

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

**DISEÑO Y ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN PUERTO RICO: ¿ENTE
VINCULANTE Y FACILITADOR PARA LA CORRUPCIÓN?**

Por:

Fabián Elí Torres Ruiz

Proyecto de investigación sometido a la Escuela Graduada de Administración Pública como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestría en Artes en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

Diciembre 2023

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RIO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

HOJA DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE

Fabián Elí Torres Ruiz

TITULADO

**DISEÑO Y ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN PUERTO RICO: ¿ENTE
VINCULANTE Y FACILITADOR PARA LA CORRUPCIÓN?**

Aprobada por:

Lcdo. Víctor Rivera Hernández
Catedrático Auxiliar

Firma

Fecha

Resumen

Este trabajo de investigación pretende analizar críticamente y conocer, si el diseño de la estructura municipal en Puerto Rico es o no un ente vinculante y facilitador que promueve la corrupción, en el referente ente gubernamental. Los municipios de Puerto Rico se constituyen bajo una rama ejecutiva y una rama legislativa. Ambas, se eligen bajo la misma papeleta en las elecciones generales. Debido a este diseño, queremos conocer si esta práctica constituye una de las dimensiones del problema de la corrupción en los municipios. De igual manera, estableceremos cuáles son los actos de corrupción que más se frecuentan en los municipios y a cuáles son más susceptibles. Además, profundizaremos cómo la administración pública en Puerto Rico, ha sido impactada negativamente, en los últimos años, debido a este flajelo social. Por tal razón, en este trabajo de investigación analizaremos el diseño municipal de Puerto Rico para conocer qué herramientas innovadoras podemos integrar, tales como la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, que nos ayude a disminuir y establecer contrapiezas a la corrupción en la esfera municipal y el impacto que esto tiene sobre la administración pública, en su generalidad, en Puerto Rico.

Palabras claves: municipios, corrupción, gestión pública, herramientas innovadoras

Introducción

Los municipios, en cada jurisdicción, y en calidad de instituciones políticas, tienen un rol sumamente importante para cumplir con el desarrollo local y, a su vez, satisfacer los asuntos y necesidades de sus constituyentes. Conforme a la Ley Núm. 107 del 13 de agosto de 2020, según enmendada, también conocida como “Código Municipal de Puerto Rico”, los municipios tienen capacidad legal independiente y separada del gobierno estatal, con sucesión perpetua y capacidad legislativa, administrativa y fiscal en todo asunto de naturaleza municipal. (Ley 107-2020, p.8). Por tal razón, los gobiernos municipales, impactan, diariamente la vida de sus habitantes, de acuerdo a cualquier decisión que realicen, ya sea positiva o negativa. Por ello, se reconoce que los municipios son la entidad gubernamental más cercana a sus constituyentes y, por ende, más cercana a sus necesidades y aspiraciones. (Ley 107-2020, p.6). En este sentido, es crucial que la ciudadanía conozca a las personas que eligen durante cada elección, como también el quehacer diario en las gestiones municipales, para el buen manejo y repartición de los recursos de manera eficiente y responsable.

En el mundo contemporáneo, los municipios han enfrentado consistentemente y en *crescendo* grandes problemas de corrupción política y administrativa. Sin embargo, la corrupción, definida por Melián (2018), es el uso por parte de las autoridades o funcionarios públicos de su cargo, para favorecerse económicamente o de otra forma a sí mismo o a otros. En este sentido, hemos visto cómo la corrupción limita a la ciudadanía en recibir los servicios que el municipio está llamado a ofrecer. Es por ello que, en este trabajo de investigación, queremos analizar si la ciudadanía conoce, de primera mano, a los representantes de los municipios que eligen en las elecciones. Además, es medular conocer si el diseño de la estructura municipal es o no un ente vinculante y facilitador para que se produzcan actos de corrupción. Durante este trabajo

investigativo, se estará exponiendo sobre el proceso de la elección de la estructura municipal, tanto a nivel ejecutivo como legislativo y se estará analizando, discutiendo y exponiendo sobre la funcionalidad y operabilidad de la estructura municipal, y la vulnerabilidad de esta ante actos de corrupción. De igual forma, se presentarán recomendaciones para enfrentar la corrupción en la esfera municipal.

Marco Teórico

En las últimas décadas, la corrupción en Puerto Rico ha ido en espiral. Por tal razón, entendemos que la corrupción se puede manifestar en distintas instancias y factores. Además, dentro del término de corrupción, según Rivera Hernández (2015) “existen distintos tipos de enfoques y modalidades, entre ellos: la corrupción política, económica y administrativa, y la corrupción activa y la corrupción pasiva”. (p. 22). En este sentido, nos llama la atención el diseño de la estructura municipal en Puerto Rico, por el aumento de casos donde funcionarios municipales, incluyendo sus alcaldes, han sido señalados, acusados y procesados por actos de corrupción pública. Ello sugiere que, los municipios por su estructura y funcionamiento pudieran constituirse en un ente vinculante y facilitador de corrupción pública. No se puede soslayar que los municipios son la primera línea de asistencia a la ciudadanía. Debido a la corrupción, el ente gubernamental municipal se afecta porque como explican Merino Huerta y Hernández Colorado, (2019):

la figura del gobierno municipal y sus autoridades no gozan de la mayor credibilidad y legitimidad, dados los altos niveles de corrupción, opacidad y falta de transparencia. Sin embargo, es imprescindible analizarlo como el ámbito de gobierno más cercano a la población y desde donde pueden impulsarse innovaciones sobre los rieles que marca el nuevo marco regulatorio que ha robustecido las obligaciones de transparencia de los

ayuntamientos con el propósito de dotar de información diversa y actualizada a la ciudadanía y, de este modo, reducir los amplios márgenes de la opacidad, como un aspecto que integra y promueve los hechos de corrupción (p. 84).

Por esta línea, investigadores del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (CGPC), quienes son una entidad sin fines de lucro de investigación y educación de Puerto Rico, en su estudio Desafíos de la Corrupción para la Gobernanza y la Economía (teniendo como línea de referencias varios informes publicados por la Oficina del Contralor de Puerto Rico, en la última década) explican, a través de radiografías, que según los datos recopilados, la corrupción está arraigada al gobierno. En este estudio se desprende que entre el 1ro de julio de 2010 al 30 de junio del 2019, la Oficina del Contralor de Puerto Rico publicó mil cuarenta y dos (1,042) informes de las auditorías realizadas en agencias de gobierno, de las que surgen doscientos quince (215) hallazgos de “carácter serio” que fueron referidos al Departamento de Justicia y/o a la Oficina de Ética Gubernamental (OEG). Entre los doscientos quince (215) hallazgos, los investigadores del CGPC identificaron ciento veintisiete (127) incidentes que implican acciones, actos u omisiones que representan alguna modalidad de corrupción. Sin embargo, señalan que estos potenciales incidentes no representan los únicos actos de corrupción ocurridos en el periodo analizado y conjeturan que otros cientos de casos “escaparon la visibilidad de los auditores” del Contralor. El análisis establece que de los ciento veintisiete (127) incidentes de potencial corrupción, noventa y cuatro (94) (o un 74%) fueron documentados en los municipios, treinta y dos 32 (o un 25%) en la rama ejecutiva y uno (o un 1%) en la judicial. (Oficina del Contralor, 2021).

Además, un denominador común que notamos en los casos de corrupción en los municipios es el clientelismo político. Este concepto es definido por Pantín y Maíz (2019) como:

la relación clientelar que se basa en la lógica del intercambio directo de favores por apoyo político, un contrato informal *quid pro quo* eficiente para movilizar recursos hacia los sujetos leales, lo cual produce una tupida trama de intereses, con numerosos beneficiarios y escasos incentivos para romper la colaboración. (p. 14).

La evidencia del clientelismo político se refleja en el estudio de la CGPC, *Desafíos de la Corrupción para la Gobernanza y la Economía* (2019) donde se encontró que en los municipios el 54.6% de los casos se agrupan en cotizaciones falsas, contratación de ingenieros y/o arquitectos sin licencia o corporaciones no autorizadas a prestar los servicios, apropiación ilegal de fondos públicos, aumento de salario al alcalde y/o dietas a legisladores sin cumplir con el proceso dispuesto, y trámites ilegales relacionados al manejo de recursos humanos. En este sentido, la legislatura municipal debe reenfocar su función y fiscalizar de manera más efectiva a la rama ejecutiva municipal, para así subsanar y/o evitar estas vertientes de corrupción. Sin embargo, la percepción existente y generalizada sobre las legislaturas municipales es que es un ente, cuya función es ser un “sello de goma”, como se le dice coloquialmente. Precisamente, desde la década de 1960, el Derecho positivo centró los poderes municipales en la figura del ejecutivo municipal, dejando rezagados los poderes de la rama legislativa. Por tal razón, Ramos de Santiago (1976) citada en Colón González (2020, p. 34) expresó que este diseño “debilitaba la función práctica y educativa de los municipios como incubadoras de derechos y deberes para propiciar convivencia más plena y una sociedad más democrática”. La profesora Ramos de Santiago criticó, de igual forma, la falta de autonomía de la legislatura municipal debido a que entiende que la ley faltó significativamente a una verdadera autonomía municipal.

Trasfondo Histórico de los Municipios

Los municipios han tenido, por siglos, una misión de gobernar y dirigir la demarcación geográfica que les corresponden. Una gran semejanza que tienen los municipios de la actualidad con los del siglo XVIII es la figura del ejecutivo municipal. Además, la figura del ejecutivo municipal se complementaba, en su inmensa mayoría, por un grupo de personas que componían la figura legislativa. Por tal razón, ambas ramas se complementan y son cruciales para los fines políticos-administrativos. La rama ejecutiva, compuesta por un alcalde o alcaldesa, tiene el rol de administrar los recursos de los municipios. (Código Municipal de Puerto Rico, 2020). Mientras que, por su parte, la rama legislativa, compuesta por la legislatura municipal, diseñan ordenanzas y reglamentaciones aplicables dentro de su territorio.

Para el siglo XVIII, los municipios, al igual que hoy día, gozaban de cierta autonomía - aunque no absoluta - por lo cual tenían la potestad de regir la vida de sus habitantes a través de las ordenanzas municipales que fijaban normas que, de alguna forma u otra, moldeaban el ordenamiento de los municipios. De esta forma, los asuntos políticos, administrativos, económicos y sociales eran susceptibles a que fueran legisladas. En el Puerto Rico del siglo XVIII, ese ordenamiento de los municipios debía someterse a un periodo de revisión. El propósito de la revisión respondía a que las leyes tenían que ser cónsonas a las necesidades e intereses del bien común y, por supuesto, de acuerdo a los fines de la corporación, entiéndase el municipio. (Caro Costas, 1971).

De conformidad, no hubo cambios trascendentales a la estructura hasta la Constitución de Cádiz en el 1812, donde se reformaron los regímenes municipales. Los municipios serían liderados por los alcaldes y estarían a cargo de administrar y cuidar los recursos que los municipios ofrecían en la época; entre ellos: “la administración e inversión de los caudales de

propios arbitrios, recoger y repartir contribuciones, mejorar infraestructura, entre otras” (Colón González, 2020, p. 24).

En el 1878 se creó una Ley Municipal que propuso que la “asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal y su presentación legal corresponde al ayuntamiento” (Colón González, 2020, p.25). Las reuniones de los ayuntamientos serían públicas y tendrían la función de servir como la rama legislativa, mientras que el alcalde fungía como la rama ejecutiva. Sin embargo, los alcaldes serían nombrados por el gobernador, por lo que esta Ley no promovió una descentralización directa de la administración municipal.

Luego que Puerto Rico sufrió la invasión de los norteamericanos en el 1898, la Ley Foraker del 1900, proveyó la primera Ley Municipal bajo el nuevo régimen. En la nueva Ley, se integró el elemento democrático en los asuntos locales; se seguía eligiendo un alcalde y un consejo compuesto de cinco (5) a nueve (9) miembros (variaban por municipios). Aunque se les otorgaba deberes directos a los municipios, pues la ley descartaba la autonomía y la descentralización de estos.

No obstante, lo anterior, para el 8 de marzo de 1906 se aprobó una nueva Ley de Municipios que dividió a los municipios en tres categorías y se integró un sistema concejal distinto, para cada uno. En primer lugar, las elecciones serían cada cuatro (4) años. En segundo lugar, se establecen las responsabilidades, a nivel municipal, del ejecutivo y del legislativo, este último con el deber de aprobar legislaciones y ordenanzas favorables para el municipio y cónsonas con las leyes de la Isla. Por último, el gobernador tenía la potestad de “designar investigadores, en caso de que los asuntos económicos del municipio estuvieran en problemas (Colón González, 2020, p. 28).

El 31 de julio de 1919, se aprobó la Ley 85 la cual eliminó la figura del alcalde y la sustituyó por un grupo de comisionados. Este sistema se implementó debido a que en Galveston, Texas se practicaba este diseño y estructura municipal, desde el año 1902. Bajo el mismo, la ciudadanía elegía entre tres (3) a siete (7) miembros que estarían a cargo de dirigir un departamento municipal. En este sentido, los miembros tenían la responsabilidad dual, al fungir como un rol ejecutivo y legislativo. Lo más importante e innovador que esta Ley dejó, como consecuencia, es que se domina por primera vez, bajo un contexto legal el término “asamblea” y donde se determina que los municipios deben tener una faceta administrativa y otra faceta legislativa.

Por otra parte, la Ley 53 de 28 de abril de 1928 aplicable para todos los municipios, en esencia, estableció en su artículo 14 tres (3) tipos de grupos para los municipios. Los del primer grupo eran aquellos cuya población era mayor de 30,000 y la tasación mayor de diez (10) millones de dólares o más. El segundo grupo correspondía a aquellos ayuntamientos que tenía una población de 5,000 habitantes y la tasación fluctuaba entre cinco (5) a diez (10) millones de dólares. Finalmente, el tercer grupo eran los municipios que no cualificaban en ninguna de los dos primeros grupos. Una de las consecuencias que trajo esta Ley, fue que se otorgó facultades a la asamblea legislativa y legitimaron los actos de los organismos municipales, al igual que las estructuras financieras y legales. (Colón González, 2020).

A más de treinta (30) años de vigencia de la Ley 53-1928, el 21 de julio de 1960, se aprobó la Ley 142 que establecía un sistema de gobierno local para los municipios de Puerto Rico. La Ley 142, 1960 eliminó las categorías que tenían los municipios, expandió su aplicabilidad hasta Culebra, dándole ordenamiento jurídico a la isla municipio, introdujo el derecho a las minorías de formar parte de la asamblea municipal, y determinó la cantidad de miembros de la asamblea municipal, de acuerdo a la cantidad de la población del municipio. En este sentido, la asamblea

municipal estaría compuesta por dieciséis (16) miembros si el municipio tenía una población mayor de 40,000, catorce (14) miembros si el municipio tenía una población de 20,000 o más, y los demás municipios con doce (12) miembros.

Además, la Ley 142, *supra*, facultó a la asamblea municipal aprobar sus propios presupuestos y transferencias de créditos. La referida ley propuso aún más la figura del alcalde con relación en los asuntos municipales para establecer una verdadera autonomía municipal desligándose del gobierno central. Por otro lado, a través del poder ejecutivo se creó la Comisión para Ventilar Querellas Municipales la cual tuvo el objetivo de atender aquellas querellas contra el alcalde, como ejecutivo municipal. Sin embargo, la Ley 142 del 1960 centró los poderes en la figura del ejecutivo y a la rama legislativa quedó casi obsoleta. Por tal razón, Ramos de Santiago (1976) citada en Colón González (2020, p. 34) dijo que este diseño “debilitaba la función práctica y educativa de los municipios como incubadoras de derechos y deberes para propiciar convivencia más plena y una sociedad más democrática”.

El 30 de agosto de 1991, se aprobó la Ley Núm. 81 de 1991, según enmendada mejor conocida como la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico. Desde su exposición de motivos, esta ley reconoció la importancia de crear un mecanismo uniforme para los asuntos municipales. De esta forma, la ley se enfocó en mantener y proveer los servicios esenciales a la ciudadanía. Previo a esa fecha, los municipios atendían asuntos simples, pero con la creación de esta ley se entendió que los municipios contaban con la capacidad fiscal y administrativa en asistir al gobierno central con los reclamos de la ciudadanía.

Al crearse la Ley 81-1991, otorgó mayor autonomía a los municipios en asuntos fiscales y la responsabilidad de cumplir con las expectativas de una sociedad cambiante y compleja. El estatus legal contaba con veintiún (21) capítulos que abordaban temas desde poderes y facultades

del gobierno municipal hasta la participación ciudadana. El capítulo dieciséis (16) que, precisamente, nos habla sobre la participación ciudadana menciona que “el proceso de reforma del gobierno municipal comprende y requiere medidas creativas e innovadoras que propicien la participación real y efectiva de los habitantes del municipio en la planificación, desarrollo y mejoramiento de sus comunidades” (Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1991, p. 218). Dicho esto, se innova la ley incorporando a la comunidad al ser considerada la participación ciudadana.

Para cumplir con la disposición de la participación ciudadana se requirió que entre el gobierno municipal y los gobernados hubiese solidaridad y coparticipación para el desarrollo y mejoramiento de las comunidades. Para viabilizar este objetivo, se creó el Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal. El programa iba a contar con fondos asignados por la asamblea legislativa y otros fondos adicionales que pudiesen suplir el gobierno federal y el gobierno estatal. Así las cosas recayó en los municipios, la responsabilidad sobre la distribución de los fondos y cómo el programa iba a correr dividiéndose entre la organización y participación de Asociaciones de Ciudadanos y Asociaciones de Distrito Comercial, para el mejoramiento de las comunidades. Por último, la ley menciona que, en caso de no existir Asociaciones de Ciudadanos y Asociaciones de Distrito Comercial, el municipio utilizará los fondos del programa para los proyectos de obras y mejoras públicas que proponga el alcalde y la legislatura municipal.

A diferencia de la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley Núm. 81, 1991, según enmendada), la legislación hoy vigente, el Código Municipal de Puerto Rico (Ley Núm. 107, 2020, según enmendada) no aborda sobre la participación ciudadana. No obstante, como política pública, los municipios tienen los poderes y facultades

para asumir un rol a favor del desarrollo social y económico. Además, se integran los elementos como la tecnología y la comunicación digital como herramientas que permiten la expansión de los servicios del gobierno municipal. El Código Municipal del 2020 excluye el concepto de participación ciudadana, pero le adjudica al alcalde y legisladores municipales la función de la gobernanza y administración comunitaria. De acuerdo a estas funciones, el aparato municipal está llamado a brindar los servicios de manera inmediata y esenciales a los habitantes del municipio, partiendo de los recursos a su alcance con proyectos a corto, mediano y largo plazo.

La Estructura Municipal en Puerto Rico y Quiénes la Componen

Los municipios son criaturas del Estado, así lo establece la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En Puerto Rico, la estructura de los municipios se compone por la rama ejecutiva (alcalde y/o alcaldesa) y la rama legislativa (legisladores municipales). En la elección del alcalde, este será electo por el voto directo de los electores cualificados del municipio en la elección general y ocupará el cargo por cuatro (4) años, desde el segundo lunes del mes de enero del año siguiente de la elección general. El alcalde es la máxima autoridad de la rama ejecutiva del gobierno municipal y sus funciones principales son la dirección, administración y fiscalización del funcionamiento del municipio. (Ley Núm. 107, 2020).

Dentro de todas las funciones que la rama ejecutiva debe realizar, para propósitos de este trabajo de investigación vamos a enfocarnos en dos incisos del artículo 1.018 de la ley 107 de 2020. El inciso (i) menciona que el alcalde tiene que “tramitar, con el consentimiento de la Legislatura Municipal y de conformidad a este Código, todo lo relacionado con la contratación de empréstitos municipales” (p. 25). Mientras que el inciso (r) menciona que el ejecutivo debe: contratar los servicios profesionales, técnicos y consultivos necesarios, convenientes o útiles para la ejecución de sus funciones, deberes, facultades y para la gestión de los asuntos y

actividades de competencia o jurisdicción municipal. Esta facultad incluye la de otorgar contratos contingentes para la investigación, asesoramiento y preparación de documentos en la determinación y cobro de patentes, arbitrios, contribuciones, derechos y otras deudas, siempre que las mismas sean declaradas morosas, incobrables o sean el producto de la identificación de evasores contributivos y la determinación oficial de la deuda identificada por el Director de Finanzas (p. 26).

Ahora bien, es importante tener en cuenta los dos incisos antes mencionado porque la rama legislativa complementa esa responsabilidad con la rama ejecutiva. La rama legislativa, por su parte, está a cargo de las facultades legislativas. Los componentes de esta rama dependerán del último número del censo. No obstante, está establecido en la Ley 107-2020 que los municipios con una población de 40,000 habitantes o más tendrán dieciséis (16) legisladores. Mientras, los municipios con 20,000 habitantes, pero menos de 40,000 tendrán catorce (14) legisladores. Finalmente, los municipios con menos de 20,000 habitantes tendrán doce (12) legisladores. Las únicas dos (2) excepciones son los municipios de San Juan y Culebra que tendrán, diecisiete (17) y cinco (5) legisladores, respectivamente.

Además, los legisladores municipales, como el alcalde y/o alcaldesa, serán elegidos por el voto directo de los electores de los municipios en cada elección general, por un término de cuatro (4) años, a partir del segundo lunes de enero luego de la elección. Por su parte, los partidos políticos pueden postular a trece (13), once (11), y nueve (9) candidatos a las legislaturas municipales donde los miembros son de dieciséis (16), catorce (14) y doce (12), respectivamente. En adición, en San Juan pueden postular catorce (14) y en Culebra cuatro (4). En la noche del evento, de la elección general, la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) declarará electos a los trece (13), once (11), nueve (9), catorce (14) y cuatro (4) que hayan obtenido la mayor cantidad

de votos directos. Los tres (3) escaños restantes de cada Legislatura Municipal, excepto Culebra que tendrá uno (1), se elegirán entre los candidatos de los dos (2) partidos principales contrarios al que pertenece a la mayoría. En este sentido, la CEE declarará electo a los dos (2) candidatos que obtuvieron mayor voto del partido que quedó en segundo lugar y al candidato que obtuvo más votos del partido que quedó en tercer lugar. De no haber un tercer partido en la papeleta, el restante de los tres (3) miembros se eligen entre los candidatos que obtuvieron más votos y que no hayan sido electos por el voto directo en el partido que llegó segundo en la votación para legislador municipal.

Corrupción: Concepto y Contexto

La corrupción, como concepto, indica el pensador griego Séneca, es “un vicio de los hombres, no de los tiempos”. Desde principios de la hegemonía de los seres humanos, se conoce como los antivaleores del hombre, aquellos actos que se realizaban bajo la mesa donde se comerciaban leyes a fin de beneficiar a grupos de poder o personas en particular dejando las necesidades del pueblo a un lado (Baque-Cantos et al., 2020, p. 140). Aunque el concepto y/o término podrá tener muchos significados, tampoco es tan fácil definirlo debido a que no hay unanimidad entre los teóricos y estudiosos del tema a nivel internacional. El concepto proviene etimológicamente del vocablo latino “corrumpere” que significa echar a perder”. (Real Academia Española, 1984). En este sentido, Baque-Cantos, et al. (2020) indica que las personas son corrompidas por acciones que tienden a desfavorecer a otras que no tienen una posición económica para, entre otras cosas, comprar conciencias y favorecerse a ellos mismos y a sus intereses.

Además, para algunos teóricos, la corrupción es dañina como un cáncer social; debido a que es una conducta anormal o sin normas de una persona o grupos de personas que logran alcanzar cierto poder omitiendo las normas de la sociedad de manera deshonestas y anti éticas. Esto, pues

para lograr un beneficio personal, familiar y grupal a gran escala (corrupción estatal o política) o en pequeña escala (corrupción social cotidiana) (Haro Vivas, 2020). A su vez, Obando Peralta et al. (2021) entienden que la corrupción abarca aspectos tangibles como lo económico, social, financiero y político y, a su vez, morales. Por lo que también consideran la corrupción como toda acción u omisión con la finalidad de obtener beneficios propios.

Vinculación entre Corrupción Pública y Administración Pública

La vinculación entre la corrupción pública y la administración pública se enfoca de manera directa debido a que el gobierno es el encargado de administrar los recursos y los ingresos del Estado. En este sentido, si las personas que tienen el poder de impactar la vida diaria de sus ciudadanos incurrir en estas prácticas corruptas, la administración pública será obligada a que estas personas en el poder, utilicen sus puestos para desviar los recursos para beneficio personal. Como consecuencia, Baque-Cantos, et al., (2020) nos mencionan que la corrupción provoca un “efecto generalizado” en la sociedad, en el cual puede reflejarse en el ámbito político ante los problemas de gobernabilidad con la falta de credibilidad en los gobernantes, reducción de la eficiencia de la inversión pública y en el desarrollo social.

En este sentido, Baque-Cantos et al. (2020) afirman que la corrupción crea impactos negativos en los asuntos económicos debido a que disminuye la inversión a corto y largo plazo, y disminuye los niveles de productividad y el ritmo del crecimiento económico; mientras que incrementa los costos de producción, los riesgos y la incertidumbre económica. Por otra parte, los efectos sociales que genera la corrupción son las violaciones de las leyes y reglamentos establecidos, reduce la eficiencia y objetividad de los servicios prestados, erosiona la moral y confianza de la ciudadanía y crece la ilegitimidad de los gobernantes y la burocratización, creando menor transparencia y mayor desigualdad.

La Corrupción en los Municipios de Puerto Rico

Dado nuestro ordenamiento legal, Puerto Rico decidió fomentar la autonomía municipal, proveyéndoles a los municipios las herramientas financieras y facultades necesarias para asumir una función central y vital para el desarrollo urbano, social y económico. (Rivera Hernández, 2015). Sin embargo, Rivera Hernández (2015) plantea que existe un cuestionamiento sobre las bases, funcionalidades, pertinencia y suficiencia de los municipios debido a los actos de corrupción. Este autor nos define la corrupción como “una actividad disfuncional que afecta el cuerpo individual y colectivo que la padece”. (Rivera Hernández, 2015, p. 233). La corrupción ha afectado asuntos desde la confianza entre la ciudadanía y el Estado hasta asuntos económicos, por la cantidad de dinero que se ha perdido debido a estos actos. Según, Quiñones (2015) citado en Rivera Hernández (2015), en el año 2009, la corrupción había costado alrededor de \$860 millones de dólares. Como consecuencia de estos actos nefastos, asegura Rivera Hernández (2015), términos y prácticas como la gobernanza, democracia, rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad, participación ciudadana y acceso a la productividad, son lacerados en la gestión pública municipal.

Tipos de Corrupción.

A pesar de sus distintas definiciones y generalidades del concepto corrupción, existe una especificidad de este término en el área política, económica y administrativa. En este caso, la corrupción política hace referencia al abuso del poder. Así las cosas, los funcionarios públicos aprovechan su posición política para adelantar sus asuntos personales. Tal y como mencionan García San Inocencio y Rivera Hernández (2015) estas personas se enriquecen ocupando cargos públicos a través de actos corruptos. De otra parte, la corrupción económica se define como la desviación de fondos públicos para adelantar propósitos privados, personales y empresariales.

Finalmente, la corrupción administrativa es aquella en la que los servidores públicos desvían algún beneficio personal a algún allegado. Siguiendo estas definiciones que nos han propuesto tanto García San Inocencio como Rivera Hernández (2015) también nos mencionan que la corrupción política y administrativa se correlacionan debido a que presumen actos de soborno, extorsión, fraude, falsificación, encubrimiento, malversación y desvío de fondos para uso personal. Además, los dos autores indican que prácticas como el autoritarismo, conflictos de intereses, mal manejo de información confidencial, manipulación de contratos, nepotismo, compadrazgo, clientelismo y otras acciones deshonestas caen dentro de las modalidades de la corrupción.

Por otra parte, como parte de un acuerdo internacional, en el Tratado de la Unión Europea en el Diario Oficial de la Unión Europea, Fundación Acción Pro Derechos Humanos, con relación en combatir la corrupción, destacan lo que es la corrupción activa y la corrupción pasiva. En primer lugar, la corrupción activa puede definirse como el hecho intencionado que cualquier persona solicite o reciba ventajas a sí mismo o a un tercero, de forma contraria a sus funciones oficiales. Mientras que, la corrupción pasiva puede definirse como el hecho intencionado de que un funcionario, directamente o por terceros, solicite o reciba ventajas a sí mismo o a un tercero, de forma contraria a sus funciones oficiales (Fundación Acción Pro Derechos Humanos, citado en García San Inocencio y Rivera Hernández, 2015, p. 24).

Además, Meza et al. (2020) plantean que la corrupción se pudiera dividir en dos categorías. En primer lugar, en las relaciones diádicas los autores entienden que las interacciones y comportamientos individuales se refieren a corrupción en el mercado. Por ello, se concentran en los intercambios ilegales que conllevan la repartición de recursos públicos o interacciones ocultas con consecuencias ilegales. No obstante, mencionan también que existe una dimensión

estructural entre el individuo y el Estado donde se analizan cómo los procesos pueden alterarse para establecer sistemas corruptos y la normalización de estos. Dado a esto, estas dos (2) categorías se rigen los mecanismos de índole corrupto que, de alguna forma u otra, logran acaparar, de manera informal, nuestras estructuras sistemáticas y se hace más difícil de detectarlo.

Como consecuencia, los esquemas de corrupción se organizan y se fomentan dado a los medios de la cultura, jerarquía y preparación profesional de los funcionarios públicos. Debido a esto, Meza et al. (2020) señalan que la corrupción municipal es única, por sus características de fomentar una “cultura particularista, con relaciones clientelares que favorecen la lealtad basada en el interés propio”. (p. 17).

Corrupción más Común y Algunos Casos en la Esfera Municipal.

En Puerto Rico se ha convertido en la norma, levantarnos un día en la mañana y ver casos de funcionarios electos, incluyendo alcaldes, señalados, acusados y procesados por actos de corrupción pública. Es por esto que Martínez (2017) menciona un dato del año 2012 provisto por la División de Integridad Pública del Departamento de Justicia Federal (USDOJ Criminal Division) donde indican que en el 2011, Puerto Rico fue el distrito de Estados Unidos con más convicciones por corrupción. Debido a esto, existe una afectación de los servicios que el municipio está llamado a ofrecer como también la continuidad de las políticas públicas. En primer lugar, ¿por qué estos actos de corrupción ocurren? Ante esta pregunta, Max Weber explica que “las afinidades electivas designan el proceso por el cual dos formas culturales – intelectuales, políticas, económicas – entran, a partir de ciertas analogías, en una relación de atracción e influencia recíproca, convergencia activa y reforzamiento mutuo” (Pantín y Maíz, 2019, p. 14).

En este sentido, se procede a abundar sobre el clientelismo político. Según Pantín y Maíz (2019), dicho concepto es una relación de intercambio directo de votos por favores entre dos personas de estatus desigual. Los mismos autores establecen que mediante esta práctica se crea un lapso de amistad y relaciones interpersonales que se rigen por la lealtad y confianza. De esta forma, los funcionarios electos ejercen poder y control sobre los recursos públicos para hacer favores y lograr beneficios personales y favorecer a un tercero. Por ello, el clientelismo político se vincula directamente con la corrupción dado a la fragilidad de las estructuras de poder. Además, entre esa estrecha relación que pueda existir entre las estructuras de poder con la propiedad privada se redefinen formas nuevas de interactuar, a través de enfoques económicos, sociales, culturales y políticos. Lamentablemente, los actos de corrupción son llevados a cabo debido a la debilidad del Estado y de las instituciones públicas, como también ante la falta de pertenencia de la ciudadanía hacia su nación (Peralta et al, 2021).

Ante los actos de corrupción, tanto las instituciones y funcionarios públicos, se convierten en protagonistas debido a que podrían constituirse en facilitadores de la burocracia en los procesos del gobierno, afectando vilmente los servicios que están llamados a ofrecer. Además, Rivera Hernández (2020) indica que la corrupción es apreciable en la práctica del gobierno como: la administración y recursos humanos, presupuesto, fondos federales, tecnología, contrataciones y consultoría externa. Precisamente, ante estas prácticas, es que se dan los casos de corrupción, a nivel municipal. Por tal razón, Rivera Hernández (2020) también nos menciona que debido a la corrupción, obtenemos consecuencias negativas como: el reclutamiento y selección de personal, el principio del mérito, el proceso disciplinario del personal público, la otorgación de contratos, el proceso de subastas, la dinámica con los suplidores, los procesos de privatización de entes y de servicios. A esto, se le añade también la politización excesiva en la gestión público municipal, la

financiación de las campañas políticas, el inversionismo político, el patronazgo político, la centralización y la elefantiasis del aparato público central y los problemas de procedimientos y de sistematización.

La corrupción existe en los gobiernos municipales debido a que, como plantean Nelson & Afonso (2019), los ejecutivos municipales aspiran a ser reelectos a sus puestos, están expuestos a que se les ofrezca algún soborno o alguna influencia en su recolecta a través de la campaña política. Estos mismos autores traen un señalamiento ante la estructura municipal del alcalde y legisladores municipales donde explican que no se ha encontrado evidencia empírica si esta estructura es robusta ante los actos de corrupción. En las últimas décadas, hemos visto cómo ejecutivos municipales han sido señalados, acusados y procesados por actos de corrupción pública.

Por tal razón, Rivera Hernández (2020) nos menciona algunos casos de alcaldes con serios señalamientos de corrupción. Desde la década del 1950, hemos tenido alcaldes como Augusto P. Pérez, exalcalde de Río Piedras, quien en 1951 fue acusado por apropiación de fondos municipales y destituido por el entonces gobernador Luis Muñoz Marín. Además, han habido alcaldes como Francisco Rivera Toro, exalcalde de Hormigueros, quien aceptó soborno y apropiación ilegal agravada al igual que Edgar Santana, exalcalde de Vega Baja, quien fue sobornado por contratistas. En los últimos dos (2) años, hemos visto, de igual forma, sobre seis (6) exalcaldes entre ellos, de los municipios de Cataño, Humacao, Aguas Buenas, Trujillo Alto y Guaynabo quienes fueron acusados de conspiración, soborno con fondos federales y *kickbacks*, entre otros.

Lamentablemente, estos actos también ocurren cuando, por ejemplo, existe interferencia político-partidista ya que según Colón y Martínez (2010) “la politización partidista es un

enemigo frontal a esa cultura de responsabilidad y un obstáculo para implantar buenas prácticas administrativas” (p. 20). Además, los servicios que están llamados a ofrecer los municipios no logran impactar a la ciudadanía, debido a este germen político-partidista donde se obstaculiza el servicio público colocando a personas leales a los partidos políticos y no a las personas capacitadas para ocupar puestos gerenciales y de alto nivel. Por lo tanto, tenemos que añadir en esta receta la contribución del sector privado para lograr sus objetivos. Por esta misma línea, Colón y Martínez (2010) apuntan que otro elemento que debilita el diseño y estructura gubernamental son los contratistas privados. Por ello, es tan importante colocar a personas capacitadas en los puestos de alta gerencia y administrativo para enfrentar y prevenir los actos de corrupción.

La corrupción municipal y, en general, a nivel de Puerto Rico afirman Bobonis et al. (2022) aumentó en los años 80 y 90 del siglo XX, y para las primeras décadas del siglo XXI, pero aumentó drásticamente en los años 2009-2012, periodo donde había una crisis económica, aumentaron los fondos federales en la Isla debido al “Economic Stimulus Act” del 2009 y el “American Recovery and Reinvestment Act”, también del 2009. Los autores también mencionan que la identificación de actos de corrupción más comunes en los municipios se encontraban violaciones de la permisología/contratación con el desembolso del dinero, nepotismo en la administración de recursos humanos y falta de aplicaciones en las regulaciones y controles establecidos por ordenanzas y resoluciones municipales. Aunque por ley los municipios deben ser auditados cada dos (2) años, este mandato no ha sido consistente, por lo que los autores mencionan que algunas auditorías municipales no llegan hasta el cuarto año. Ahora bien, podríamos mencionar que uno de los problemas de la inconsistencia de las auditorías se debe a los problemas fiscales. Además, otro factor que promueve, la corrupción municipal, son aquellas

que están vinculadas a motivaciones políticos-partidistas porque como continúan explicando Bobonis et al. (2022) para los años 70 y 80 la inconsistencia de estas prácticas de salud fiscal fueron propiciadas por la oposición del propio municipio.

Herramientas Innovadoras para Disminuir la Corrupción

Ante los actos de corrupción, nos enfocamos en posibles soluciones donde podamos reducir estos actos tan terribles. Aunque la administración pública promueve estos conceptos y prácticas, la realidad es que no necesariamente los gobiernos acogen estas herramientas para implementarlas. Es importante recordar, por una parte, que los municipios son entes autónomos y descentralizados, como hemos explicado, y existen dos ramas: la rama ejecutiva y la rama legislativa. Por ello, Soto (2021) menciona que aunque la figura del ejecutivo municipal cuenta con la autoridad más alta, es la persona encargada de los asuntos administrativos y es la figura más importante del municipio que comparte esas responsabilidades con la legislatura municipal. En este sentido, la figura del alcalde no puede realizar su gestión administrativa, sin contar con la autorización o desaprobación de la rama legislativa; entiéndase que debe coexistir la responsabilidad en asuntos como el presupuesto, recursos humanos, permisología, contratación, ordenanzas, y entre otras cosas.

Sin embargo, la perspectiva existente ante la rama legislativa municipal es que es un “sello de goma”, como se le dice coloquialmente. La realidad es que, a pesar de que se descentralizaron los municipios del gobierno central, Ramos de Santiago (1976) citada en Colón González (2020, p. 34) criticó la falta de autonomía de la legislatura municipal debido a que entiende que, desde la década del 1960, se dejó casi obsoleta la autonomía de la rama legislativa. Por tal razón, Puerto Rico debería moverse a una gestión municipal más robusta, autónoma y con una capacidad mayor de fiscalización. En este sentido, Estrada Cuno (2019) menciona que la

municipalidad es una “labor compleja debido a los problemas diarios que enfrenta como retos en la gestión, deficiencias administrativas, recursos financieros reducidos, y a muchos problemas de origen institucional” (p. 8). Es precisamente por eso que, se tiene que fortalecer la gestión municipal, pero enfocado en el aparato ejecutivo institucional y operacional.

Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas o *accountability* significa que “el Estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable, ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas”. (Ugalde, 2019, p. 9). Además, el concepto está arraigado con la obligación de que todos los servidores públicos deben dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público. Por otra parte, se puede asociar los conceptos de “control” y “fiscalización” porque como menciona Ugalde (2019) son mecanismos para supervisar los actos del gobierno. Sin embargo, en el ámbito municipal, la vigilancia y la eficacia de la rendición de cuentas es limitada. La razón de esta problemática, menciona Ugalde (2019) es que en los municipios existe un marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada (p. 35).

Teniendo en cuenta la importancia de la rendición de cuentas, Estrada Cuno (2019) nos afirma que la ciudadanía, de alguna forma u otra, percibe que en sus municipios no pueden encontrar las herramientas de control y seguimiento que les permita evaluar la gestión municipal con todo lo relacionado al manejo de los recursos. De igual forma, los constituyentes desconocen de cualquier otra gestión, por parte de los funcionarios públicos y del ayuntamiento, de manera general.

Por otra parte, Pont Vidal (2017) menciona que a través de los medios electrónicos se puede constituir una manera de transmitir información. Este método podría ser utilizado, a nivel

municipal, con el propósito de que los portales digitales puedan servir como “ventanillas” para que el gobierno tenga contacto con la ciudadanía proveyéndoles información sobre los servicios del municipio redundado en la interacción del gobierno con las personas. De esta forma, se puede comunicar toda información de la entidad, entiéndase el municipio, para que las personas puedan acceder y fiscalizar la misma.

Transparencia

La transparencia es otra herramienta que puede ser utilizada, en la gestión municipal, que ayudaría a exponer y a detectar prácticas de índole corruptas. Sin embargo, la transparencia será alcanzada cuando exista un sistema ágil y robusto donde provean la información. Este concepto se entrelaza con la rendición de cuentas porque como señalan Moreno López et al., (2022) según varios estudios de América Latina sostienen que si no hay reportes claros no hay responsabilidad o *accountability*. No obstante, para que la transparencia sea una herramienta útil, si no hay cuerpos calientes, atentos a las acciones del gobierno, los asuntos municipales pasarán desapercibidos. La falta de transparencia en los municipios, menciona Soto (2021) se debe a que estos no son instituciones que logran alcanzar con el cumplimiento de las leyes de esta herramienta.

Por su parte Valle Escolano (2021) entiende que la transparencia está vinculada con todos los valores que la buena gobernanza quiere promover. En este sentido, las sociedades que implementan esta estrategia más allá de mostrar los asuntos públicos, “busca la rendición de cuentas, participación ciudadana, eficacia y eficiencia en la administración pública y una democracia de calidad” (p. 31). Además, el promover el acceso a la información crea lo que es el gobierno abierto, a través de mecanismos integrados como la tecnología, produciendo resultados más eficientes (Valle Escolano, 2021). Además, otro concepto integrado a la transparencia es la

responsabilidad. Un gobierno municipal transparente es más responsable y representativo y de esta forma promovería las buenas prácticas inherentes del gobierno abierto.

No obstante, Spano Tardivo (2021) afirma que el principio de transparencia debe estar vinculado al acceso de la información, pero el funcionamiento, actuación y estructuración de la administración debe ser accesible. En este sentido, todo lo relacionado a la administración pública debe estar expuesto ante el ojo público. Por tal razón, las instituciones públicas vienen obligadas a informar sobre el funcionamiento de sus gestiones. Mientras ocurra este ejercicio, la ciudadanía, podría demandar en conocer cómo se administran los recursos públicos, al igual que conocer lo relacionado a las implementaciones de políticas públicas, para poder tomar posturas respecto a las mismas.

Participación Ciudadana

Uno de los poderes que ofrecen las democracias, tanto a nivel estatal como municipal, es la participación ciudadana. Este concepto va desde el sufragio hasta la responsabilidad de tener como “objetivo un poder visible y sujeto a controles” (Hintelholher, 2019, p. 190). En este sentido, los ciudadanos tienen el poder de influir e intervenir en las políticas públicas, de su preferencia, a través de su voz y voto. Por su parte, Fajardo, et al. (2019) mencionan que una ciudadanía preocupada y consciente por los actos de corrupción, es una “precondición necesaria para que esta se involucre y vele por un correcto uso de los recursos públicos” (p. 162). Además, el poder facilitar la comunicación de información fidedigna es crucial, para que la ciudadanía pueda, en primer lugar, comprender los datos provistos y, en segundo lugar, identificar actos de corrupción. Por tal razón, la ciudadanía puede tomar un rol más protagónico si, en efecto, existieran los canales correspondientes para poder reclamar y objetar cualquier gestión pública.

La Ética en el Servicio Público

El concepto de la ética proviene de la palabra griega *ethos* y muchos pensadores indican que “son el conjunto de las normas que vienen del interior” (Villena Almerco y Rojas Marchan, 2019, p. 26). Además, esta palabra podría definirse como esa obligación efectiva del ser humano que lo debe llevar a su compromiso de ser mejor persona, tomando decisiones internas libres que no representa una aceptación de los que otros sujetos piensen (Villena Almerco y Rojas Marchan, 2019). Es importante mencionar que la ética es una ciencia normativa porque se observa y analiza la conducta humana, desde los tiempos de Aristóteles, para comprender la racionalidad de los seres humanos.

Los actos de corrupción son inaceptables y reprochables por toda sociedad debido a que se afectan las vidas de la ciudadanía y, en general, al propio Estado. Como consecuencia, la corrupción viene acompañada de desconfianza debido a la ausencia de ética que se pueda percibir. En este sentido, Ramírez (2022) nos afirma que:

uno de los costos más dañinos para la vida productiva de la sociedad consiste en que la administración pública se convierta en un centro que lleva a cabo prácticas inmorales. Su responsabilidad social le confiere deberes formales a cumplir de manera universal. Esos deberes se relacionan con la vida de las personas y los ciudadanos de la sociedad civil, lo cual se constituye en compromisos que valoran la importancia de la vida de las personas en la sociedad civil y, por tanto, deben asumirse de manera íntegra. (p. 62)

Por ello que, la ética pública, aplicada en los asuntos de gobierno, se desprende de la buena conducta que nuestros funcionarios electos nos garanticen con su cumplimiento del deber. En este sentido, la ética se convierte en un componente importante y anhelado en el gobierno. Max

Weber indicó que “un buen político integra la pasión y la medida, y atiende a la ética de la responsabilidad, asumiendo las consecuencias de sus actos o decisiones públicas”.

Los actos de corrupción corrompen a las personas y a las instituciones como lo son los municipios cuando no siguen o aspiran a los intereses generales de un colectivo. Estas personas lo que tratan y/o buscan es favorecer intereses particulares o indirectos utilizando el poder del gobierno, para adelantar las causas de un tercero. En este sentido, afirman Villena Almerco y Rojas Marchan (2019) donde se entrelazan las reglas morales y las reglas normativas. El primer concepto podríamos denominarlo como reglas universales, mientras que el segundo concepto como una respuesta o justificación de las reglas establecida por la sociedad donde deben seguirse sin ninguna desviación.

Recomendaciones

La siguiente recomendación está dirigida a la rama legislativa a nivel estatal por su poder de legislar sobre el Código Municipal vigente. De acuerdo a la literatura, nos hemos topado con que se debe reformar las estructuras de poder debido a las debilidades de estas; entre ellas, el diseño y estructura del gobierno municipal. A lo largo de los análisis ponderado con la literatura, hemos encontrado que los procesos y resultados electorales pueden influir en el nivel de corrupción.

Además, Segarra (2010) afirma que la reglamentación excesiva, falta de transparencia y falta de controles institucionales propulsan la corrupción.

Por tal razón, nosotros recomendamos que en la celebración de las elecciones en Puerto Rico, la papeleta municipal se divida en dos (2): una para seleccionar al ejecutivo del ayuntamiento y otra para seleccionar la legislatura municipal. A través del proyecto de investigación, hemos expuesto la obsolencia del poder legislativo, a nivel municipal, que no ha innovado y tampoco ha integrado acciones sustantivas de fiscalización a su repertorio de acciones y

decisiones. Además, debemos recordar el proceso de cómo se eligen a los miembros del aparato municipal y entender que todas las personas elegidas comparten la misma responsabilidad y que ambas ramas se complementan. Sin embargo, el diseño municipal estructural le otorga mayor – o cierta – autonomía al ejecutivo municipal. De ahí, comienzan muchos de los actos de corrupción en la figura del ejecutivo, debido al clientelismo, sobornos, contrataciones fraudulentas, entre otras, ello sin que la legislatura municipal tenga un diseño, ni una pauta robusta de fiscalización que redunde en diseños y estructuras contra actividades y manifestaciones de corrupción pública.

No obstante, si le damos el poder y el deber a la ciudadanía de elegir a los legisladores municipales, estos, se verían obligados de responderles directamente a sus constituyentes y no a los alcaldes. Por tal razón, Vélez (2019) denomina al “legislador prudente” como aquel sujeto que debe conocer sobre los derechos y obligaciones que debe cumplir para satisfacer y asegurar a cada ciudadano sus derechos y obligaciones. Siguiendo la misma línea, Álvarez et al., (2019) aseguran que la descentralización de los municipios responde a un llamado a la ciudadanía donde también incentiva la rendición de cuentas y la gobernalidad.

En este sentido, Merino Huerta y Hernández Colorado (2019) aseguran que los municipios tienen dos problemas principales: el primero es la falta de un proyecto político que pretenda consolidarlos institucionalmente y hacerlos corresponsables de las acciones de rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Y, en segundo lugar, es la falta de capacidad institucional de los municipios en responder a sus obligaciones legales. Además, estos autores indican que otra limitación que tienen los municipios es la autonomía de ambas ramas, por lo que evidencian “los riesgos de la instalación de una administración más estructurada técnicamente, pero instalada bajo el control de intereses disimulados de mayores opacidades” (p. 324). Por lo que urge un rediseño en el aparato estructural actual porque como afirman Merino Huerta y

Hernández Colorado (2019) con un sistema anticorrupción robusto y amplio cubriría todas las bases en rellenar el vacío de una autonomía e imparcialidad en los organismos municipales, como la legislatura municipal.

Además, teniendo en cuenta que la legislatura municipal pueda ostentar su autonomía es importante que desarrollen sus responsabilidades y competencias para facilitar el proceso. Sin embargo, el propio diseño y estructura no fue creado con ninguna intención de que exista alguna imparcialidad entre ambas ramas, creando los problemas de corrupción que atañan hoy día. Dado a esta problemática, no es ajeno que las prácticas clientelares se entrelacen con los aparatos municipales. Como consecuencia, se intenta llenar un vacío ante esta falla del diseño y estructura de los ayuntamientos. Lamentablemente, se siguen promoviendo sobrerregulaciones excesivas que suelen ser complejas y lo que sigue facilitando es “la burocratización de los servicios y la reducción de la capacidad de gestión de los ayuntamientos” (p. 350).

Es importante mencionar el estudio que llevó a cabo Martínez (2017) sobre los actos de corrupción en los municipios donde también compartieron algunos hallazgos sobre la problemática en discusión. En dicha investigación cualitativa buscaban expertos en el área de auditoría que hubiesen realizado trabajos en los municipios de Puerto Rico. La forma que se utilizó para recolectar información fue a través de una entrevista semi estructurada donde establecieron lo siguiente: requerir a los municipios ser más estrictos en la implantación de los controles internos y el cumplimiento de leyes y reglamentos, otorgar poderes y recursos a las agencias fiscalizadoras, promover la enseñanza de valores, fortalecer las unidades de auditoría interna en los municipios, asegurarse que los municipios cumplan con el Plan de Acción Correctiva de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, limitar el financiamiento y recaudación de fondos para actividades políticas en el periodo eleccionario, exigir una mayor rigurosidad en el

reclutamiento del personal, y desarrollar fiscales especializados en corrupción. De igual forma, otro hallazgo interesante es que algunos participantes del estudio entienden que se deben dar mayores herramientas a las unidades de auditoría interna para que fiscalicen a los municipios y que estos respondan a la legislatura municipal y no al alcalde, dado a que son nombrados por el mismo ejecutivo municipal.

Conclusión

Según la información recopilada y expuesta durante este proyecto de investigación, el diseño y la estructura de los municipios pudieran constituirse en un ente facilitador a la corrupción. En este trabajo hemos explicado el contexto histórico de los ayuntamientos al igual sobre su proceso electoral acompañado del funcionamiento de estos. Además, hemos explicado la debilidad que el diseño y la estructura municipal ha confrontado desde el siglo pasado y aún no hemos visto acciones concretas atendiendo este asunto en particular.

Por otra parte, el debilitamiento de nuestro diseño y estructura municipal se dan a varios factores que, de alguna forma u otra, alimenta la corrupción en los ayuntamientos. Por tal razón, se explica el funcionamiento y quiénes componen los municipios, dado que dejamos por desapercibidos la coresponsabilidad que ostentan ambas ramas municipales: ejecutivo y legislativo. Una rama complementa a la otra y viceversa, pero ambas se comportan como una, debido a cómo fue diseñado. Desde la década del 1960 se ha criticado que la rama ejecutiva municipal usurpa los poderes de la otra y quien gobierna y lidera los municipios es solamente una persona: el ejecutivo.

Como consecuencia de esta problemática es que, en efecto, la rama legislativa municipal no cumple con su deber ni responsabilidad de fiscalizar al ejecutivo en asuntos de contratos, permisologías, donaciones políticas, entre otras cosas. De esta forma, es que los actos corruptos

pasan desapercibidos debido a que no existe una atención y una mirada crítica para atender esta problemática desde la raíz. Por otra parte, los municipios de Puerto Rico no cuentan con herramientas innovadoras que puedan facilitar la fiscalización a través de la transparencia y rendición de cuentas debido a que no divulgan información relacionado a sus gestiones públicas. En este sentido, la ciudadanía no puede tomar un rol protagónico porque no cuentan con la información necesaria para poder ejercer una fiscalización efectiva y responsable ante sus gobernantes. Además, no vemos a los municipios con interés de implementar estas herramientas; porque, como identificamos en la literatura, algunos pudieran no contar con los recursos económicos ni fiscales como por ejemplo mantener una página en alguna red social informando sobre las gestiones municipales, pero otros, sencillamente no quieren estar expuesto al escrutinio público ante la ciudadanía porque pudieran exigir respuestas ante sus acciones. Por tal razón, debería haber un reformismo municipal donde los gobernantes sean transparentes con sus gestiones y los gobernados sean conscientes de sus ejecutorias. Mientras tengamos un diseño y una estructura municipal donde, el alcalde/sa como los legisladores municipales, se elijan bajo una misma papeleta en las elecciones generales, los actos de corrupción seguirán ocurriendo porque nadie se da la tarea de fiscalizar. En este sentido, mientras el control y el poder de los municipios recaiga solamente en una persona (ejecutivo), este seguirá siendo influenciado por las ideas partidistas, los contratistas, las ideas de permanecer en el poder y las ideas de que no hay un organismo, en el municipio, que pueda fiscalizarlo con una autonomía verdadera.

Resumiendo, aunque reiteradamente el Estado ha trabajado enmiendas a la legislación que cubre a los municipios en Puerto Rico, las mismas han sido diseñadas desde una perspectiva legalista, pero no han atendido el asunto de la corrupción política en los municipios, como un fenómeno social que cada día se manifiesta más en estos entes gubernativos. Urge, repensar las

acciones del Estado respecto a la ola creciente y sostenida de corrupción económica, política y administrativa en los municipios, hecho que ha causado incluso el arresto, procesamiento y convicción de ejecutivos municipales. Ello, es muestra de que el diseño y la estructura del gobierno municipal en Puerto Rico puede ser la realidad que vincule y facilite actos de corrupción en los municipios de Puerto Rico.

Referencias

- Aguilera Hintelholher, R. M. (2019). Evaluación de la política de transparencia en el Municipio de San Pedro Garza García en el Estado de Nuevo León en México, 2015-2017. *Estudios políticos*, 9(46), 187-212. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2019.46.68293>
- Alejandro Ramírez, G. L. (2022). Confianza y ética pública en la prevención de la corrupción como condición para el desarrollo. En *Lucha contra la corrupción y desarrollo en México: Políticas públicas y campos de estudio* (pp. 57-65). Secretaría de la Función Pública. <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/lucha-contra-la-corrupcion-y-desarrollo-en-mexico-politicas-publicas-y-campos-de-estudio>
- Álvarez Villa, D., Caputo, J. E., Quintana, A., & Sánchez, F. (2019). Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia, *Documentos CEDE* (42). <http://hdl.handle.net/1992/70849>
- Alverio, M. (2011). *Corruption and triple exempt municipal bonds: the case of Puerto Rico*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1854668>
- Baque-Cantos, M. A., Peña-Ponce, D. K., & Baque-Parrales, E. M. (2020). La corrupción y su incidencia en la administración pública; análisis de sus causas y efectos. *Revista Científica FIPCAEC (Fomento de la investigación y publicación científico-técnica multidisciplinaria)*, 5(5), 137-157. <https://doi.org/10.23857/fipcaec.v5i5.189>

- Bobonis G. J., Cámara Fuertes, L. R., Toro, H. J., & Wilson J. (2022). Beyond Corruption and Anti-corruption Narratives: Introducing A Critical Research Agenda for Puerto Rican Studies. *Centro Journal*, 34(2), 261–304.
- Caro Costas, A. R. (1971). *Legislación municipal puertorriqueña del siglo XVII*. Instituto de Cultura Puertorriqueña
- Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, Inc. (2022). *Estudio de investigación autoevaluación del cumplimiento de Puerto Rico con las disposiciones anticorrupción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)*.
<https://gobernanzapr.org/wp-content/uploads/2022/05/Estudio-Autoevaluacion.pdf>
- Cordero Nieves, Y., Segarra Alméstica, E.V. & López Rodríguez, L. M. (2020). *Encrucijada municipal: municipios y autonomía en Puerto Rico*. Editorial Universidad de Puerto Rico.
- Colón Morera, J.J. & Martínez Ramírez, H. M. (2010). *Corrupción gubernamental y estrategias efectivas: la función del liderato gerencial en Puerto Rico*. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2016/04/Corrupcion-Gubernamental-y-Estrategias-La-funcion-del-liderato-gerencial-en-PR-rev.-de-noviembre.pdf>
- De León, E. (2022, junio 21). Sigue creciendo el listado de alcaldes acusados por corrupción este cuatrienio. *El Vocero*. https://www.elvocero.com/ley-y-orden/federal/sigue-creciendo-el-listado-de-alcaldes-acusados-por-corrupci-n-este-cuatrienio/article_8410c1e0-f17f-11ec-a1be-c301ec35e70e.html

- Estrada Cuno, S. (2019). Gestión municipal factor determinante en el desarrollo de la Municipalidad Provincial de Cotabambas: 2013-2016 [Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco]. <http://hdl.handle.net/20.500.12918/4093>
- Estrada, A. Y. P., & Ramírez, R. R. (2018). Clientelismo político en la gestión pública: Características y consecuencias como forma de dominación política. *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 20(2), 330-355.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6436415>
- Fajardo, G., Sanguinetti, P., Vargas, J., Brassiolo, P., Estrada, R., Berniell, L., & de la Mata, D. (2019). RED 2019: Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>
- García san Inocencio, V. & Rivera Hernández, V. (2015). *Derechos humanos y corrupción*. Comisión de Derechos Civiles.
<https://cdc.pr.gov/InstitutoDeEducacion/RecursosEducativos/Publicaciones/Derechos%20Humanos%20y%20Corrupcio%CC%81n.pdf>
- Haro Vivas, F. R. (2020). Factores que facilitan la comisión de delitos en la corrupción de funcionarios y servidores públicos–Municipalidad Provincial de Concepción 2019 [Tesis de maestría, Universidad Continental].
<https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/8171>
- Legislatura de Puerto Rico. (2020). *Ley Núm. 107 de 13 de agosto de 2020. Código municipal de Puerto Rico*. <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/107-2020.pdf>

Legislatura de Puerto Rico. (1991). *Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991. Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico.*

<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Municipios/81-1991/81-1991.pdf>

Santini Martínez, M. A. (2017). Recomendaciones de auditores externos para prevenir y combatir los actos de corrupción en los municipios de Puerto Rico. *Ceiba: Revista de la Universidad de Puerto Rico en Ponce*, 17(1), 72-81.

<https://revistas.upr.edu/index.php/ceiba/article/view/14968>

Melián, I. (2018). La corrupción inarmónica. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 17(2), 181-205. <https://doi.org/10.15304/rips.17.2.5207>

Merino Huerta, M. C., & Hernández Colorado, J. C. (2019). *Gobierno local y combate a la corrupción: un nuevo diseño municipal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. https://cimtra.org.mx/wp-content/uploads/2019/04/Nu%C3%ACm-3_PIRC-1.pdf

Meza, O., Pérez-Chiqués, E., & Iceberg, P. (2020). *Consolidación de la corrupción en los gobiernos locales: Un marco analítico fundamentado*. Iceberg Project. https://www.researchgate.net/publication/352832983_Consolidacion_de_la_corrupcion_en_los_gobiernos_locales_Un_marco_analitico_fundamentado

Moreno López, A., Porporato, M., & Maharaj, G. (2022). Transparencia y corrupción: Rol del habitus en las disputas por el poder. *RCS: Revista de Ciencias Sociales*, 28(1), 334-351. <https://doi.org/10.31876/rcs.v28i1.37695>

Nelson, K. L., & Afonso, W. B. (2019). Ethics by Design: The Impact of Form of Government on Municipal Corruption. *Public Administration Review*, 79(4), 591–600.

<https://doi.org/10.1111/puar.13050>

Oficina de Ética Gubernamental. (2021). *Radiografía de la corrupción II*.

<https://eticapr.blob.core.windows.net/files/CDPEPlus/Radioagraf%C3%ADas/R2.pdf>

Pantín Morado, J. M., & Maíz Suárez, R. (2019). Clientelismo y corrupción: ¿afinidades electivas? Una aproximación mediante estudios de caso. *Revista Española de Ciencia Política*, (51), 13-37.

<https://doi.org/10.21308/recp.51.01>

Obando Peralta, E. C., Ruffine de Vega, J. G. R., & Rincón Martínez, A. M. (2021). Corrupción en América Latina: Dimensiones filosóficas para su evaluación. *Revista de Filosofía*, 38(99), 292-303.

Filosofía, 38(99), 292-303.

<https://produccioncientificaluz.org/index.php/filosofia/article/view/37070/40266>

Segarra Alméstica, E. V. (2010). *Factores que inciden en el mal uso de los recursos del gobierno y la corrupción en Puerto Rico*. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

https://estadisticas.pr/files/BibliotecaVirtual/estadisticas/biblioteca/OCPR_Factores-que-Inciden_2010.pdf

Soto, N. (2021). Decentralization and Control of Corruption in Chile: Alternatives for

Accountable Autonomy in Local Governments. *Romanian Journal of Political Science*,

21(2), 53–71. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7903845>

- Spano Tardivo, P. (2021). El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas*, 10(19), 123-149.
<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfd/article/view/5179>
- Ugalde, L. C. (2019). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. Auditoría Superior de la Federación.
<http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/2985>
- Valle Escolano, R. (2021). La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 27, 30–48.
<https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10872>
- Vélez, H. A. A. (2019). Los fundamentos morales y económicos de la corrupción: el legislador prudente frente a la codicia o cómo legislar en una crisis moral. *Panorama Económico*, 14(28), 109-138.
- Vera Rodríguez, H. A., Arroyo Chacón, J. I., Uribe Rodríguez, A. F., & Castellanos Barreto, J. (2018). Tendencias y tipo de razonamiento ético entre gerentes de los sectores público y privado de Puerto Rico, Colombia y Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas*, 36(2), 73-94. <https://doi.org/10.15517/rce.v36i2.35709>*
- Villena Almerco, A. E., & Rojas Marchan, N. Y. (2019). *Ética en la administración pública y la prevención de la corrupción en la municipalidad distrital de Huayllay, Pasco 2017* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión].
<http://repositorio.undac.edu.pe/handle/undac/616>