción producido por la agencia Transparencia Internacional (TI), entre 180 países, ordenados desde el menos corrupto al más corrupto, Puerto Rico ocupó la posición número 36 en el 2008 y el número 35 en el 2009. El país menos corrupto de acuerdo al Índice es Nueva Zelanda y el más corrupto es Somalia. Estados Unidos ocupa la posición número 19 (Transparency International, 2009).

En años recientes Puerto Rico ha comenzado a ser incluido en otros índices internacionales importantes relacionados directa o indirectamente con la corrupción. El Índice de Competitividad Global del *World Economic Forum*, en el cual Puerto Rico ha sido recientemente incluido, ordena a los países desde el más competitivo hasta el menos competitivo. En el informe correspondiente al 2010-2011, Puerto Rico se encuentra en la posición número 41 entre 139 países. Este índice se calcula con datos públicos sobre el país y la opinión de 11,000 ejecutivos distribuidos en los 133 países bajo estudio (World Economic Forum, 2010). El Índice de Competitividad Global se compone de 12 pilares, uno de los cuales es la calidad y la confianza de las instituciones. En este reglón la competitividad de Puerto Rico se ubica en la posición 44. Dentro del pilar institucional hay cinco factores directamente ligados a la corrupción, estos se enumeran a continuación (la posición asignada a Puerto Rico dentro de cada uno se presenta en paréntesis):

- Confianza pública en los políticos (79)
- Sobornos y pagos irregulares (43)
- Favoritismo en las decisiones de funcionarios (88)
- Transparencia de la política pública gubernamental (96)
- Comportamiento ético de las empresas (38)

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

La encuesta conducida por la compañía Gallup, se basa en las percepciones de corrupción de los habitantes de cada país. En esta encuesta se hacen dos preguntas a muestras de 1000 ciudadanos de 101 países: (1) ¿Está la corrupción generalizada en su gobierno? y (2): ¿Está la corrupción generalizada en los comercios que operan en su país? Los países se ordenan de acuerdo al porcentaje que contesta sí en estas preguntas. En el 2006 el menos corrupto es Finlandia donde solo 12 por ciento contestó en la afirmativa. En Puerto Rico, 81 por ciento contestó en la afirmativa, colocando a Puerto Rico entre los más corruptos.⁹

Otro índice internacional que provee información, aunque indirecta, sobre la situación de corrupción en Puerto Rico es el de Índice de la Facilidad de Hacer Negocios publicado en el 2010 por el *Proyecto Haciendo Negocios* del Banco Mundial. En el ordenamiento general Puerto Rico ocupa la posición 35, donde el número 1 es Singapur, como el país con mayor facilidad de hacer negocios y el 181 es la República del Congo. Sin embargo, en renglones que pueden asociarse con corrupción, la posición de Puerto Rico es muchísimo peor. Puerto Rico ocupa la posición 149 con respecto a la facilidad de obtener permisos de construcción y 124 con respecto al registro de propiedad (The Doing Business Project, 2010). Cabe destacar que en ocho de las once áreas evaluadas, Puerto Rico bajó de posición al comparar el 2009 con el 2010.

El Banco Mundial publica indicadores mundiales de gobernanza basados en encuestas a ciudadanos, expertos y empresarios (World Bank). En el aspecto relacionado con el control de la corrupción, Puerto Rico se ubicaba en el percentil 72 en el 2009.

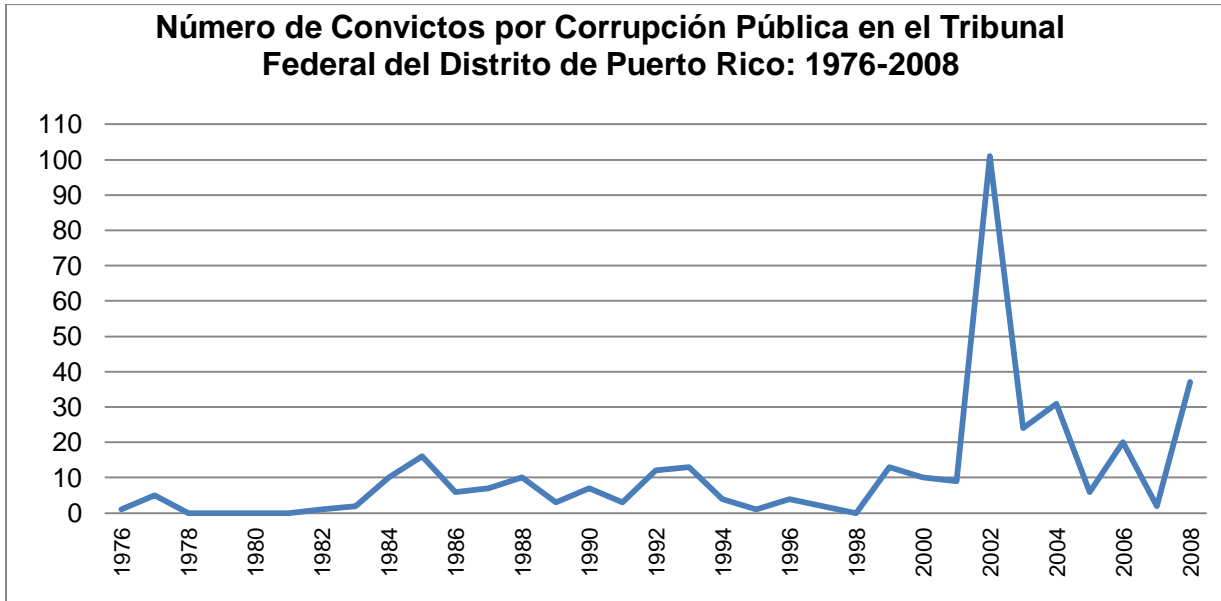
En resumen, la mayoría de los indicadores internacionales relacionados directa o indirectamente con la corrupción no sitúan a Puerto Rico entre los países más corruptos, pero tampoco entre los menos. Algunos de los renglones de los índices sirven de recordatorio que hay operaciones gubernamentales que pueden mejorarse para reducir el riesgo de corrupción.

⁹ Puerto Rico entre los más corruptos Primera Hora jueves 7 de diciembre 2006.<http://foro.univision.com/univision/board/message?board.id=mariaelenasalinasm&message.id=11481>

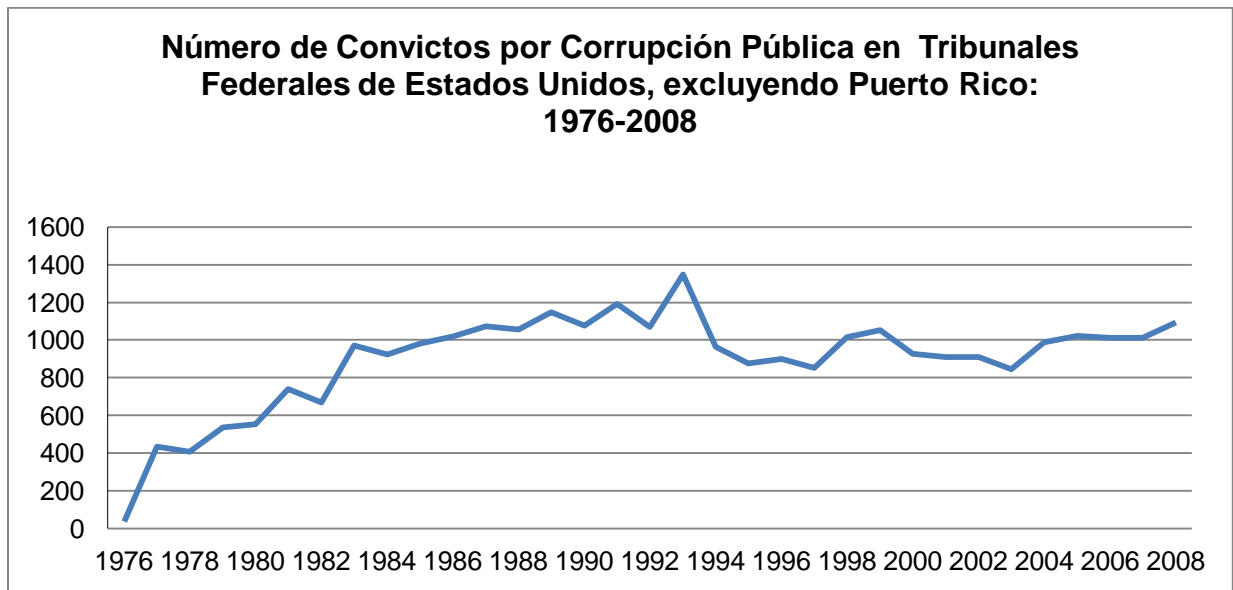
Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Los datos de convicciones por corrupción pública presentan otra oportunidad para comparar a Puerto Rico con otro país, en este caso Estados Unidos. **La Gráfica 3** presenta el número de convicciones por delitos de corrupción en Puerto Rico en la corte federal del 1976 al 2008. **La Gráfica 4** presenta la misma información para los Estados Unidos (excluyendo a Puerto Rico).

Gráfica 3



Gráfica 4

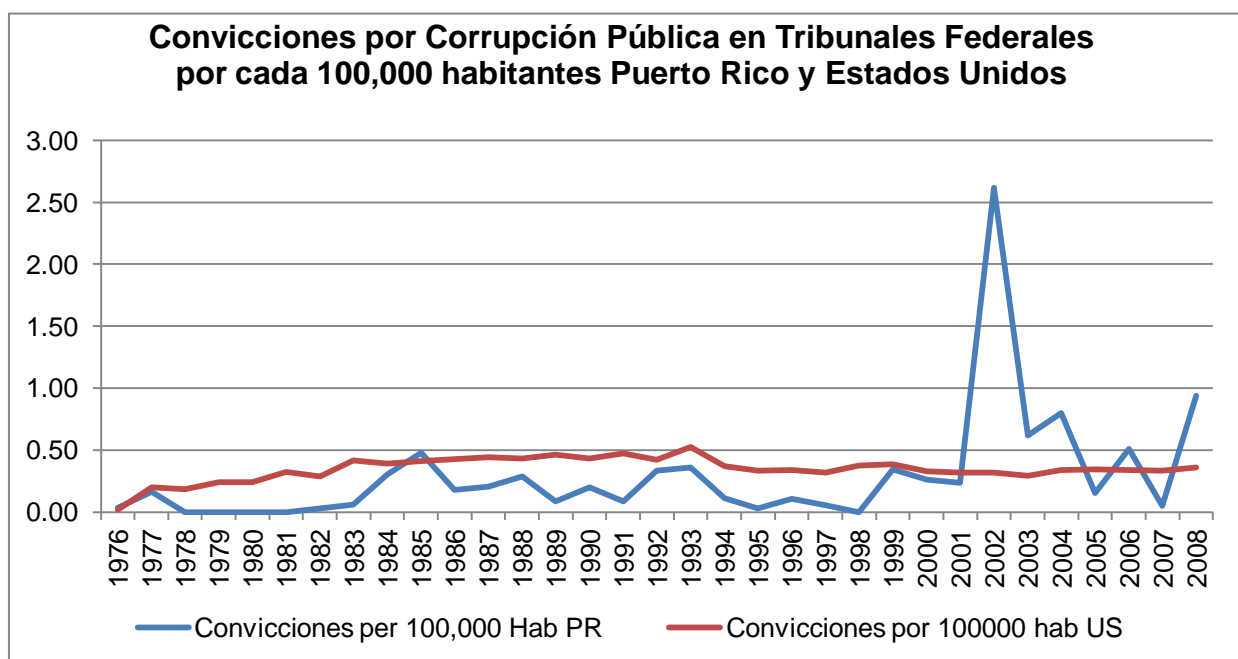


Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Podemos ver que el número de convicciones se mantuvo virtualmente constante entre 1976 y el 2000. Sin embargo, aumenta vertiginosamente del 2000 en adelante mostrando su punto más alto en el 2002. Para los Estados Unidos se puede apreciar que las convicciones aumentan hasta principios de los noventa y luego disminuyen un poco y se estabilizan alrededor de 1,000 convicciones por año.

Sin embargo, para poder comparar a Puerto Rico con Estados Unidos debemos tomar en consideración el tamaño poblacional. La **Gráfica 5** muestra la trayectoria de las convicciones por cada 100,000 habitantes para Puerto Rico y Estados Unidos.

Gráfica 5



Las convicciones per cápita por corrupción en la corte federal para Estados Unidos se han mantenido virtualmente constantes a través del periodo estudiado, luego de un aumento inicial a principios de la década de los 80. Hasta el 2001 las convicciones per cápita para el Distrito de Puerto Rico se mantuvieron por debajo de las de Estados Unidos. Sin embargo, éstas aumentan drásticamente durante el periodo del 2002 al 2008.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Patrones de corrupción en Puerto Rico a través del tiempo

Las encuestas de percepción de funcionarios y empleados públicos, y de empresarios indagan sobre cómo ha cambiado la corrupción en los últimos 5 años. Tanto los empresarios como los funcionarios y empleados públicos piensan que la corrupción ha aumentado en los últimos cinco años. En general, los empresarios tienen una visión más pesimista sobre el nivel de corrupción en Puerto Rico que los empleados públicos. La **Tabla 3** indica que mientras 66 por ciento de los empresarios consideran que la corrupción ha aumentado, el 56 por ciento de los funcionarios y empleados públicos opinan de igual manera. En ambos casos, el por ciento que opina que se ha reducido es sumamente bajo.

Tabla 3

Cambios en el nivel corrupción en Puerto Rico durante los últimos 5 años		
	Respuestas Funcionarios y Empleados Públicos	Respuestas Empresarios
Ha aumentado	56%	66%
Se ha reducido	12%	9%
No ha cambiado	32%	25%

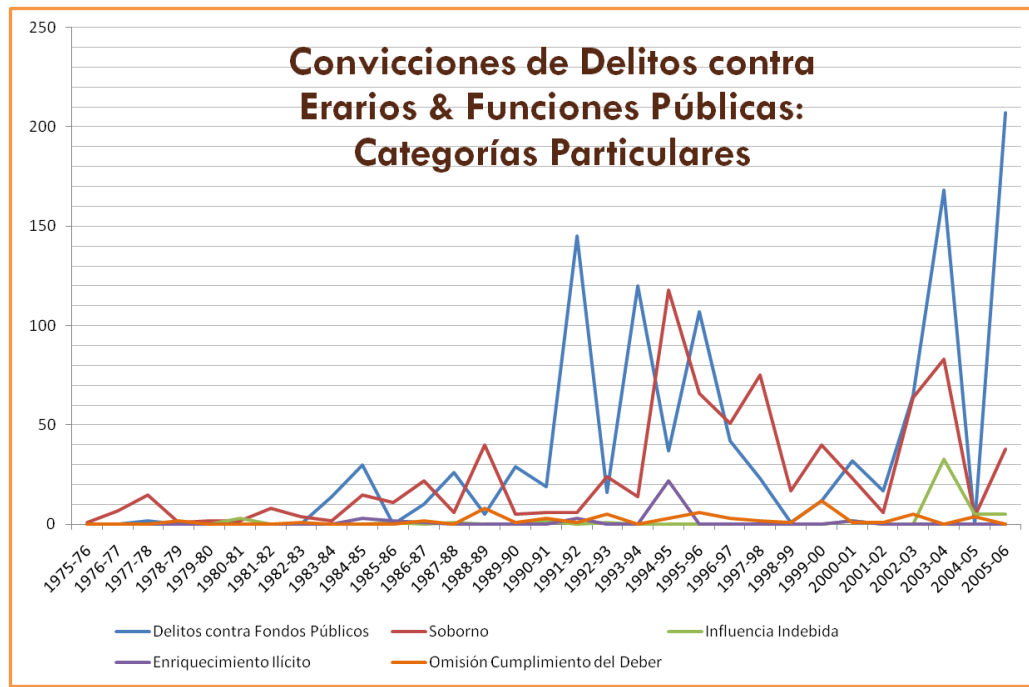
Los datos del Departamento de Justicia de Puerto Rico presentan información sobre delitos de corrupción comenzando en la década del 1970. La **Gráfica 6** presenta las condenas en los tribunales de Puerto Rico por año fiscal para delitos contra el erario y contra funciones públicas. Los años de mayor número de condenas fueron del 1993 al 1997. Los delitos contra funciones públicas fluctuaron alrededor de niveles bastante altos del 1985 al 1997. El patrón de crecimiento en corrupción luego del 2000 que se identificó en las condenas federales no se nota en las condenas estatales. Posiblemente lo que ha ocurrido es que los casos de corrupción de Puerto Rico se han estado ventilando más en los tribunales federales en la última década.

La **Gráfica 7** presenta la misma información pero detallando el tipo particular de delito. Los delitos de corrupción más comunes son delitos contra la función pública y soborno. Cuando se miran los tipos de delitos particulares se observa que los casos de delitos contra fondos públicos aumentaron substancialmente luego del 2000

Gráfica 6



Gráfica 7

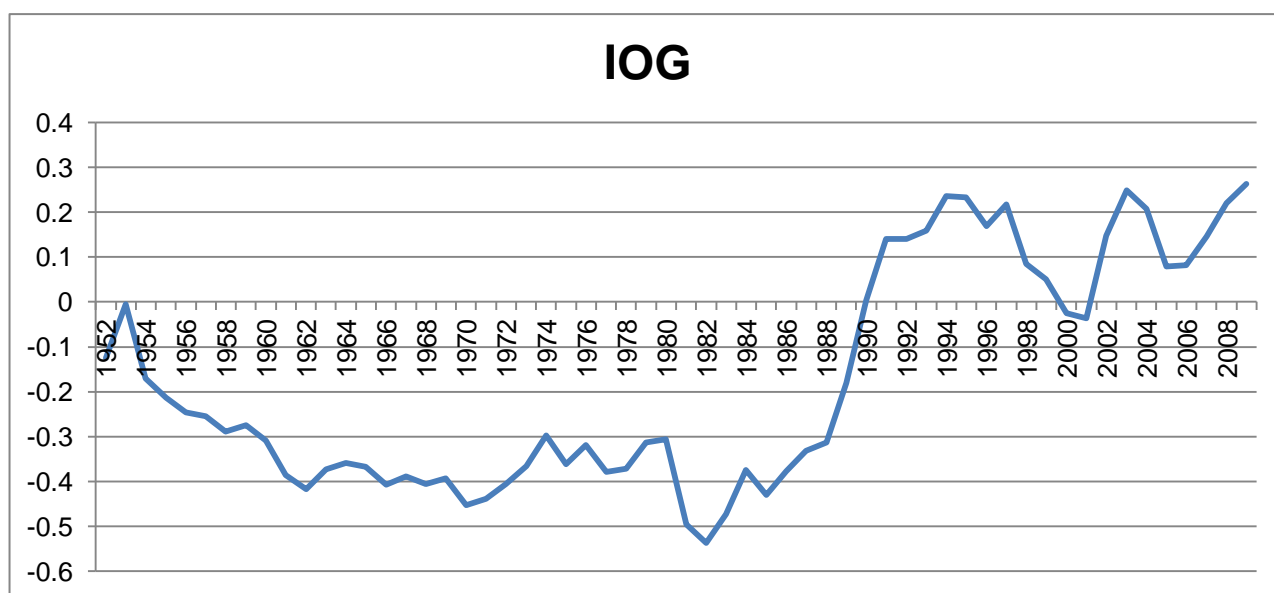


Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

La próxima fuente de datos para evaluar cambios en corrupción a través del tiempo es el Índice de Opinión General (IOG), basado en las opiniones de las auditorías. La **Gráfica 8** muestra la trayectoria del IOG a través del tiempo. En este caso el IOG para cada año se calcula como el promedio de la opinión recibida en todos los informes que corresponde a ese año de publicación. A mayor el valor del IOG mayor es la corrupción. El IOG comienza a aumentar para el 1984, mostrando su punto más alto en el 2003.

Una crítica al uso de este índice como medida de los cambios en el mal uso de recursos a través del tiempo es que el mismo puede recoger cambios en la rigurosidad de los procesos de auditoría. El hecho de que la Rama Judicial mantenga un buen desempeño a través del tiempo tiende a indicar que la rigurosidad no debe haber cambiado significativamente. No obstante, nos dimos la tarea de llevar a cabo pruebas econométricas para validar la consistencia de los procesos de auditoría. Las mismas se describen en el **Apéndice A**. Nuestro análisis valida la consistencia de los procesos de auditoría por lo cual concluimos que los cambios en el índice recogen cambios en el comportamiento de las instituciones gubernamentales.

Gráfica 8



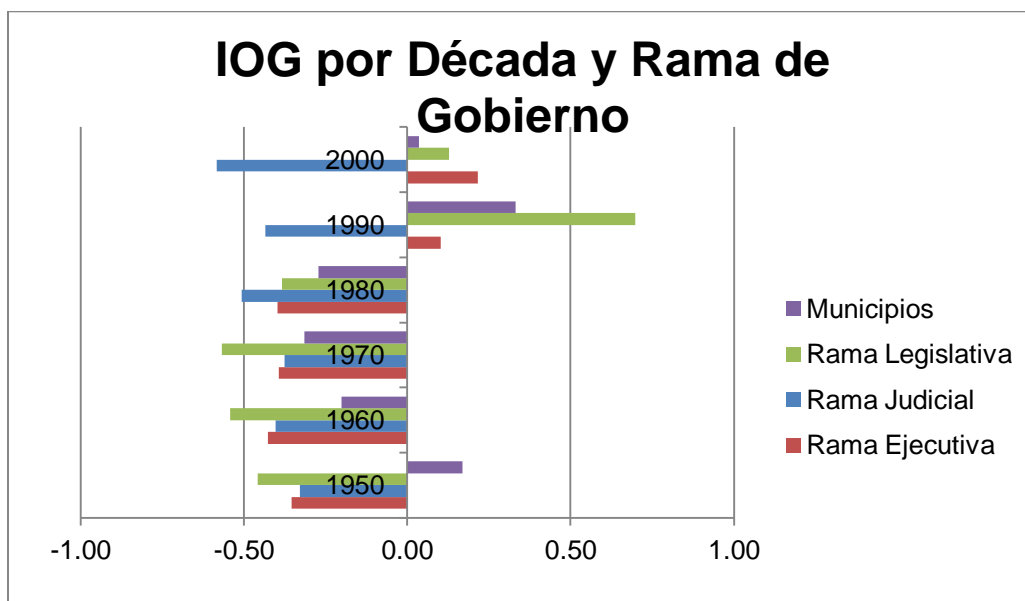
Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Debe indicarse que tanto el IOG como los datos judiciales tienen un rezago. El IOG proviene de informes de auditoría que se publican, en promedio, cuatro años luego de comenzar el periodo de auditoría, aunque el promedio de tiempo es menor para los informes más recientes. De igual manera las convicciones tardan, debido al proceso judicial. Por lo tanto, podríamos adjudicar los brincos en los indicadores a aumentos en el mal uso de fondos públicos alrededor de 2 a 4 años antes de mostrarse en el indicador.

Evaluación del desempeño de las ramas del gobierno y el gobierno municipal

Para evaluar el desempeño de las ramas del gobierno se calculó el IOG para cada rama y el Índice de Hallazgos (IH)

Gráfica 9



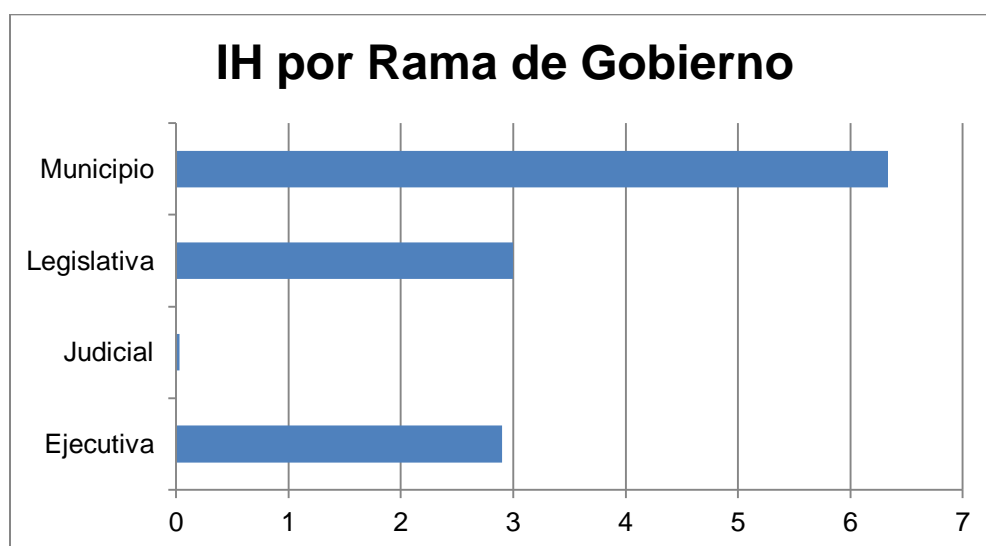
La **Gráfica 9** permite ver cómo ha variado el desempeño de las tres ramas de gobierno y los municipios a través del tiempo ya que nos presenta el IOG de las cuatro ramas para cada década. El índice se calcula como el promedio de todos los informes pertenecientes a cada rama cuyo año de publicación está dentro de la década correspondiente. De acuerdo a estos datos, la Rama Judicial tiene un mejor desempeño que las otras ramas y este patrón se ha mantenido a través del tiempo. Sin embargo, tanto la Rama Ejecutiva como la Rama Legislativa muestran un deterioro

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

en su labor, que puede explicar parte del aumento en el IOG que vimos luego del 1980 en la **Gráfica 8**. Los municipios muestran un desempeño bastante variable a través del tiempo.

El Índice de Hallazgos (IH), el cual se calcula para el periodo de 1997 al 2008 se basa en la clasificación cuantitativa de los hallazgos principales de las auditorías como fraude, abuso, gastos inútiles e incumplimiento. A mayor el índice mayor es el mal uso de los fondos públicos. El IH obtuvo un valor promedio para todos informes de 3.97 con una desviación estándar de 3.86 y una mediana igual a 3. La **Gráfica 10** muestra el IH para las tres ramas de gobierno y para los municipios. Se refleja un patrón similar al observado con el IOG. El índice más alto, o sea, el de peor uso de fondos públicos corresponde a los municipios, con un IH de 6.3. Tanto la Rama Legislativa como la ejecutiva tienen un índice cercano a 3, mientras que la Rama Judicial tiene un índice de 0.03, mostrando un desempeño mucho mejor al resto de las ramas del gobierno.

Gráfica 10



Evaluación del desempeño de los municipios

El análisis anterior presentó la visión a nivel nacional de Puerto Rico. En esta sección el análisis se desagrega para presentar las tendencias en el mal uso de los fondos públicos para los municipios. Para evaluar el desempeño de los municipios se tomó en consideración el comportamiento del IOG que nos ofrece información a través el tiempo, así como el IH el cual ofrece información más detalla con relación a los

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

informes de auditorías más recientes. También se incluye la percepción de los funcionarios y empleados públicos, y los empresarios.

Se calculó el IOG para cada uno de los 78 municipios utilizando todos los informes disponibles para el municipio en cada década. A base de dicho resultado se calculó el promedio para todos los municipios y su desviación estándar. Se estableció un intervalo de confianza equivalente a una desviación estándar por debajo (límite inferior) y por encima (límite superior) del promedio para todos los municipios. De acuerdo a esta información se escogieron los municipios con un desempeño mejor a la norma (por debajo del límite inferior) y los municipios que obtuvieron un desempeño peor a la norma (su IOG está por encima del límite superior). Los resultados se incluyen en la **Tabla 4a** y la **Tabla 4b**. Se muestran sombreados aquellos municipios que aparecen señalados en al menos tres de las cinco décadas.¹⁰

Tabla 4a

Municipios con peor Desempeño (IOG por encima del límite superior del intervalo de confianza) de acuerdo a la década					
1950's	1960's	1970's	1980's	1990's	2000's
Morovis	Guaynabo	Ponce	San Sebastián	San Sebastián	Maricao
Yabucoa	Ciales	Humacao	Coamo	Adjuntas	Loíza
Guaynabo	Ponce	Toa Alta	Carolina	Añasco	Arroyo
Coamo	Caguas	Caguas	Aguada	Aguadilla	Toa Baja
Orocovis	Yabucoa	Patillas	Camuy	Peñuelas	Peñuelas
Arroyo	Aibonito		Barceloneta	Santa Isabel	Yauco
Cataño	Adjuntas		Naguabo	Juana Díaz	Vega Alta
Mayagüez	Luquillo		Arecibo	Toa Alta	Cidra
Adjuntas	Maricao		Manatí	Cidra	Naguabo
Bayamón	Patillas		Toa Baja	Juncos	Salinas
Carolina	Cabo Rojo		Juncos	Fajardo	Vieques
Ponce	Ceiba			Humacao	Florida
				Naguabo	Rincón
				Manatí	Río Grande
				Guaynabo	

¹⁰ Debe destacarse que para la década de los años de 1950 y 1960 hay aproximadamente 4 municipios que no tienen informes de auditoría publicados. Para la década de los 70's se excluyeron del análisis 20 municipios por no tener dos o más auditorías realizadas.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Naguabo aparece entre los municipios de peor desempeño en las últimas tres décadas. Por su parte, Adjuntas y Guaynabo muestran un pobre desempeño tanto en las dos primeras décadas como durante la década de los noventa.

Tabla 4b

Municipios con mejor desempeño (IOG por debajo del límite inferior del intervalo de confianza) de acuerdo a la década					
1950's	1960's	1970's	1980's	1990's	2000's
Culebra	Comerío	Culebra	Loíza	Hatillo	Barranquitas
Cidra	Sabana Grande	Cidra	Santa Isabel	Aguada	Hatillo
Guánica	Culebra	Naranjito	Ceiba	Culebra	Lares
Trujillo Alto	Gurabo	Aibonito	Florida	Corozal	Aguada
Gurabo	Maunabo	Sabana Grande		Lajas	Lajas
San Juan		Rincón		Dorado	Comerío
Utua		Hormigueros		Trujillo Alto	Moca
Camuy		Juncos		Naranjito	Luquillo
Ceiba		Cataño		Maunabo	Cabo Rojo
Las Marías		Aguadilla		Bayamón	Barceloneta
Naranjito		Cabo Rojo		Vega Alta	Humacao
Corozal		Trujillo Alto		Orocovis	Juncos
Caguas				Aibonito	Adjuntas
Juncos				Carolina	
Cabo Rojo					
Comerío					
Lares					
Barranquitas					

Culebra mantuvo un buen desempeño hasta la década de los noventa. Juncos, Comerío y Cabo Rojo ha mantenido un buen desempeño en la mayoría de las décadas, incluyendo la más reciente..

La distribución del Índice de Hallazgos para los 78 municipios se muestra en la **Tabla 5**. Dicha tabla también muestra los límites del intervalo de confianza que abarca una desviación estándar por encima y por debajo del promedio. Los años comprendidos en este análisis son del 1997 al 2008.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Tabla 5

Distribución del IH entre los Municipios	
Promedio	6.55
Mediana	6.33
Desviación Estándar	1.83
Intervalo:	
Límite superior	8.39
Límite inferior	4.72

De acuerdo al intervalo determinado se seleccionaron los municipios con un desempeño peor o mejor a la norma, de acuerdo a si están por encima o por debajo del intervalo, respectivamente. Dichos municipios se presentan en la **Tabla 6a** y la **Tabla 6b**. El municipio con mejor desempeño es Hatillo, y el de peor desempeño es San Sebastián.

Tabla 6a

Municipios con Peor Desempeño (IH por encima del Intervalo de Confianza)	IH
Municipio de San Sebastián	12.25
Municipio de Maricao	10.86
Municipio de Salinas	10.11
Municipio de Peñuelas	9.25
Municipio de Aguas Buenas	9.20
Municipio de Arecibo	9.10
Municipio de Yauco	9.00
Municipio de Santa Isabel	8.83
Municipio de Vieques	8.80
Municipio de Juana Díaz	8.71
Municipio de Loíza	8.71

Tabla 6b

Municipios con Mejor Desempeño (IH por debajo del Intervalo de Confianza)	IH
Municipio de Hatillo	2.40
Municipio de Corozal	2.80
Municipio de Sabana Grande	3.00
Municipio de Barranquitas	3.57
Municipio de Cabo Rojo	3.75
Municipio de Lares	4.00
Municipio de Ponce	4.35
Municipio de Comerío	4.38
Municipio de San Germán	4.50

Evaluación del desempeño de las Agencias¹¹

Se repite el mismo análisis realizado para los municipios utilizando el IOG. Sin embargo, debe aclararse que sólo se incluyen agencias que tengan al menos dos auditorías durante el periodo correspondiente. Además, debido a los cambios en la estructura de las agencias gubernamentales el análisis se limitó a las últimas tres décadas.

La **Tabla 7a** nos muestra las agencias de peor desempeño por década, mientras que las de mejor desempeño aparecen en la **Tabla 7b**. Se somborean las agencias que aparecen mencionadas en al menos dos de las tres décadas.

¹¹ Incluye Departamentos, Agencias, Corporaciones Públicas y Consorcios.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Tabla 7a

Agencias con Peor Desempeño (IPG por encima del límite superior)

1980	1990	2000
Administración de los Sistemas de Retiro	Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública	AAA
Corporación del Fondo del Seguro del Estado	Departamento de Recreación y Deportes	Comisiones Especiales
Administración de Servicios Generales	Corporación Azucarera	Corporación Azucarera
AMA	Corporación del Conservatorio de Música	Corporación del Fondo del Seguro del Estado
AAA	Autoridad de Desperdicios Sólidos	Instituto de Sida de San Juan
Oficina de Administración de los Tribunales	AEE	Proceso de Venta de las Instalaciones de Salud
Oficina de Recursos Humanos del ELA	Asamblea Legislativa	Autoridad de Desperdicios Sólidos
	Administración de los Sistemas de Retiro	Departamento de Educación
	CRIM	Administración de Asuntos Federales
	Instituto de Cultura Puertorriqueña	Departamento de Recreación y Deportes
	AEELA	Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura
	Departamento de Agricultura	Oficina de la Procuradora de las Mujeres

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Tabla 7b

Agencias con Mejor Desempeño (IOG por Debajo del límite inferior)

1980	1990	2000
Comisión de Derechos Civiles	Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación	Oficina de Ética Gubernamental
Comisión para Ventilar Querellas Municipales	Oficina de Ética Gubernamental	Comisión para Ventilar Querellas Municipales
Corporación del Nuevo Centro de San Juan	Oficina del Procurador del Ciudadano	Instituto de Ciencias Forenses
Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal	Tribunal General de Justicia	Sistema de Anualidades y Pensiones para Maestros
Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación	Corporación del Centro Cardiovascular	Tribunal General de Justicia
Junta Constitucional de Revisión de Distritos	Departamento de Justicia	Comisión de Derechos Civiles
	Comisión para Seguridad en el Tránsito	Administración de los Sistemas de Retiro
	Consejo de Educación Superior	Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial
	Guardia Nacional	Departamento de Hacienda
	Departamento de Corrección	Banco de Desarrollo Económico
	Comisión Industrial	Guardia Nacional
	Oficina de Recursos Humanos del ELA	Administración de Reglamentos y Permisos
		DACO
		Administración de Servicios Generales
		Departamento de Justicia

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Para evaluar el desempeño de las agencias y corporaciones públicas también se presentan los valores del Índice de Hallazgos y de las respuestas de las encuestas. En el IH se incluyen un total de 74 entidades las cuales tienen al menos dos auditorías con informes entre julio del 1997 y junio de 2008. La distribución del IH entre las 74 agencias se incluye en la **Tabla 8**, junto con el intervalo de confianza correspondiente.

Tabla 8

Distribución del IH entre las Agencias	
Promedio	2.89
Mediana	2.92
Desviación Estándar	1.66
Intervalo:	
Límite superior	4.56
Límite inferior	1.23

De acuerdo a dicho intervalo se seleccionaron las agencias con un desempeño peor o mejor a la norma de acuerdo a si están por encima o por debajo del intervalo, respectivamente. Dichas agencias se presentan en la **Tabla 9a** y en la **Tabla 9b**. Las Comisiones Especiales y la Comisión Industrial resultan ser las de peor desempeño. La categoría de Comisiones Especiales agrupa distintas comisiones que se formaron para propósitos específicos y que luego desaparecen.¹² A éstas le siguen en orden de peor desempeño: la Administración de Seguros de Salud y el Departamento de Educación. Las dos agencias con mejor desempeño son oficinas encargadas con velar por el buen uso de los recursos del gobierno y la conducta ética: la Oficina de Ética Gubernamental y la Oficina del Fiscal Especial Independiente.

¹² Se incluyen: La Comisión de Puerto Rico para el Nuevo Milenio, Comisión sobre Reforma Educativa, Comisión sobre Reforma Electoral, Comisión del Centenario del 98, Comisión Puertorriqueña para la Celebración del 5to Centenario y el Comité de Rehabilitación de Emergencia. Todas aparecen codificadas bajo la Rama Ejecutiva.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Tabla 9a

Agencias con Desempeño Peor a la Norma (IH por encima del Intervalo de Confianza)	IH
Comisiones Especiales	7.25
Comisión Industrial	6.25
Administración de Seguros de Salud	5.57
Departamento de Educación	5.41
Corporación del Conservatorio de Música	5.25
Corporación Azucarera	5.14
Administración de Asuntos Federales	5.00
Cuerpo de Bomberos	5.00
Departamento de Recreación y Deportes	5.00
Autoridad de Desperdicios Sólidos	4.86
Departamento de la Vivienda	4.56
AEELA	4.50
Consortios	4.48

Tabla 9b

Agencias con Mejor Desempeño (IH por debajo del Intervalo de Confianza)	IH
Oficina de Ética Gubernamental	0.00
Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente	0.00
Comisión para Ventilar Querellas Municipales	0.00
Tribunal General de Justicia	0.03
Comisión de Derechos Civiles	0.25
Comisión de Servicio Público	0.50
Fondo Electoral	0.67
Administración de Servicios Generales	0.67
Departamento de Justicia	0.73
Oficina del Procurador del Ciudadano	0.88
Comisión Estatal de Elecciones	1.00
Departamento de Asuntos del Consumidor	1.00
Oficina para el Financiamiento Socioeconómico	1.00
Sistema de Anualidades y Pensiones para Maestros	1.00
Administración de Reglamentos y Permisos	1.00
Corporación del Centro Cardiovascular	1.00
Departamento de Hacienda	1.01

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

También se obtuvo información a través de encuestas sobre la percepción de los empleados públicos y empresarios privados sobre la ejecutoria de las agencias en lo que se refiere a corrupción. De acuerdo a los funcionarios y empleados públicos, las cinco agencias más corruptas son (en ese orden): (1) Policía de Puerto Rico; (2) Departamento de Educación, (3) Junta de Planificación-ARPE; (4) Autoridad de Carreteras y (5) Departamento de Transportación y Obras Públicas. Para los empresarios las más corruptas son las siguientes (en orden de mayor corrupción): (1) Departamento de Educación; (2) Policía; (3) Junta de Planificación (ARPE); (4) Departamento de la Vivienda, (5) Autoridad de Carreteras

Entre las menos corruptas los funcionarios destacan la Agencia Estatal Manejo de Emergencias y el DACO, mientras los empresarios también mencionan el DACO y añaden al Departamento de Salud y la Compañía de Turismo.

Ambos grupos indican que la corporación pública más corrupta es la Autoridad de Energía Eléctrica, seguida por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, mientras califican como menos corrupta a la Universidad de Puerto Rico.

Al preguntarles con relación a las instituciones gubernamentales ambos grupos identifican a la Cámara de Representantes como la más corrupta. Los empresarios también incluyen al Senado. Por otro lado, ambos grupos señalan al Tribunal Federal y la Oficina del Contralor como las menos corruptas.

La corrupción pública y el sector privado: Percepción de los funcionarios, empleados públicos y empresarios

La mayoría de casos de corrupción que han salido a la luz pública involucran al sector privado.¹³ Esta sección indaga sobre la relación de los/las empresarios con el sector privado en los que concierne a la corrupción. La otorgación de contratos parecer ser la “médula” de la corrupción pública en su interacción con el sector privado.

¹³ Esta sección está basada en los resultados de las encuestas de percepción a funcionarios y empleados públicos, y a empresarios.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Un 23 por ciento de los empresarios dicen que en su industria hay que hacer pagos por debajo de la mesa con bastante o mucha frecuencia para ganar licitaciones o subastas. La **Tabla 10** indica el por ciento del costo de los proyectos que típicamente se paga para asegurar un contrato de acuerdo a la percepción de los empresarios. El 32 por ciento de los empresarios estima que entre un 6 a un 10 por ciento del monto de una licitación se destina a pagos “por debajo de la mesa”, mientras el 22 por ciento indica que es menos del uno por ciento.

Tabla 10

Porcentaje del costo total de un contrato que tendría que pagarse para asegurar el mismo: Opinión de los Empresarios	
	Por ciento de respuestas
Menos del 1%	22.32%
De 1 a 5 %	20.54%
De 6 a 10%	32.14%
De 11 a 25 %	15.18%
De 26 a 50%	5.36%
Más de 50%	4.46%

Tabla 11

Percepción sobre frecuencia de prácticas corruptas en Puerto Rico: Promedio Escala de 1 (nunca) al 5 (muy frecuentemente)		
PERCEPCIONES SOBRE:	Encuesta a Empresarios	Encuesta a Funcionarios y Empleados Públicos
Pagos a legisladores para asegurar trato especial en las leyes	4.3	4.1
Pagos a funcionarios para asegurar que se favorezcan intereses particulares en las decisiones del poder ejecutivo	4.3	3.9
Pagos a funcionarios municipales para favorecer intereses privados	4.1	3.9
Pagos a los altos funcionarios judiciales para lograr que los fallos beneficien intereses particulares	3.6	3.7

La **Tabla 11** resume las percepciones de funcionarios y empleados públicos, y de empresarios con relación a la frecuencia con que es necesario realizar pagos “por debajo de la mesa. Todas las respuestas rondan alrededor de un promedio de 4, con

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

excepción a las respuestas con relación a pagos a funcionarios judiciales que son un poco más bajas. Una respuesta promedio igual a 4 equivale a que esta práctica es percibida como que ocurre “con bastante frecuencia”.

Cerca de 19 por ciento de los empresarios opinan que el nivel de corrupción en su industria es muy alto. Sin embargo, un por ciento similar (20.9 %) opina que ésta no existe corrupción en su industria. Por otro lado, a pesar de que 34 por ciento opina que las empresas en su industria nunca necesitan realizar pagos “por debajo de la mesa” para obtener contratos, 23 por ciento opina que es necesario hacerlo con bastante frecuencia.

En cuanto a las atenciones a funcionarios o gastos para asegurar contratos, los empresarios opinaron lo siguiente:

- 37% de los empresarios dedica menos de 1% de su ingreso a atenciones a funcionarios.
- 16% de los empresarios dedica de 2% al 4.9% de su ingreso a atenciones a funcionario públicos.
- 17% dedica de 5% al 9.9% de su ingreso para este propósito.
- 28% de los empresarios se han visto en la necesidad de contribuir a campañas políticas.

El 46 por ciento de empresarios considera que la corrupción en su industria es de nivel intermedio a muy alta.

Conclusiones e implicaciones

En las comparaciones internacionales con más de 100 países, Puerto Rico se puede situar como un país con niveles de corrupción por debajo de la media. Sin embargo algunos indicadores identifican aspectos bastante problemáticos relacionados al exceso de burocracia y la falta de transparencia. La comparación basada en las convicciones por población, las cifras de Puerto Rico son superiores a las de los Estados Unidos.

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Al interior del País, los indicadores utilizados en este estudio apuntan a un deterioro de la transparencia de la gestión pública, que comienza en la década del ochenta y se agudiza en la década de los noventa. Más aún, 23 por ciento de los empresarios encuestados informan que es necesario hacer contribuciones para asegurar contratos, mientras el 28 por ciento admite que es necesario hacer contribuciones a campañas políticas.

Al evaluar el desempeño de las ramas de gobierno a través del tiempo notamos que el desempeño de los municipios es bastante variado, aunque hay municipios que sobresalen por sus altos índices de opinión general e índices de hallazgos. Llama la atención el deterioro en las funciones de la Rama Legislativa, la cual pasa de tener buenas opiniones generales para la década de los cincuenta, a tener indicadores pésimos en la década de los noventa. Esto es cónsono con la percepción negativa que tienen los empresarios y los funcionarios sobre la Cámara de Representantes y el Senado. Por su parte, la Rama Ejecutiva muestra un aumento en el mal uso de recurso durante la década del 1990 que se agudiza luego del año 2000. Debe destacarse que la Rama Judicial muestra consistentemente un desempeño mejor al de otras ramas de gobierno.

Es de particular interés el pobre desempeño reciente del Departamento de Educación, el cual tiene altos índices de mal uso de fondos públicos durante la última década. Esta agencia es una entidad vital para el desarrollo económico y social de Puerto Rico, por lo que urge revisar su sistema administrativo.

Basado en los resultados del análisis de Índices de Hallazgos y de las encuestas de percepción, también podemos mencionar al Departamento de la Vivienda, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico y la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico en los listados de los más corruptos. Por el contrario, el DACO es identificado por ambos índices, y por los funcionarios, empleados públicos y empresarios, como una de las agencias con menor corrupción.

Este estudio demuestra que el tema de la corrupción se puede analizar en forma cuantitativa y que puede señalar patrones para desarrollar estrategias para combatir la

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

corrupción. Sobresale en este estudio la necesidad de fiscalizar y especificar detalladamente las labores de las comisiones especiales, pues estas se distinguen por sus señalamientos en cuando al mal uso de fondos públicos. Municipios o agencias particulares cuyos valores de los índices son altos pueden usar estos resultados como instrumentos de trabajo para identificar áreas donde se puede mejorar. Los procesos de privatización también tienen que ser monitoreados cuidadosamente como evidencian las notas pobres de la Administración de Servicios de Salud de acuerdo a los índices contruidos. En el caso de la venta de las facilidades de salud se emitieron nueve informes y todos resultaron en opiniones adversas.

Al fin y al cabo, la corrupción significa el socavo de la confianza del pueblo en sus instituciones. Cuando esta confianza se pierde es difícil volver a recuperarla. Por eso la corrupción, grande o pequeña hay que combatirla. Además, la credibilidad de las instituciones públicas es esencial para el desarrollo de un país. La pérdida de recursos por el mal uso de fondos públicos reduce la efectividad del gobierno e inhibe la capacidad del sector privado. Los datos de los empresarios apuntan a un desperdicio de recursos debido a la corrupción. Cualquier plan de renovación para el país tiene que contar con estrategias específicas para reducir en el mal uso de fondos públicos y la corrupción.

Referencias

Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics* , 110, pp. 681-712.

The Doing Business Project. (2010). *Doing Business: Explore Economies - Puerto Rico*.

Accesado Octubre , 2010, from

<http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=156>

Transparency International. (2009). *Corruption Perception Index 2009*. Accesado julio 2010, from http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table

Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics* , 76, pp. 399-457.

World Bank. (n.d.). Accesado Octubre 2, 2010, from Worldwide Governance Indicators.

World Economic Forum. (2010). *Global Competitiveness Report 2010-2011*.

Apéndice A

Validación del IOG

Una de las posibles críticas al IOG es que al basarse en las opiniones expresadas en los informes de auditorías, el mismo podría estar recogiendo cambios en los procesos de auditoría en lugar de cambios en el comportamiento de las instituciones gubernamentales.

Para evaluar dicha crítica nos dimos a la tarea de realizar un análisis econométrico para medir el impacto que algunos cambios en la oficina del contralor pudieran tener en el índice.

Se identificaron dos posibles factores que pudiesen haber causado cambios en los procedimientos de auditorías. Estos factores son:

1. Cambios en el nombramiento al puesto de Contralor de Puerto Rico.
2. La implantación en el 1983 de un programa procesal para las auditorías.

Definición del Modelo de Serie de Tiempo

El IOG consiste de una serie del año 1952 al 2009. Es típico que en una serie de tiempo exista el problema de autocorrelación, lo cual hace que las regresiones de mínimos cuadrados ordinarios sean ineficientes. Por tanto, el primer paso en el análisis econométrico es evaluar por la posible existencia de autocorrelación en los disturbios. De acuerdo a la prueba de Durbin-Watson, la serie del IOG presenta autocorrelación, la cual se elimina luego de incluir dos rezagos de la variable dependiente en la regresión. Por esta razón, el análisis econométrico se basa en un modelo de autoregresión en dos rezagos [AR(2)]

*Análisis del Efecto de Cambios en el Nombramiento del Contralor de Puerto Rico

Del 1952 al 2009, el cargo de Contralor de Puerto Rico fue ocupado por siete contralores diferentes, dando lugar a los que llamaremos los siete periodos de contraloría. Estos periodos corresponden a los siguientes años:

1952-1961

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

1962-1971

1972-1977

1978-1986

1987-1997

1997-2009

Nuestro primer objetivo es evaluar si al cambiar el Contralor se producen cambios en los procesos de auditorías que pudiesen afectar el IOG. Para esto, se estima un análisis de autoregresión donde en adición al rezago de la variable dependiente, también se incluyen seis variables dicótomas correspondientes a seis de los periodos de contraloría. La variable dicótoma es igual a uno para los años incluidos en el periodo y cero para los años restantes. Se excluye de la regresión el último periodo de contraloría. Por lo tanto, el coeficiente de cada variable dicótoma mide cuán distinto fue el comportamiento del índice durante dicho periodo en comparación al periodo más reciente.

La **Tabla A-1** muestra los resultados. Se incluyen los coeficientes para cada una de las regresiones al igual que el nivel de significancia medido por el “p-value”.¹⁴ La regresión 1 corresponde a un modelo de autoregresión con un rezago de la variable dependiente. En este caso, ninguno de los coeficientes de las variables dicótomas correspondientes a los distintos periodos de contraloría resulta ser significativo. Sin embargo, como explicamos anteriormente, el modelo más adecuado debe incluir dos rezagos de la variable dependiente. Al estimar el modelo de autoregresión en dos rezagos y las variables dicótomas, observaremos que todas las variables dicótomas correspondientes a los periodos de contraloría, con excepción del último periodo incluido, se tornan significativas. Estos resultados se presentan en la columna correspondiente a la regresión 2. Cabe destacar que el coeficiente para los periodos más recientes se vuelve menos negativo. Dada la posibilidad de que las variables de

¹⁴ Se considera que el coeficiente es significativamente distinto a cero si el P-value es menor a 0.10, lo que equivale a un nivel de significancia de 10%

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

periodos de contraloría estén recogiendo el efecto de un patrón de tiempo, se estima nuevamente la regresión incluyendo la variable año. Dicha variable recoge el patrón de tiempo. Al incluir la misma, las variables dicótomas pierden su significancia. Estos resultados se presentan en la columna correspondiente a la regresión 3.

Tabla A-1

Regresiones con Variables Dicótomas para controlar por los cambios en el Contralor Designado						
(Variable dependiente es el Índice de Opinión General)						
Variable Independiente	Regresión 1		Regresión 2		Regresión 3	
	Coef.	<i>p-value</i>	Coef.	<i>p-value</i>	Coef.	<i>p-value</i>
Periodo 1952-61	-0.024	0.962	-0.356	0.000	0.665	0.837
Periodo 1962-71	-0.052	0.913	-0.467	0.000	0.617	0.895
Periodo 1972-77	-0.01	0.982	-0.465	0.000	0.077	0.851
Periodo 1978-86	0.01	0.981	-0.476	0.000	0.075	0.783
Periodo 1987	0.075	0.854	-0.235	0.000	0.119	0.630
Periodo 1988-97	0.113	0.768	-0.014	0.767	0.119	0.534
Constante	-0.069	0.843	-0.096	0.013	-22.42	0.372
Año					0.011	0.371
Correcciones por autocorrelación						
L1	0.957	0.000	0.956	0.000	1.175	0.000
L2			-0.410	0.037	-0.278	0.069
ρ	0.0721	0.000	0.072	0.000	0.069	0.000

Por lo tanto se concluye que, una vez se corrige en el patrón de tiempo, los cambios en el nombramiento del contralor no aparentan tener un efecto significativo en los procesos de contraloría que pueda estar afectando el IOG.

No obstante, se realiza un segundo análisis que ajusta el IOG por periodo de contraloría para verificar que el tomar en consideración diferencias en el comportamiento de índice durante los diferentes periodos de contraloría no afecte el comportamiento general del índice.

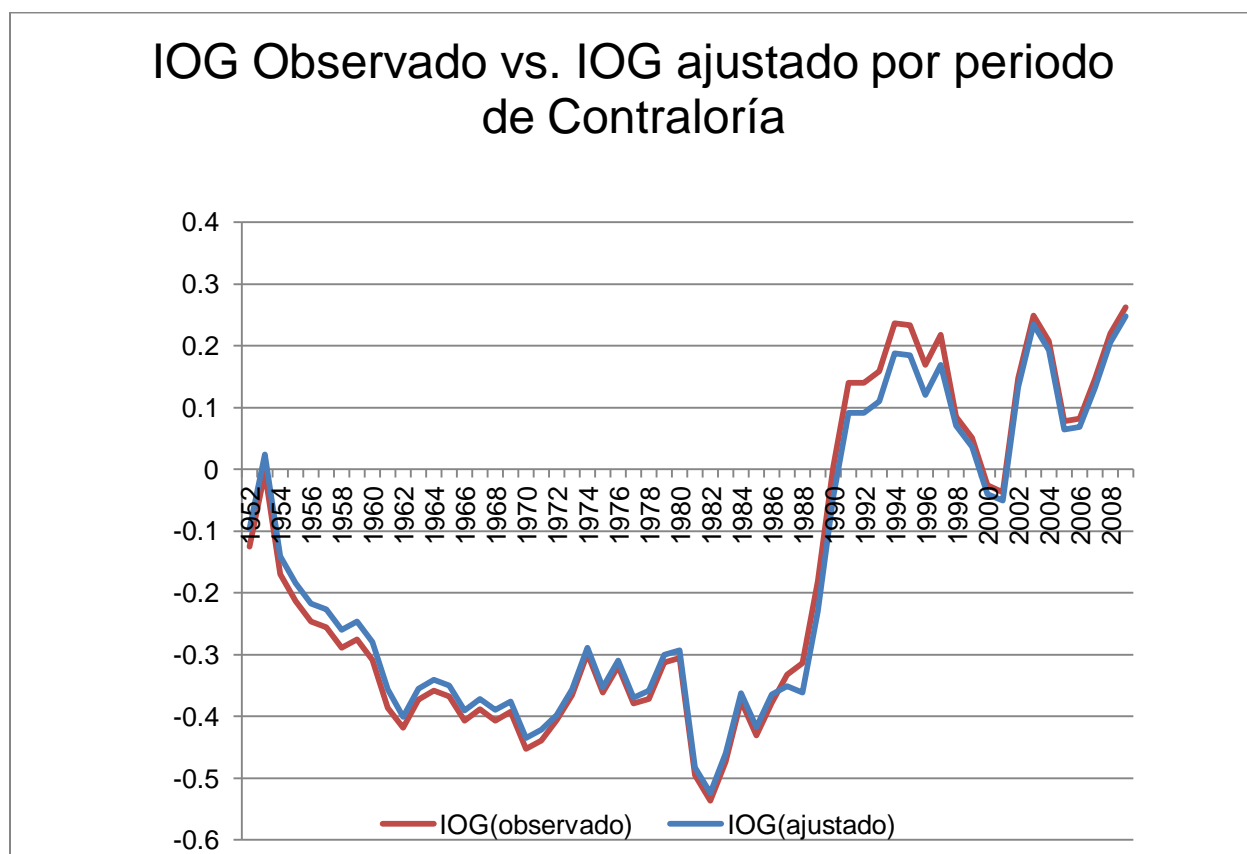
Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

Para realizar el ajuste se sigue el siguiente procedimiento:

1. Se predice el IOG a base de una ecuación de autoregresión en dos rezagos.
2. Se calcula la desviación para cada observación sustrayendo el IOG estimado del IOG observado.
3. Se estima la desviación promedio para cada uno de los periodos de contraloría.
4. Se crea el índice ajustado sustrayéndole al índice observado en cada año la desviación promedio correspondiente al periodo de contraloría al cual pertenece.

En la **Figura A-1** se puede observar que el índice ajustado se comporta de manera muy similar al índice observado.

Figura A-1



Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

*Análisis del Efecto de la Implementación de Programas de Auditoría.

En el año 1983 la Oficina del Contralor instituyó programas de auditoría que detallan los procedimientos a seguir en las auditorías, los cuales se continúan utilizando.

Para medir el efecto que dicho programa pudiese haber tenido en el resultado de las auditorías se repite el análisis descrito anteriormente, pero en este caso incluyendo una variable dicótoma igual a 1 para los años del 1983 al 2009, y cero para los años anteriores. Los resultados se incluyen en la **Tabla A-2**. Se puede apreciar que la variable dicótoma, que recoge el efecto del programa, no resulta significativa en ninguna de las regresiones. De igual manera, cuando se estima un IOG ajustado para reflejar cualquier cambio en su comportamiento luego de la implementación del programa, el comportamiento del índice ajustado es muy similar al observado. Los mismos se presentan en la **Figura A-2**.

Tabla A-2

Regresiones con Variable Dicótoma Correspondiente a Periodo de Implantación de Programa de Auditoría						
(Variable dependiente es el Índice de Opinion General)						
Variable Independiente	Regresión 1		Regresión 2		Regresión3	
	Coef.	p-value	Coef.	p-value	Coef.	p-value
Periodo 1983- Presente	0.829	0.539	0.076	0.641	0.054	0.747
Constante	-0.120	0.571	-0.148	0.457	-15.899	0.088
Año					0.007	0.096
Correcciones por auto-correlación						
L1	0.948	0.000	1.172	0.000	1.167	0.000
L2			-0.236	0.105	-0.275	0.072
ρ	0.074	0.000	0.071	0.000	0.071	0.000

Se concluye que los procesos de auditoría han sido consistentes a través del tiempo y los cambios administrativos identificados no han afectado el resultado de las

Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en PR

auditorías. Por ende, consideramos que los cambios observados en el IOG reflejan el comportamiento de las instituciones gubernamentales.

Figura A-2

