

ETHOS

GUBERNAMENTAL

ARTÍCULOS

**LA CONTRALORÍA DE PUERTO RICO:
FISCALIZADOR DEL BUEN USO DE LOS
FONDOS PÚBLICOS Y REFERENTE DE
SANA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
Yesmín M. Valdivieso Galib

**INICIATIVA DE SALUD PARA ADULTOS
MAYORES EN TIEMPOS DE COVID-19:
UN PROYECTO EN LOS INICIOS DE LA
PANDEMIA**
Carlos R. Mellado López
Idania R. Rodríguez Ayuso

**REFLEXIONES SOBRE EL NEPOTISMO
EN PUERTO RICO**
Reyna M. Tejeda Cordero

**POLÍTICA PÚBLICA ENERGÉTICA DE
PUERTO RICO: PASADO, PRESENTE Y
FUTURO**
Javier Rúa Jovet

**UNA EXPLORACIÓN PRELIMINAR
ACERCA DE IDEOLOGÍA Y
DESARROLLO ECONÓMICO**
Ramón J. Cao García

REFLEXIÓN

**EL ESPÍRITU HUMANO EN LA
CREACIÓN MUSICAL**
Maximiano Valdés Soubllette

REVISTA DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO



NÚMERO VIII

ETHOS GUBERNAMENTAL

2022-2023



Estado Libre Asociado de Puerto Rico

NÚMERO VIII

2022-2023

ETHOS **GUBERNAMENTAL**

**REVISTA DE LA OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO**



“Integridad en el Servicio Público”

NÚMERO VIII

2022-2023

Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico

En 1985, el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se dio a la tarea de crear mediante legislación una estructura normativa que se caracteriza por incorporar la excelencia y la transparencia en el servicio público. De esta manera, se estableció la *Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, que creó la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG). Transcurridos 27 años de conocimientos, experiencias, y 33 enmiendas, se aprueba una reforma completa y concienzuda conocida como *Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*, Ley Núm. 1-2012, según enmendada.

En su nueva Ley Habilitadora, la OEG reafirma su propósito de contribuir al desarrollo del servicio público de excelencia, y la atención competente a los retos de un servicio público íntegro, en el que los intereses personales de los servidores públicos no sustituyan los intereses de la ciudadanía.

Su política preventiva identifica, analiza y educa en materia de valores universales. Específicamente confiabilidad, bondad, justicia, civismo, respeto y responsabilidad; valores que viabilizan la consecución de los más altos niveles de honestidad, rigurosidad y eficiencia en el desempeño de los servidores públicos.

Particularmente, subraya la importancia de la educación continua tanto a nivel normativo, como en el plano administrativo, organizacional y motivacional. Con ello, se promueve una visión integrada del desempeño ético del servidor público, dirigida tanto a su sensibilización y capacitación laboral, como a su conducta individual, familiar y comunitaria.

Así mismo, la Oficina fiscaliza, mediante los mecanismos y los recursos que la ley le provee, la conducta de los servidores públicos y penaliza a todos aquellos que transgreden la normativa ética que integra los valores en el servicio público. En dicho rol, la OEG ha implantado iniciativas electrónicas competentes adaptadas a la presentación de los informes financieros.

***Ethos* Gubernamental**

Ethos Gubernamental, revista académica arbitrada, está dedicada a la investigación local e internacional, al igual que al análisis y la reflexión académica sobre la ética y la ética gubernamental. *Ethos* provee un espacio académico para presentar artículos que serán evaluados internamente, y arbitrados por especialistas competentes en las áreas que correspondan. Los artículos son producidos desde perspectivas metodológicas cuantitativas, cualitativas, interdisciplinarias o inclusive transdisciplinarias. De esa manera, *Ethos* se constituye en un referente académico, científico y operacional, dirigido a facilitar conocimientos competentes y relevantes, que sirva los objetivos que la OEG produce para optimizar la educación continua de los servidores públicos en materia de ética, valores y administración pública, y con ello, contribuir al desarrollo de la cultura ética en el servicio público y la sociedad en general.



REVISTA DE LA OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO

NÚMERO VIII

2022-2023

LUIS A. PÉREZ VARGAS
DIRECTOR EJECUTIVO

ANIANO RIVERA TORRES
SUBDIRECTOR EJECUTIVO

JUNTA EDITORA

JESÚS E. NIEVES MITAYNEZ
DIRECTOR

GLADYS L. FERRER URBINA
APOYO Y LOGÍSTICA

MARÍA E. OCASIO RAMOS
SECRETARIA

***Ethos* Gubernamental**

Es una revista académica arbitrada, editada por una Junta dirigida por el Consejero Ejecutivo en Asuntos Académicos de la OEG.

MANUSCRITOS: La revista ***Ethos* Gubernamental** fomenta la investigación sobre todos los aspectos relacionados a la ética, la ética gubernamental y la administración pública, entre otros temas relacionados. Se destaca la inherencia que el factor ético tiene sobre las gestiones gubernamentales internas y su pertinencia y alcance en las relaciones internacionales contemporáneas. Cada publicación de la revista se diseña temáticamente, y de conformidad a los objetivos que correspondan. Cada escrito es sometido a un proceso riguroso de evaluación y arbitraje adaptado a su contenido. *La publicación de un documento no significa necesariamente que la OEG se solidariza con las ideas expresadas por el autor o los autores.*

DERECHOS DE AUTOR: Los derechos de los artículos publicados en la Revista ***Ethos* Gubernamental** los retienen los autores. La revista ***Ethos* Gubernamental** se reserva el derecho de publicar y reproducir los artículos. Cada autor garantiza que su artículo no ha sido publicado anteriormente y consiente a no publicarlo en otra revista por espacio de los tres años siguientes a su publicación en la revista ***Ethos* Gubernamental**.

Puede comunicarse a través del teléfono 787-999-0246 ext. 2014, o mediante correo electrónico a jnieves@oeg.pr.gov.

La dirección de la revista es:

Revista Ethos Gubernamental
108 calle Ganges
San Juan, Puerto Rico 00926-2906

ISSN: 1555-8746

NÚMERO VIII

2022-2023

JUNTA ESPECIAL DE ÁRBITROS

Jesús E. Nieves Mitayne
Director

Sr. Natanael Arroyo Cruz
Exsubcontralor
Oficina del Contralor
de Puerto Rico

Prof. Manuel Aris Alonso
Docente, Escuela de
Administración Pública
Universidad de Hurtado y
Universidad de Talca, Chile

Lcda. Massiel Y. Hernández
Tolentino
Directora Auxiliar
Área de Asesoramiento Jurídico
y Litigación
Oficina de Ética Gubernamental
de Puerto Rico

Dr. Jeffrey Valentín Mari
Catedrático y Director
Departamento de Economía
Recinto de Mayagüez,
Universidad de Puerto Rico

Prof. Alfredo González
Martínez
Catedrático Retirado
Departamento de Economía
Recinto de Mayagüez
Universidad de Puerto Rico

Prof. Francisco Martínez
Aponte
Catedrático Retirado
Departamento de Economía
Recinto de Río Piedras
Universidad de Puerto Rico

Dra. Yiselly Vázquez Guzmán
Educatora en Salud
Profesora Adjunta
Recinto de Ciencias Médicas
Universidad de Puerto Rico

Dr. Rolando García González
Decano
División Académica en Materia de
Ingeniería, Diseño y Arquitectura
Recinto de Gurabo
Universidad Ana G. Méndez

JUNTA ESPECIAL DE ÁRBITROS

Prof. Samuel Lugo Vélez P.E.

Catedrático

Departamento de Electrónica

Recinto de Bayamón

Universidad de Puerto Rico

Prof. Judith Rodríguez

Figueroa

Demógrafa

Catedrática Retirada

Escuela de Salud Pública

Recinto de Ciencias Médicas

Universidad de Puerto Rico

Prof. Luis H. Rodríguez

Profesor Asociado

Departamento de

Administración de Empresas

Universidad Politécnica de

Puerto Rico

**MENSAJE DEL
DIRECTOR EJECUTIVO**

Le presentamos, con un inmenso honor y placer, la octava publicación de la Revista *Ethos Gubernamental*. Luego de más de ocho años, retomamos este importantísimo método de educación continua y aportación ciudadana. La Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG) está cimentada en dos políticas públicas neurálgicas para cumplir con nuestra misión como institución; la prevención y la fiscalización. La lectura sirve como herramienta social preventiva, ya sea en la gestión privada o pública, al ponernos en contacto con temas diversos, pero a su vez reconociendo las diferencias y los debates ideológicos. La lectura también busca estimular y fomentar, en los servidores públicos y la sociedad en general, el interés por temas críticos que guían su entorno al progreso.

Precisamente, *Ethos Gubernamental* es un esfuerzo académico que se mueve en esa dirección: contribuir a estimular, producir y difundir conocimientos de excelencia, con profundidad y potencial de ejecución. También está abierta a las diferencias, es capaz de analizar temas de actualidad que contribuyan a la formación pluralista y competente. Poseedora de un índice temático amplio y diverso, la revista se ha caracterizado por discutir procesos a nivel macro y micro, destacar la relación entre la cuestión administrativa y de política pública, y por explorar la calidad individual, social y organizacional.

Por su parte, *Ethos VIII* toma lugar en un contexto multidisciplinario en el cual se dilucidan asuntos sociales, económicos, políticos y administrativos cruciales. Con eso en mente, se trabajaron los temas de control fiscal y auditorías, salud, nepotismo, política energética, desarrollo económico y las artes. La revista explora alternativas para asumir posición en la producción y disseminación de conocimiento y las alternativas que contribuyan positivamente al tipo de bienestar local-mundial que requiere el siglo 21.

El escrito de la CPA Yesmín M. Valdivieso Galib analiza el desarrollo de la Institución de la Contraloría de Puerto Rico en ocasión de su 70 Aniversario. Desde la década de los años 50, el trabajo explora cómo la organización se ha repensado a sí misma con el fin de educarse y reestructurar procedimientos y tecnologías para actuar en función de los cambios y las necesidades de Puerto Rico. Los cambios extraordinarios que ha experimentado Puerto Rico durante décadas también han generado cambios importantes en

las entidades gubernamentales del servicio público.

El segundo escrito, producido por el Dr. Carlos R. Mellado López y la Dra. Idania R. Rodríguez Ayuso, explora una iniciativa diseñada para atender las necesidades apremiantes de los adultos mayores que residían en establecimientos de cuidado prolongado en tiempos de COVID-19. Se describe la iniciativa y se destaca su carácter procesal y logístico que definitivamente salvó vidas tanto de los adultos mayores como del personal que laboraba en dichos establecimientos. En materia de salud, las situaciones más críticas se atienden en función del diseño de procesos y logística que permita asegurar la calidad de la información que sea necesaria a los efectos de comunicarla eficiente y efectivamente.

Por su parte, la Lcda. Reyna M. Tejeda Cordero examina el proceso de reclutamiento en el servicio público y el principio de mérito que debe regir en él. La autora trabaja el nepotismo como una práctica administrativa que golpea el principio de mérito y afecta adversamente los estándares de calidad del recurso humano que necesita Puerto Rico en todos los renglones del servicio público. En esa dirección, explora la trayectoria de la norma en materia de nepotismo y conceptualiza la prohibición absoluta que propone el Proyecto de la Cámara 552; prohibición que aumentaría significativamente la efectividad de la regulación del nepotismo en el servicio público de Puerto Rico.

Los estragos del cambio climático, la contaminación y el impacto adverso a la biodiversidad constituyen asuntos puntuales de importancia mundial, que aborda el Lcdo. Javier Rúa Jovet en el tema de la política energética de Puerto Rico. La producción, distribución y consumo de energía es un factor determinante en la calidad del desarrollo que Puerto Rico experimentará en el transcurso del siglo 21. El punto de partida para que una población crezca en su capacidad de análisis es precisamente comenzar a entender las áreas que más nos impactan.

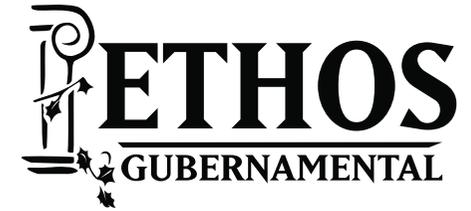
El Dr. Ramón J. Cao García explora el tema de la ideología y el desarrollo económico. La diferencia entre ideología y conocimiento es un tema importante de este siglo. Analizar el tema detenidamente permite fortalecer la individualidad con el propósito de no perder el criterio sobre la calidad de información que se acepta o rechaza, los supuestos que se manejan para tomar decisiones y los estándares de calidad que se utilizan para fundamentar y distinguir decisiones administrativas y de política pública. Las poblaciones que maduran en su proceso de desarrollo demuestran la capacidad y disponibilidad

para revisar sus decisiones individuales y grupales.

Finalmente, la reflexión del Dr. Maximiano Valdés nos invita a valorar el espíritu humano a través de la afirmación de la música clásica. El autor explora diversos períodos y en su exploración, siempre destaca la fortaleza y la pasión de los compositores identificados. Particularmente, impresiona la manera en que describe la transición de una música basada en la voz a una que la integra a los instrumentos. La reflexión personaliza el proceso creativo musical al punto de incentivar al lector a producir de sí mismo una obra de arte.

Les invitamos a reflexionar mientras disfrutan de la lectura de este trabajo y albergamos la esperanza de que les asistirá en su obrar a corto, mediano o largo plazo. Deseamos sea de su agrado.

Luis A. Pérez Vargas
Director Ejecutivo



REVISTA DE LA OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO

NÚMERO VIII

2022-2023

SUMARIO

ARTÍCULOS

- LA CONTRALORÍA DE PUERTO RICO:
FISCALIZADOR DEL BUEN USO DE LOS
FONDOS PÚBLICOS Y REFERENTE DE SANA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
YESMÍN M. VALDIVIESO GALIB 1
- INICIATIVA DE SALUD PARA ADULTOS
MAYORES EN TIEMPOS DE COVID-19: UN
PROYECTO EN LOS INICIOS DE LA PANDEMIA**
CARLOS R. MELLADO LÓPEZ
IDANIA R. RODRÍGUEZ AYUSO 43
- REFLEXIONES SOBRE EL NEPOTISMO
EN PUERTO RICO**
REYNA M. TEJEDA CORDERO 73
- POLÍTICA PÚBLICA ENERGÉTICA DE PUERTO
RICO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO**
JAVIER RÚA JOVET 111

**UNA EXPLORACIÓN PRELIMINAR ACERCA DE
IDEOLOGÍA Y DESARROLLO ECONÓMICO**

RAMÓN J. CAO GARCÍA

137

REFLEXIÓN

**EL ESPÍRITU HUMANO EN LA
CREACIÓN MUSICAL**

MAXIMIANO VALDÉS SOUBLETTE

165

LA CONTRALORÍA DE PUERTO RICO: FISCALIZADOR DEL BUEN USO DE LOS FONDOS PÚBLICOS Y REFERENTE DE SANA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Yesmín M. Valdivieso Galib

*“Venimos a servir a Puerto Rico a conciencia
y por autoridad de ley.
Fiscalizaremos y defenderemos el uso legal y correcto
de los bienes que le pertenecen a Puerto Rico.
Ese compromiso es claro, es firme, es vertical y
es innegociable.”*

*Yesmín M. Valdivieso Galib
1 de julio de 2010*

I. Introducción

La Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR)¹ cumplió el septuagésimo aniversario desde su creación mediante la *Ley Núm. 9 de 24 de julio de 1952*, según enmendada. Esta fecha tan significativa ha coincidido, por destacar solo algunos de los fenómenos característicos del presente, con la era de la digitalización, el control de la información, la intensificación de la globalización y los efectos socio-económicos de los desastres naturales y la pandemia del COVID-19.

En la administración pública, y en la cultura de servicio público, los ciudadanos exigen pulcritud, transparencia, y que los funcionarios sean íntegros y honestos.

Es meritorio resaltar la labor, los logros y avances de la Contraloría, así como el esfuerzo y dedicación de todo el personal que labora en la Oficina para cumplir con la misión de “fiscalizar las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos, con

independencia y objetividad, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley”, como reza la misión (Plan Estratégico 2022-2025, p.6).

Ante esta coyuntura histórica, la Oficina del Contralor ha asumido un rol de avanzada para afrontar nuevos retos y oportunidades con el propósito de proteger la propiedad y los fondos públicos. En este escrito se enunciarán las estrategias que ha tomado la Oficina para cumplir con la misión fiscalizadora, fortalecer la práctica administrativa en el servicio público, viabilizar el bienestar general del pueblo y contribuir al desarrollo de Puerto Rico.

En todas las etapas de su vida institucional de siete décadas, se han producido avances y desarrollos en las estrategias, los procesos y la política interna de la OCPR. Por ejemplo, la Contraloría ha establecido mediante los instrumentos tecnológicos adecuados y los recursos a su disposición, un sistema de calidad de servicio, eficiencia, credibilidad y resultados. Este modelo, valida su visión y propósito de “servir a Puerto Rico con una Contraloría moderna y tecnológica, y realizar auditorías e investigaciones de avanzada para lograr un buen Gobierno mediante la aportación de nuestras experiencias y conocimientos” como afirmamos en la visión institucional (Plan Estratégico 2022-2025, p.6).

En vísperas del siglo XXI, el desarrollo tecnológico y sus aplicaciones comenzaron a transformar de forma acelerada todas las actividades humanas. La historia contemporánea demuestra que los avances de la tecnología y los procesos forense digital han generado beneficios tangibles y cuantificables para la sociedad en general.

En particular en la Contraloría de Puerto Rico, ante los nuevos paradigmas tecnológicos y en coherencia con su visión institucional de “servir a Puerto Rico con una Contraloría moderna y tecnológica...” (Plan Estratégico 2022-2025, p.6) hemos invertido en aquellas herramientas tecnológicas adecuadas y de avanzada para los trabajos de auditoría y los procesos administrativos. Del mismo modo, la Oficina ha reestructurado su capital humano para potenciar las investigaciones e implantar todos los recursos disponibles de inteligencia fiscal, fiscalización y detección de fraude, e irregularidades y delitos, así como para apoyar a las entidades de referimiento.

Por décadas se ha cifrado en un 10 % la pérdida de fondos públicos a causa de los actos de corrupción, es decir, unos \$2,800 millones del presupuesto consolidado de Puerto Rico.² Esta cifra considera los costos asociados a la dilación de los servicios y funciones de las

agencias afectadas, impacto en la recuperación, y el efecto negativo en la imagen de Puerto Rico. Además, el Foro Económico Mundial -*World Economic Forum*-, calcula que el impacto de la corrupción a nivel mundial asciende al 5 % del Producto Interno Bruto, es decir, \$3.6 miles de millones.³

Decía Lord Acton que “el poder tiende a corromper, el poder absoluto corrompe absolutamente”. La corrupción es un mal que se explica desde el relativismo sobre lo moral, en la falta de valores, educación y discernimiento entre lo bueno y lo malo. En la Oficina, publicamos un documento sobre las modalidades de la corrupción gubernamental que identifica los tipos más comunes: la gubernamental, la administrativa, la corrupción mayor y la “*petty corruption*”.⁴ El estudio identifica que los dos procesos con más nivel de irregularidades en el gobierno son el reclutamiento de personal y la contratación de servicios privados. Del mismo modo, el documento resalta que un sistema de evaluación de desempeño y mérito, así como la reglamentación e implantación de las mejores prácticas administrativas, puede mitigar los actos corruptos.⁵

La Oficina del Contralor, en cumplimiento con su misión, ha enfrentado estas manifestaciones de la corrupción desde la fiscalización con los instrumentos en su haber, a la vez que promueve desde su experiencia y conocimiento una mejor administración pública y un buen gobierno. El desarrollo acelerado de la tecnología en las últimas décadas ha permitido a su vez una transformación en las estructuras internas y los procesos.

En este escrito queremos resaltar de modo particular que la investigación fiscal y la implantación de tecnología conformaron un desarrollo exponencial en inteligencia fiscal para ampliar los objetivos de las auditorías, así como velar por el cumplimiento de la ley y la reglamentación aplicables.

De este modo, el 30 de junio de 2021 se estableció la División de Investigaciones Especiales adscrita al Área de Investigaciones e Inteligencia Fiscal; un hito en los esfuerzos de fiscalización de la Contraloría de Puerto Rico. Esta División fusionó las actividades de la Oficina de Querellas e Inteligencia Fiscal, con la División de Análisis de Datos, Forense Digital y Desarrollo Tecnológico. Además, unió los esfuerzos de los grupos Forense Digital, Inteligencia Fiscal, Investigación y Apoyo Técnico.

El desarrollo y la madurez de la Contraloría durante siete décadas, demuestra que la institución de la Oficina del Contralor es cada vez más sólida, necesaria e indispensable para Puerto Rico.

La Contraloría además, en su estrategia de estar a la vanguardia de la fiscalización, ha invertido esfuerzo, experiencia, conocimiento y presupuesto en tecnología forense con el propósito de anticiparse al desarrollo digital que trae a su vez, nuevas estrategias por parte de aquellos que evaden el cumplimiento de la ley y la reglamentación.

La exposición en este trabajo del marco estructural, histórico y organizativo de la Contraloría, así como de los desarrollos tecnológicos y operacionales que fortalecen las investigaciones especiales, valida la eficacia de las acciones tomadas en los últimos lustros en aras de cumplir con la misión de la Oficina del Contralor (Plan Estratégico 2022-2025, p.6).

II. Marco estructural de la Contraloría de Puerto Rico

A. Inicios y responsabilidades

La figura del Auditor de Puerto Rico se propuso por primera vez en el 1900. Con la aprobación de la *Ley Foraker*,⁶ el Congreso de los Estados Unidos de América estableció la estructura legal para organizar el gobierno civil de Puerto Rico. En esta ley se estableció una legislatura compuesta por dos cuerpos. Uno de ellos, la cámara alta, denominada también Comité Ejecutivo, estaba formada por personas nombradas por el presidente de los Estados Unidos y ejercían funciones legislativas. Los miembros de la cámara alta a su vez, fungían también como gabinete del Gobernador de Puerto Rico.

Uno de los miembros que componía este Comité Ejecutivo era el Auditor. El término de su designación como auditor era de cuatro años. En el 1943, el presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt, nombró como Auditor de Puerto Rico al Dr. Rafael de J. Cordero Orta, cargo que ocupó hasta julio de 1952.

Cordero Orta describe que “el Auditor o Contador tenía jurisdicción exclusiva sobre las cuentas y sobre todos los comprobantes y expedientes relacionados con ellas. Estaba facultado para examinar, ajustar, decidir, fiscalizar y liquidar las cuentas y reclamaciones pertenecientes a las rentas e ingresos del Gobierno de Puerto Rico y de los Gobiernos Municipales. Todos los gastos de fondos y de propiedad pertenecientes al Gobierno, o que se tuvieran en fideicomiso, estaban sujetos a su examen, fiscalización y liquidación.”⁷

Las leyes orgánicas y los estatutos, conferían al Auditor amplias facultades con respecto a la contabilidad pública, fiscalización preventiva y al examen de las cuentas; las podía ejercer para el Gobierno Central, los Municipios y las empresas públicas de carácter corporativo. El Auditor ejercía la función de preintervención al Gobierno de Puerto Rico, no a los Municipios, aunque sus presupuestos estaban sujetos a examen por la Oficina del Auditor.⁸

En el ejercicio de sus funciones, el Auditor estaba sujeto a la supervisión del Gobernador de Puerto Rico y no respondía a la Asamblea Legislativa. El Gobernador al igual que el Auditor de Puerto Rico era nombrado por el Presidente de los Estados Unidos y ambos eran responsables de velar por el fiel cumplimiento de la legislación fiscal.⁹

Las funciones y figura del Auditor se mantuvieron inalterables, hasta que el 25 de julio de 1952, tras la aprobación de la Constitución del *Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (Constitución), se crea la figura del Contralor de Puerto Rico con rango constitucional. El Artículo III, sección 22 de la *Constitución* establece que:

Habrá un Contralor que será nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento de la mayoría del número total de los miembros que componen cada Cámara. El Contralor reunirá los requisitos que se prescriban por ley; desempeñará su cargo por un término de diez años y hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión. El Contralor fiscalizará todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley. Rendirá informes anuales y todos aquellos informes especiales que le sean requeridos por la Asamblea Legislativa o el Gobernador.

Desde la aprobación de la Constitución en el 1952 hasta el presente, siete funcionarios han sido nombrados por el Ejecutivo y aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico para ejercer el cargo en propiedad de Contralor de Puerto Rico.¹⁰ El primer funcionario nombrado para el cargo de Contralor de Puerto Rico, conforme a lo dispuesto en la Constitución, fue el exauditor de Puerto Rico, el Dr. Rafael de J. Cordero Orta. En la actualidad, el puesto de Contralor de Puerto Rico lo ocupa la suscribiente desde el 1 de julio de 2010.



Figura 1: Contralores de Puerto Rico desde el 1952

El término “contralor” proviene del vocablo francés “*contrôleur*” según el Diccionario de la lengua española de la Real Academia,¹¹ que lo define como interventor, oficio honorífico o funcionario. Otra fuente de referencia indica que en Norteamérica se denomina contralor, por lo general, al funcionario que se dedica a revisar los gastos y las cuentas oficiales, y que se refiere a un auditor. “Esta persona, designada por una consultora o por una autoridad, trabaja inspeccionando y evaluando los resultados de la gestión financiera de una entidad”.¹²

Como se indicó anteriormente, la Ley Núm. 9 de 24 de julio de 1952, según enmendada, estableció la Oficina del Contralor de Puerto Rico. En esta ley se ha incorporado enmiendas que corresponden a otras leyes que inciden sobre la operación de la OCPR.

Previo al 2012, la OCPR no contaba con autonomía plena en la administración de los recursos asignados, hecho que coartaba la

facultad de la Oficina para administrar sus cuentas y transacciones financieras. Esta situación también limitaba su capacidad para desarrollar programas, lograr sus objetivos y atender sus deberes y responsabilidades constitucionales.

Al respecto, la Contraloría presentó un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa que tenía el propósito de reafirmar de forma expresa su independencia fiscal y aclarar la no aplicabilidad de ciertas leyes fiscales, presupuestarias y administrativas. Además, este proyecto propuso dotar a la Oficina del Contralor con la facultad para la ejecución, la custodia y el control de sus fondos y propiedad, así como la facultad para diseñar y establecer su propia organización fiscal y los sistemas y procedimientos pertinentes. Este proyecto, aprobado por la Legislatura y firmado por el Gobernador, se convirtió en la Ley 58-2012.

Conforme a esta ley, se enmendó el Reglamento Núm. 2 de 28 de septiembre de 2011, “Organización de la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” con el propósito de proporcionar el marco normativo de planificación, ejecución, control y supervisión de sus funciones y actividades. En este documento se actualiza por consiguiente la organización operacional de la Oficina y la **Misión**, **Visión** y los **Valores** institucionales; veamos:

Misión – *Fiscalizar las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos, con independencia y objetividad, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley, y atender otros asuntos encomendados.*

Promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo.

Visión – *Servir a Puerto Rico con una Contraloría moderna y tecnológica, y realizar auditorías e investigaciones de avanzada para lograr un buen Gobierno mediante la aportación de nuestras experiencias y conocimientos.*

Valores:

Compromiso – *Damos lo mejor de nuestra capacidad, talento, energía y esfuerzo para promover el éxito de la Oficina.*

Excelencia – *Nos esforzamos continuamente por hacer siempre lo mejor.*

Integridad – *Desplegamos honradez y confiabilidad en el cumplimiento consecuente de nuestro deber.*

Justicia – *Promovemos soluciones, métodos y procesos basados en el balance y el respeto de los derechos. Observamos y respetamos la equidad y la ley.*

Respeto – *Brindamos un trato cordial y considerado. Aceptamos la diversidad y las cualidades de cada individuo.*

Responsabilidad – *Cumplimos cabalmente con todas las encomiendas de manera constante y asumimos las consecuencias de las propias acciones y decisiones.*

Sensibilidad – *Somos empáticos y tratamos a los demás sin emitir juicios valorativos.*

Transparencia – *Nos expresamos con claridad y actuamos con certeza y legalidad.*

Para la Oficina del Contralor, estos principios constituyen un propósito permanente y forman parte vital del compromiso y responsabilidad con los ciudadanos.

La Ley Núm. 9, *supra*, también fue enmendada en el 2015, con el propósito de establecer por ley una práctica que la Contraloría de Puerto Rico ya incluía en su reglamentación interna (N-DA-1) Normas de Auditoría del Contralor; esto es, el empleo de las disposiciones establecidas en las normas de auditoría generalmente aceptadas que se publican en el *Generally Accepted Government Auditing Standards (GAGAS)*, conocido como *Yellow Book* o Libro Amarillo. Estas normas son desarrolladas y publicadas por la Oficina del Contralor de los Estados Unidos de América.¹³

En la estructura gubernamental estatal, el Contralor de Puerto Rico es el funcionario con el mandato de fiscalizar las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos con independencia y objetividad, según dispone la Constitución. Por lo tanto, este puesto requiere que el funcionario esté altamente cualificado y cuente con amplia capacidad técnica. Los retos presentes y futuros demandan un liderazgo experto, competente y experimentado para ampliar el alcance de las estrategias organizacionales que redunden en una mejor administración pública, y devolverle al pueblo la confianza

que ha perdido en sus instituciones.

La independencia de criterio es uno de los requisitos esenciales en la operación de la Oficina del Contralor. Esta característica tiene por objetivo afianzar la veracidad y la confiabilidad de la información obtenida, y llevar a cabo los procesos de auditoría de forma más técnica y rigurosa. La independencia de criterio asegura que el auditor y el auditado, cimentados en una relación armónica y de compromiso tengan claramente separadas y definidas sus funciones y fines de trabajo.¹⁴

La objetividad es también un requisito inherente, por el cual se busca que la evaluación sea imparcial y que se base única y exclusivamente en la ponderación de los hechos y documentos examinados. El propósito de la auditoría es que haya una relación directa de los hechos y las operaciones auditadas con las conclusiones obtenidas. Se requiere, además, que las auditorías cuenten con evidencia suficiente y apropiada que sustente las conclusiones.¹⁵

La Oficina siempre ha operado dentro de los parámetros del presupuesto asignado y sin déficits.

AÑO FISCAL	PRESUPUESTO OPERACIONAL	" PAY GO "	PARA AUDITAR LA DEUDA
2010	\$ 43,000,000	N/A	N/A
2011	43,000,000	N/A	N/A
2012	43,000,000	N/A	N/A
2013	43,000,000	N/A	N/A
2014	43,000,000	N/A	N/A
2015	40,315,000	N/A	N/A
2016	39,690,000	N/A	N/A
2017	39,690,000	N/A	N/A
2018	37,359,000	\$ 2,331,000	N/A
2019	36,802,000	6,231,000	N/A
2020	37,121,000	6,187,000	N/A
2021	37,189,000	6,198,000	N/A
2022	37,395,000	6,256,000	\$ 1,000,000
2023	38,521,000	6,292,000	N/A

Figura 2: Presupuesto de la Oficina del Contralor desde el 2010

El presupuesto sufrió una reducción presupuestaria de 6.2 % a partir del año fiscal 2015, de \$43,000,000 a \$40,315,000. Al respecto, la dirección tomó varias medidas de austeridad y control de gastos tales como la reducción de adquisición de equipo y de materiales, la consolidación de los espacios físicos, la reducción de espacio de oficina, ahorro en los servicios telefónicos, y la disminución dramática en la contratación de servicios profesionales, entre otros.

Para el año fiscal del 2016, el presupuesto volvió a disminuir 1.6 %, de \$40,315,000 a \$39,690,000.

Tras la creación de la Junta de Supervisión Fiscal y Administración Financiera para Puerto Rico (Junta) por disposición de la *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act* de 2016 (PROMESA), la Contraloría logró contener la disminución del presupuesto. La Oficina le demostró a la Junta la importancia de nuestra institución en la fiscalización del buen uso de los fondos y la propiedad pública, gestión que se hubiese visto afectada si los recortes propuestos hubieran prevalecido.

Esta acción de garantizar un presupuesto mínimo, permitió seguir las operaciones fiscales y hacer los ajustes necesarios para fiscalizar la avalancha de fondos federales asignados a Puerto Rico. Los fondos adicionales asignados a causa de los huracanes Irma, María y Fiona; y los terremotos de 2020, la pandemia del COVID-19 (*American Rescue Plan Act*) y otros, suman \$80,500 millones.¹⁶

Además de la función principal de fiscalizar, la Contraloría ejerce su responsabilidad de comparecer ante la Asamblea Legislativa para presentar la opinión institucional en materia de proyectos de ley y anteproyectos de asuntos propios de la Oficina o de impacto general. La solicitud de opiniones legales por parte de la Asamblea Legislativa se atribuye principalmente al amplio conocimiento que tiene la Contraloría, sobre temas de administración pública, controles internos y estrategias fiscalizadoras.

La Oficina del Contralor ha obtenido esta información y experiencia mediante las auditorías que se han efectuado en las tres ramas de gobierno y el cúmulo de conocimientos en los diversos estudios y análisis que realiza.

Desde el 1953, se han publicado más de 10,500 informes de auditoría.

En los últimos años, en concreto, desde el 1 de julio de 2010 hasta el 31 de enero de 2023, la Oficina de Asuntos Legales, Legislación y Reglamentación, ha trabajado 290 consultas legales, 41 consultas

administrativas, 425 anteproyectos y memoriales sobre proyectos de ley, y se han contestado 497 cartas consultas.

Por otro lado, la Oficina de Asuntos Legales, Contratación y Litigios, entre sus responsabilidades, trabaja diversas consultas internas que complementan los procesos de investigaciones y querellas, entre otros fines. Desde el año fiscal de 2011 hasta el 13 de febrero de 2023, se han trabajado 123 Memorandos de Consulta de Tipificación de Delitos, 37 Memorandos de Consultas Legales y 42 Cartas Consultas.

B. Fiscalización y Prevención

La Oficina del Contralor está facultada por la Constitución para fiscalizar las entidades de las tres ramas de gobierno; la ejecutiva, la legislativa y la judicial, y a cualquier otra institución que reciba fondos públicos. El Contralor está autorizado a tomar juramentos y declaraciones. Además, puede obligar, bajo apercibimiento de desacato, la comparecencia de testigos y la producción de libros, cartas, documentos, papeles, expedientes y toda la información que sea necesaria para tener el conocimiento más completo de un asunto bajo investigación.

La mayoría de las auditorías que realiza la Contraloría versan sobre el cumplimiento de las leyes y la reglamentación aplicable. Sin embargo, la Oficina también realiza otros tipos de auditorías e informes relacionados.

Una auditoría de cumplimiento es el examen realizado con el fin de proporcionar una evaluación independiente sobre el desempeño de una entidad, de una operación o de un grupo de operaciones específicas de una entidad, proyecto, programa o de una parte de su información financiera, realizado en cualquier momento para determinar si se ha cumplido con los criterios establecidos por disposiciones de leyes, reglamentos, contratos y convenios de subvención u otros requisitos aplicables. Este tipo de auditoría puede incluir una combinación de objetivos financieros y operacionales, o efectuarse para investigar querellas de diversas índoles.

A su vez, una auditoría operacional es el examen de la totalidad o de parte de las operaciones de una entidad, proyecto, programa, sus unidades integrantes u operaciones específicas. Este tipo de auditoría se efectúa para determinar el grado de eficacia, economía y eficiencia de las operaciones auditadas, para formular recomendaciones con el fin de mejorar dichas actividades y para emitir un informe sobre las

operaciones evaluadas.

La Contraloría también efectúa auditorías de Tecnología de Información. Esta se describe como el examen de las operaciones y actividades efectuadas por una organización para determinar si se han establecido controles para garantizar, razonablemente, la seguridad y confiabilidad de los sistemas de información, así como la integridad y disponibilidad de los datos contenidos en estos; y la continuidad de las operaciones esenciales, en caso de desastres. Además, permite verificar la efectividad de los procesos utilizados en la planificación, el desarrollo y la implementación de proyectos de tecnología necesarios para el logro de los objetivos. También permite verificar la adquisición, el control y la disposición de los equipos computadorizados, así como el cumplimiento de la reglamentación establecida.

La Oficina también publica los Resultados de Investigación de Querellas (RIQ) y realiza planes alternos. Los planes alternos son aquellas situaciones que se identifican en una auditoría y son notificadas al Gobernador y a los Presidentes de los Cuerpos Legislativos, pero no se emiten al público. Los RIQ por su parte, son los resultados de investigación de querellas.

**INFORMES DE AUDITORÍA PUBLICADOS
EN LOS AÑOS FISCALES
DEL 2010-11 AL 2021-22**

Año Fiscal	Publicados	Planes Alternos	RIQ	Total
2010-11	88			88
2011-12	169	12		181
2012-13	135	9		144
2013-14	161	5		166
2014-15	115	7		122
2015-16	124	11		135
2016-17	111	1	8	120
2017-18	88	2	9	99
2018-19	88	5	2	95
2019-20	80	1	3	84
2020-21	88	2	8	98
2021-22	79		7	86
TOTAL	1326	55	37	1418

Tabla 1: Informes de Auditoría Publicados del 2011 al 2022

La Contraloría, en sus informes e investigaciones, formula recomendaciones sobre los hallazgos y las situaciones que se detectan. Estas recomendaciones son las que imprimen un

verdadero valor a nuestros informes. Además, en los casos que aplique, la Oficina emite recomendaciones en específico, a entidades de referimiento estatales como: el Departamento de Justicia de Puerto Rico, la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, el Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente, las juntas reglamentadoras, los colegios profesionales; o las entidades federales como el Negociado Federal de Investigaciones, la Oficina del Inspector General de los EE. UU., la Fiscalía Federal y otros. Estas entidades tienen la autoridad y la potestad para radicar acusaciones penales, imponer multas o sanciones administrativas.

Del 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2022, se han registrado los siguientes referidos:

Referidos a:	Total
Departamento de Justicia	<u>34</u>
-Corporaciones Públicas	3
-Departamentos y Agencias	12
-Municipios	19
FBI	<u>2</u>
-Corporaciones Públicas	1
-Departamentos y Agencias	
-Municipios	1
Oficina de Ética Gubernamental	<u>61</u>
-Corporaciones Públicas	6
-Departamentos y Agencias	11
-Municipios	44
Oficina del Inspector General	<u>1</u>
-Corporaciones Públicas	
-Departamentos y Agencias	
-Municipios	1
	<u>98</u>

Tabla 2: Referidos a entidades estatales y federales

Por otra parte, la Ley Núm. 37-2004, *Ley para Tipificar como Delito Grave la Obstrucción a una Auditoría de la Oficina del Contralor de Puerto Rico*, estableció que toda persona, funcionario público o privado que voluntariamente retrasare, obstruyera, o impidiera una auditoría o investigación que lleve a cabo la OCPR, o cualquier funcionario designado por éste para llevar a cabo dicha gestión, cometerá delito grave y convicta que fuere, será sancionada con pena de reclusión por el término fijo de un (1) año, o pena fija de multa de cinco mil (\$5,000) dólares, o ambas penas a discreción del Tribunal. El término de reclusión y la multa podrán ser reducidos o aumentados, de mediar circunstancias atenuantes o agravantes.

Sin embargo, la Contraloría no tiene el poder ni la facultad en ley de acusar o demandar a aquellos funcionarios o empleados gubernamentales que cometan alguna violación de ley, de reglamento o de las normas aplicables. Esta ley reafirma la importancia y el alcance ministerial de la Oficina del Contralor en la protección de los recursos que el Pueblo ha confiado en el Gobierno.

El Contralor, en el ejercicio de sus facultades, puede solicitar de cualquier departamento, agencia, instrumentalidad o corporación pública del Gobierno, e incluso de los municipios, los servicios de cualquiera de sus funcionarios o empleados para facilitar o acelerar la intervención de la Contraloría en el organismo que se trate. El funcionario o empleado designado para colaborar con la OCPR, realizará la función que corresponda, bajo la jurisdicción y dirección de dicha institución, sujeto a las condiciones que se hayan convenido por ambas partes.

La labor fiscalizadora de la Contraloría se desarrolla en el contexto de unas circunstancias políticas, económicas y sociales. En este sentido, el contexto histórico influye en la promulgación de las leyes, las políticas administrativas, el comportamiento de las organizaciones y la cultura de trabajo.

Este es el gran reto de las instituciones y este ha sido el gran reto de la Contraloría. La forma de auditar las instituciones en las últimas tres décadas del siglo pasado, no es la misma forma de auditar en el siglo presente. De la era de papel pasamos a la era tecnológica y digital. De la misma manera, los actos fraudulentos y los actos de corrupción se han sofisticado cada vez más; por eso, se requiere de tecnología de avanzada para detectar el fraude y procesar a los corruptos. Si los que cometen fraude están al día para defraudar el erario, en la Contraloría debemos estar también al día en la era de la tecnología a los efectos de detectarlo.

Por un lado, la crisis económica de las primeras décadas del siglo XXI, y las limitaciones y reducciones presupuestarias, golpearon la calidad de la administración al punto de generar debilidades en los controles internos que redujeron la capacidad operacional del Gobierno. Además, aumentaron las deficiencias administrativas, los incumplimientos de leyes y normas y los actos de corrupción.

Los períodos de crisis fiscal, la reestructuración económica y las reformas dirigidas a maximizar los procesos de recaudos y distribución de recursos, generaron circunstancias que provocaron la utilización inadecuada de los recursos públicos.

En estas circunstancias, la labor y la responsabilidad de la Contraloría de Puerto Rico se presenta más pertinente. Su labor preventiva y fiscalizadora es necesaria para que se cumplan, entre otras, las estrategias de reestructuración económica, la eficiencia de los procesos de recaudos y la distribución de recursos económicos conforme a las necesidades del pueblo. Es decir, una Contraloría que vigile la sana administración de los escasos recursos económicos en tiempos de crisis financiera.

Por otro lado, la pandemia del COVID-19 todavía incide en la labor fiscalizadora. Esta pandemia ha llevado al gobierno a implantar medidas de gestión provisionales e innovadoras de naturaleza digital, para garantizar en lo posible, la continuidad de los servicios. Esta realidad que cambió en gran medida los procesos gubernamentales, forma parte del nuevo escenario a considerar en las auditorías.

Ante un escenario de crisis financiera y por el efecto de los eventos naturales, la Oficina tiene que ser una institución consolidada que debe contar con los recursos humanos y tecnológicos adecuados para responder a los retos y las oportunidades. De hecho, el plan fiscal de la Junta, como indicamos, le dedicó una sección específica a la importante labor y responsabilidad de la Oficina del Contralor y de otras entidades fiscalizadoras como la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, en la prevención de la corrupción gubernamental.

En todas las jurisdicciones existe el riesgo de que los funcionarios y empleados se aparten de los principios de sana administración pública y promuevan sus intereses particulares, en lugar de los intereses del bien común. La conducta impropia en el servicio público cuesta y resulta onerosa para los ciudadanos. Como se indicó antes, se calcula que el costo de la corrupción en Puerto Rico, alcanza los \$2,800 millones, es decir un 10 % del presupuesto consolidado. Por eso, es necesario que existan instituciones gubernamentales con

la responsabilidad de evaluar la utilización legal y correcta de los fondos públicos, como la Oficina del Contralor.

La Contraloría de Puerto Rico complementa la función fiscalizadora con las iniciativas de prevención, ya que la prevención es un componente esencial de la fiscalización. El ejercicio cabal de dicha fiscalización tiene como resultado lógico promover una sana administración pública y a la vez evitar o minimizar los actos de corrupción.

Sin duda, la sana administración se promueve a partir de una base educativa que se apoya en la moral y la ética de los funcionarios y de la ciudadanía. Además, es fundamental establecer medidas de prevención como: (1) reclutar personal adecuado, (2) establecer controles internos en las entidades, (3) conocer e implantar las leyes, (4) conocer, emitir, divulgar e implantar reglamentación, y (5) capacitar a los servidores públicos y promover la supervisión adecuada sobre los trabajos. Estas medidas unidas a una cultura de transparencia y rendición de cuentas, constituyen el punto de partida de esta gesta educativa.

La Contraloría estableció por requisito de ley y como política institucional dotar a las personas nominadas para ocupar un cargo o puesto en la Rama Ejecutiva y a los servidores públicos de una adecuada formación educativa sobre el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno, y también sobre las mejores prácticas administrativas en el servicio público. La capacitación también tiene el propósito de que los funcionarios y empleados protejan la integridad de los servicios, el erario y fortalezca la confianza del pueblo en sus instituciones públicas.

Con respecto a los adiestramientos, la Ley Núm. 190-2006 dispuso, entre otras cosas, que la OCPR diseñara, programara y ofreciera un curso sobre el uso de los fondos públicos, la propiedad pública y la ética gubernamental con una duración mínima de seis (6) horas y hasta un máximo de doce (12) horas. Además, puede requerir la asistencia, cooperación y participación de otras entidades gubernamentales con competencias en las áreas o asuntos de política pública que se identifican en esta ley. Desde julio de 2010 hasta el 30 de abril de 2022, se han ofrecido 118 sesiones a 1,516 participantes.

El *Código Electoral de Puerto Rico de 2020*¹⁷ estableció que todo candidato que resulte electo en una elección general, elección especial o método alterno de selección, debe tomar un curso sobre el uso de fondos y la propiedad pública que se ofrece en la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Este curso tiene una duración mínima

de seis (6) horas y hasta un máximo de doce (12) horas, y los funcionarios electos no podrán juramentar sus cargos hasta tanto participen del mismo.

Desde el 2010, se han ofrecido 186 sesiones del curso requerido para los funcionarios electos, con una participación de 4,589 funcionarios, hasta el 30 de abril de 2022.

A raíz de los recursos económicos que se invierten cada año en la contratación gubernamental y la cantidad de hallazgos que se publican con respecto al uso de estos fondos, y a petición de la Junta, se hizo obligatorio para todo el personal que interviene en estos procesos el tomar un adiestramiento sobre contratación gubernamental. A estos efectos, se emitió la Carta Circular OC-21-11.¹⁸

En materia de adiestramientos, desde marzo de 2020 hasta el presente, la OCPR ha tenido que asumir un nuevo reto provocado por la pandemia del COVID-19. Debido a las órdenes ejecutivas emitidas por el Gobierno relacionadas con el trabajo remoto y a las medidas establecidas para prevenir el contagio con el virus, como el toque de queda y el distanciamiento social, se comenzaron a ofrecer estos adiestramientos requeridos por ley, de forma virtual, para no interrumpir los periodos prescriptivos en la participación de los funcionarios y empleados.

En la OCPR también se ofrecen adiestramientos por petición de los jefes de las distintas entidades con la finalidad de presentar información sobre algún tema en específico. Algunos de los temas ofrecidos en estos adiestramientos en los últimos años, están relacionados con los procesos de compra en el gobierno, la celebración de subastas públicas, la adquisición de bienes y servicios, la contratación de servicios profesionales y consultivos, y la recaudación de fondos públicos. Estos adiestramientos se ofrecen sin costo alguno para las entidades gubernamentales.

Además, de los adiestramientos a los funcionarios y empleados gubernamentales, la Oficina produce folletos informativos, y actualiza de forma permanente el contenido educativo y preventivo en las plataformas digitales. Estos contenidos sirven para formar y desarrollar destrezas administrativas y gerenciales necesarias para que los servidores públicos cuenten con un marco de referencia competente para atender situaciones complejas y dinámicas.

Si carecemos de valores éticos y morales, si somos avaros y nos enriquecemos con los bienes y los fondos públicos, si esquivamos el camino de la transparencia y la rendición de cuentas, fomentaremos

un ambiente propicio para la corrupción. Para luchar contra este mal, la OCPR asume prioritariamente su responsabilidad de promover las mejores prácticas en la prevención y fiscalización de la propiedad y los fondos que administra el gobierno.



Figura 3: Folletos informativos de la Oficina del Contralor de Puerto Rico también disponibles en www.ocpr.gov.pr.

C. Las caras de la corrupción

La corrupción consiste en el abuso de poder para beneficio propio. El Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española define la corrupción como la acción y efecto de corromper o corromperse; el deterioro de valores, usos o costumbre; en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores.

La actividad de la corrupción se puede clasificar según el sector afectado y la cantidad de fondos perdidos. A tales efectos, se pueden separar los actos corruptos a gran escala, de los de menor escala, o los que se producen en el gobierno incitados desde el ámbito privado.

La corrupción tiene el efecto de romper, destruir, dañar, quebrantar, quebrar y corromper una cosa o una institución. La corrupción no tiene colores y abarca acciones muy diversas, desde el reclutamiento de personal hasta la contratación de funcionarios sin la preparación requerida o adecuada.

El nepotismo, el amiguismo, el soborno, la extorsión, el fraude, la malversación y apropiación de fondos, puede llevar al fracaso hasta la más sólida de las instituciones. Estos delitos atentan contra la esperanza de los pueblos y de las nuevas generaciones.

Las causas que llevan a una persona a corromperse pueden ser variadas; desde la necesidad hasta la avaricia. Pero ninguna de estas causas son razones aceptables y menos para una sociedad que depende de que el gobierno le ofrezca servicios necesarios y esenciales.

En el frente contra la corrupción, la Contraloría no actúa de forma aislada, sino en colaboración con otras instituciones estatales y federales. Cada entidad dentro de su jurisdicción y competencias, suma esfuerzos para combatir este mal social.

Mediante la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada, se creó la Oficina del Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente (OPFEI), una institución establecida para lidiar con el problema de la corrupción gubernamental en Puerto Rico. La creación de la OPFEI responde a la intención del legislador de fortalecer la institucionalidad de un foro neutral e independiente para dilucidar rápidamente los actos atribuibles a ciertos funcionarios gubernamentales; y asegurar que las investigaciones sean objetivas, imparciales, independientes y de excelencia.

De otra parte, la Ley Núm. 205-2004,¹⁹ según enmendada, estableció la Oficina de Asuntos del Contralor, dentro del Departamento de Justicia, la cual tiene la facultad de instar ante los tribunales de justicia, toda acción civil o criminal que surja como resultado de cualquier intervención del Contralor con relación a los ingresos, las cuentas y los desembolsos del Estado y sus agencias.

El *Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico*²⁰ (Código Anticorrupción), aprobado en el 2018, estableció de forma categórica la política pública de **cero tolerancia a la corrupción**. Este Código Anticorrupción integró en una sola ley, el *Código de Ética para Contratistas y Suplidores, y Solicitantes de Incentivos Económicos de las Agencias Ejecutivas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, los mecanismos de protección contra represalias por denunciar actos de corrupción, las acciones civiles que puede

presentar el Estado contra cualquier persona natural o jurídica que incurra en acciones u omisiones negligentes, culposas o ilícitas en menoscabo del erario. Además, el Código Anticorrupción estableció un Registro de Personas Convictas por Corrupción, y la creación del Grupo Interagencial Anticorrupción, al cual pertenece la Contraloría, denominado como Grupo para la Prevención y Erradicación de la Corrupción.



Figura 3: Miembros del Grupo para la Prevención y Erradicación de la Corrupción

D. Auditar *post-audit*; clasificaciones y procesos

La principal función de la Contraloría de Puerto Rico, asignada por la Constitución, es auditar. El mandato constitucional específico es fiscalizar *post-audit*, o sea auditar posterior a la transacción. A tales efectos, la estructura de la Oficina se ha dividido en cinco unidades primarias: Área de Dirección, Área de Administración, Área de Auditoría y Registros Públicos, Área de Investigación e Inteligencia

Fiscal, y Área de Tecnología de Información y Comunicación.

Una unidad primaria es aquella a través de la cual el organismo formula y dirige la implantación de la política institucional en términos estratégicos, administrativos, técnicos y operacionales. Estas unidades están formadas por divisiones u otras unidades secundarias y responden directamente al jefe de la unidad o al segundo en mando.

El Área de Auditoría y Registros Públicos se compone de la División de Registros Públicos, y las siguientes divisiones de auditorías: Departamentos y Agencias,²¹ Corporaciones Públicas,²² Municipios,²³ y Tecnología de Información. Estas divisiones tienen la responsabilidad de realizar las auditorías de control y de los sistemas de información de todas las entidades gubernamentales.

Con respecto a los Registros Públicos, la Oficina del Contralor administra varios registros, entre ellos: Registro de Contratos²⁴, Registro de Puestos²⁵, y los Informes de Privatizaciones²⁶. Estos registros, en especial el Registro de Contratos, además de aportar información de interés para los auditores y la ciudadanía, sirven como una de las herramientas de transparencia más efectivas del gobierno.

El personal de la Contraloría de Puerto Rico, realiza principalmente auditorías de cumplimiento. La Oficina selecciona las entidades que serán objeto de una auditoría en función de los siguientes criterios: el presupuesto asignado a la entidad, los recursos humanos disponibles, la periodicidad conforme a sus leyes creadoras, y las querellas que se reciban por parte de la ciudadanía sobre una entidad en específico, entre otros criterios. Esta información se utiliza para preparar, en primera instancia, un “Plan Estratégico de Auditorías” a tres años, el cual sirve de base para la elaboración de un “Plan Anual de Auditorías”. Este último, fija las entidades que serán auditadas durante el año fiscal²⁷.

Como procedimiento general, se le notifica al funcionario principal de la entidad la fecha de inicio de la auditoría. Además, se realiza una planificación en la unidad de auditoría y cuando culmina esta etapa, luego de considerar las áreas de materialidad y riesgo, así como la estructura de control interno de la entidad, se determinan los objetivos que serán auditados.

En esta etapa de planificación, es muy importante determinar la confiabilidad de los datos a ser auditados. Si los sistemas y los datos no son confiables, se amplían las pruebas, la cantidad de las muestras, y se consideran métodos alternos de confirmación. De los

hallazgos obtenidos en la etapa de planificación, depende el tiempo de duración de la auditoría.

Cuando concluye el proceso de revisión, se le informan las situaciones encontradas al funcionario principal de la entidad, mediante una carta a la gerencia, y se prepara un borrador de informe de auditoría. El funcionario principal tiene la oportunidad de comentar y presentar la evidencia relacionada con las situaciones que se le informaron.

La evidencia de la unidad auditada, así como los comentarios, se toman en cuenta en el borrador del informe de auditoría. Por cada situación que se comenta en el informe de auditoría, se incluyen recomendaciones que están orientadas a tomar medidas para corregir las situaciones y erradicar las causas. Dichas recomendaciones se dirigen a los funcionarios con autoridad para la toma de decisiones.

El borrador final del informe de auditoría se envía a un evaluador independiente de la Oficina, que realiza el *referencing*. Este proceso de revisión se realiza para validar los hallazgos y asegurar que estén sustentados con evidencia suficiente y apropiada. Este mecanismo asegura la calidad e integridad del trabajo. Una vez el informe está finalizado y firmado por la Contralora, se procede a la etapa de publicación.

Los informes se envían en primera instancia, al Gobernador, a los presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes y a cualquier otra persona que la Contralora determine enviarle copia, incluido el funcionario principal de la entidad auditada. Luego de informar a las partes, se procede con la publicación del informe de auditoría y se le notifica a la prensa. Todos los informes publicados, ya sean de auditoría o de investigaciones, están disponibles en el portal electrónico de la Oficina, www.ocpr.gov.pr.

Además, la Oficina ha llevado a cabo también **auditorías operacionales**. Queremos destacar la llevada a cabo en la División de Vacunación del Departamento de Salud, bajo el título, ¿Tienen los niños y adolescentes de Puerto Rico accesibilidad a los servicios de vacunación? (Informe Especial DA-16-07), y la del Programa de Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos del Departamento de la Familia, bajo el título, ¿Es efectivo el proceso de atención de referidos del maltrato institucional en contra de las personas de edad avanzada en el Departamento de la Familia? (Informe Especial DA-18-14).

Tras el paso del huracán María por Puerto Rico el 20 de septiembre de 2017, se desarrolló un proyecto especial denominado, Proyecto

Huracán María. La Oficina del Contralor empleó todos sus recursos para conocer el estado en que se encontraban los municipios y las entidades gubernamentales. De este modo se verificó de primera mano las necesidades de los ciudadanos y el estado de situación tras el paso del huracán. Esta recopilación de información se realizó también con el propósito de colaborar con el gobierno para atender la emergencia y obtener datos que luego se pudieran utilizar en los procesos de auditoría.

Como parte del proyecto, se entrevistaron alcaldes, funcionarios principales de las agencias, departamentos y corporaciones públicas o a sus representantes autorizados, y a ciudadanos. Además, se visitaron los centros de acopio, los centros de recogido de escombros, y se inspeccionaron las instalaciones físicas para determinar los daños ocasionados por el paso del Huracán María. El resultado del Proyecto se incluyó en la publicación OCPR en Acción – Huracán María.

En el 2018, la Oficina del Contralor, incorporó en su quehacer la metodología de auditorías de alcance específico para atender de una forma más rápida las diferentes etapas del proceso de auditoría en las entidades gubernamentales. Las auditorías de alcance específico contribuyen a divulgar los resultados del trabajo de auditoría de manera oportuna. Esta metodología se aplica a las auditorías de cumplimiento, las operacionales y las de tecnología de información para las cuales se determina examinar asuntos específicos en un período determinado.

Entre las auditorías que ha realizado la OCPR con esta metodología mencionamos las siguientes:

Entidad	Número de Informe de Auditoría	Objetivo Específico
Oficina del Procurador del Ciudadano	<u>Informe de Auditoría DA-22-05</u>	Determinar si los procesos de adquisición de equipo electrónico y los comprobantes de desembolsos concernientes a estos se efectuaron de acuerdo con el Reglamento sobre Compras, aprobado el 30 de junio de 2011 por la entonces Procuradora.
Servicio de Extensión Agrícola - Recinto Universitario de Mayagüez	<u>Informe de Auditoría CP-20-01</u>	Determinar si las operaciones fiscales del Servicio de Extensión Agrícola, relacionadas con los gastos de viajes, se efectuaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables.
Municipio de Utuado	<u>Informe de Auditoría M-19-35</u>	Examinar los contratos y desembolsos relacionados con el servicio de recogido de escombros, luego del paso del Huracán María, para determinar si se realizaron conforme a la ley y la reglamentación aplicables.

Entidad	Número de Informe de Auditoría	Objetivo Específico
Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico - Departamento de Sistemas de Información	<u>Informe de Auditoría TI-19-08</u>	Determinar si los controles de entrada de datos al <i>Systems, Applications and Products in Data Processing</i> (sistema SAP), en lo que concierne al otorgamiento de los privilegios de acceso a los usuarios que realizan transacciones en el módulo de Control Financiero, se efectuaron en todos los aspectos significativos, de acuerdo con las normas y la reglamentación aplicables; y si dichos controles eran efectivos.

III. Desarrollo Tecnológico e Investigación Fiscal

A. División de Investigaciones Especiales, a la vanguardia

En la primera parte de este trabajo se describe, de forma resumida, el marco estructural del funcionamiento de la Contraloría de Puerto Rico según dispone la Constitución. En esta segunda parte nos centramos en exponer de forma sucinta los desarrollos tecnológicos, los procesos y su implantación, que facilitan la función fiscalizadora bajo un nuevo escenario digital. En resumen, presentamos las estrategias que ha implementado la Oficina que responden a su visión de modernizar y usar la tecnología al servicio de los procesos de auditoría y fiscalización.

En la Ley Núm. 151-2004 conocida como la *Ley de Gobierno Electrónico*, se fortaleció la incorporación de la tecnología a los programas y servicios del gobierno. Este marco jurídico impulsó los avances tecnológicos en los servicios que presta el gobierno, pero a su vez creó nuevos retos para los auditores. En particular, buena parte del trabajo ordinario en una auditoría, en la cual se examinan y evalúan documentos en papel, comenzaría a gravitar hacia registros electrónicos digitales. En la actualidad, se estima que el 70 % de la información que se genera en las instituciones gubernamentales está en formato electrónico y el 30 % en papel impreso.

Del mismo modo, en el ámbito de las violaciones a la ley, a los reglamentos y las normas, los mecanismos de corrupción se tornaban más sofisticados. Por lo cual, las técnicas de auditoría, investigación y detección de fraude tenían que evolucionar a la par y desarrollar nuevas estrategias con los métodos científicos y de inteligencia fiscal más avanzados.

Al respecto, la Contraloría dio un paso de avance cuando el 28 de septiembre de 2011 formó dos estructuras especializadas para atender los retos tecnológicos y las querellas de forma proactiva: la División de Análisis de Datos, Forense Digital y Desarrollo Tecnológico (AFD), y la Oficina de Querellas e Inteligencia Fiscal (OQIF). El desarrollo y la madurez de ambas estructuras en una década evolucionaron hacia la creación de un Área de Investigaciones e Inteligencia Fiscal el 30 de junio de 2021,²⁸ que forma parte del componente operacional de la Oficina del Contralor. En ella, se integran un conjunto de actividades encargadas de proporcionar investigaciones para detectar fraude, despilfarro y el mal uso de la propiedad y los fondos públicos. Esta área también realiza investigaciones forense digital y proporciona apoyo técnico especializado en el análisis de datos y desarrollo de estrategias tecnológicas.

El brazo principal del Área de Investigaciones e Inteligencia Fiscal, es la División de Investigaciones Especiales (DIE). Esta división une los grupos de inteligencia fiscal,²⁹ forense digital, investigación y apoyo técnico, con el propósito, entre otros, de agilizar los procesos de investigar una querella mediante inteligencia fiscal. Además, coordina la colaboración con las entidades que reciben los referidos de la OCPR u otras externas, en las investigaciones sobre irregularidades, fraude y corrupción gubernamental. El personal que trabaja en esta división de investigaciones especiales posee las certificaciones especializadas, la experiencia y el peritaje para realizar la investigación de querellas mediante la metodología de inteligencia fiscal.

En la DIE se integran las actividades de los siguientes grupos de trabajo:

- El **Grupo Forense Digital** está compuesto por el personal especializado que asiste en las investigaciones de fraude y en la obtención, el análisis, la presentación y la preservación de la evidencia digital;
- El **Grupo de Inteligencia Fiscal** está formado por el equipo de trabajo responsable de desarrollar nuevas estrategias y conocimientos que sirvan de apoyo a la fiscalización;
- El **Grupo de Investigación** lo conforma el equipo multidisciplinario de trabajo especializado, responsable de realizar los procesos de investigación y colaboraciones con las entidades de referimiento en investigaciones sobre irregularidades, fraude y corrupción gubernamental; y además, brinda apoyo en la etapa de recopilación, identificación y análisis de evidencia; y
- El **Grupo de Apoyo Técnico** que es el equipo de trabajo especializado que, entre otras funciones y responsabilidades, brinda apoyo y asistencia técnica a los auditores con relación al sistema electrónico de administración de las auditorías, y además, provee apoyo en el análisis y la minería de datos para adelantar y fomentar dichos procesos como parte de las auditorías, y desarrollo de estrategias tecnológicas.

La División de Investigaciones Especiales (DIE), es la receptora principal de toda querella presentada en la Oficina del Contralor. Las querellas de los ciudadanos son una herramienta de gran utilidad para detectar el uso indebido de la propiedad y de los fondos públicos. Esta División es responsable, entre otras cosas, de analizar y realizar la investigación preliminar de la querella, para determinar en primera instancia, la jurisdicción de la Oficina, y decidir si la información suministrada es suficiente. Además, analizada la querella, la DIE establece las recomendaciones sobre su trámite y su disposición. La DIE también puede obtener y analizar cualquier otra información sobre la función gubernamental, e investiga fraudes relacionados con el mal uso de la propiedad y de los fondos públicos.

Por otro lado, una de las responsabilidades principales del DIE, es coordinar las colaboraciones con las entidades externas o de referimiento en investigaciones sobre irregularidades, fraude

y corrupción gubernamental, entre otras. A tales efectos colabora con el Negociado Federal de Investigaciones (*Federal Bureau of Investigation - FBI*), la Fiscalía Federal, el Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, la Oficina del Inspector General, *US Department of Homeland Security – Immigration and Custom Enforcement* y el Departamento de Justicia, entre otros, para asistirlos en la identificación y el análisis de la prueba, o en la preparación del caso, en el proceso judicial. Además, la División ofrece asesoramiento en técnicas de investigación de fraude y auditoría.

Esta unidad también se encarga de ofrecer apoyo técnico especializado al personal de las divisiones de auditorías. Entre sus funciones se encuentra el asistir a los auditores en los procedimientos analíticos, para determinar los riesgos de fraude y para alinear las pruebas de auditoría mediante las técnicas de auditoría asistidas por la computadora (*Computer Assisted Audit Techniques - CAAT's*).

Además, la DIE facilita que el auditor pueda realizar pruebas de auditoría mediante el uso de las herramientas tecnológicas. Al respecto, le provee a los auditores los instrumentos que facilitan su trabajo y le permitan desarrollar estrategias para automatizar los procesos de auditoría y crear y mantener las bases de datos que les permita realizar los objetivos. Esta ayuda se concreta en los siguientes procesos:

- Identificar Fraudes – Analizar las transacciones irregulares, recrear transacciones y reconstruir datos para adjudicar responsabilidades mediante el programa IDEA que interroga, recoge, analiza y monitorea datos, y el programa *Audit Command Language - ACL* que facilita el análisis y hace las pruebas en el 100 % de los datos disponibles.
- Análisis de Datos – Evaluar la integridad de datos que incluya la mayor cantidad de datos disponibles (*completeness*), que los datos no sean redundantes y que sean consistentes en toda la base de datos (*integrity*) y que valide la autenticidad del usuario (*authorization*).
- Transferir conocimientos – Los auditores desarrollan y comparten internamente sus auditorías mediante la utilización de la herramienta de auditoría asistida (*Computer Assisted Audit Techniques- CAATS*) y utilizan los archivos electrónicos de las entidades para identificar las “banderas rojas”.

- Interacción con la tecnología – Responsables de apoyar y mantener informada a la Contralora sobre las herramientas nuevas que sean de utilidad para realizar las auditorías de forma más eficiente y efectiva.
- Minería de datos (*Data Mining*) – Área en desarrollo para investigar y determinar patrones inusuales en las transacciones.

También, la DIE, en coordinación y con el asesoramiento legal de la Oficina de Asuntos Legales, Contratación y Litigios (OALCL), asiste a los auditores en los procedimientos de obtener, preservar, documentar, analizar y presentar evidencia digital, para que, de ser el caso, tenga validez legal y sea aceptada en un proceso judicial o administrativo.

Finalmente, la DIE tiene como otra de sus funciones el dar apoyo a la Oficina de Planificación Estratégica, Gestión de Riesgos y Centro de Información Gubernamental en el proceso de crear una base de datos centralizada que permita agilizar la planificación de las auditorías y establecer estrategias para examen. La DIE también ofrece adiestramientos técnicos sobre el uso y el manejo de herramientas especializadas de auditoría, análisis de base de datos, y técnicas modernas en la búsqueda de la información oculta, entre otras.

B. Evidencia digital contra el crimen de cuello blanco

La División de Investigaciones Especiales tiene bajo su responsabilidad el *Laboratorio Forense Digital*. El laboratorio que se estableció en el 2011, está equipado con tecnología de avanzada para examinar evidencia electrónica y cuenta con un cuarto de evidencia y 375 medios electrónicos de almacenamiento.

En Puerto Rico, el Instituto de Ciencias Forenses y el *Department of Homeland Security* tienen laboratorios digitales que atienden la materia forense digital. La Contraloría trabaja con la evidencia digital en casos de crímenes de cuello blanco.

Los examinadores que laboran en la División, constituyen un personal altamente especializado y preparado con certificaciones forenses digitales de reconocimiento internacional. Estos profesionales están capacitados para aplicar la metodología científica requerida en el uso y el manejo de la evidencia electrónica.

El laboratorio, además, está reconocido por varias asociaciones profesionales como: *la National White Collar Crime Center (NW3C)*, *la High Technology Crime Investigation Association (HTCIA)*, *la International Society of Forensic Computer Examiners (ISFCE)*, y *la International Association of Computer Investigative Specialists (IACIS)*.

Con el propósito de reglamentar de manera uniforme la obtención y análisis de evidencia digital y para cumplir con el debido proceso de ley, en cumplimiento con las reglas de evidencia estatales y federales y las normas internas aplicables, la Oficina del Contralor estableció la **Norma N-DA-4, Normas Forenses Digitales**, el 6 de febrero de 2017.

Estas normas se emitieron con el propósito de que los procesos de recopilar, cumplir con la cadena de custodia, autenticar, validar admisibilidad y valor probatorio de la evidencia digital, se ajusten a los postulados del derecho probatorio. El propósito es que todo examen forense digital garantice la confiabilidad de la prueba obtenida, preserve la integridad de la evidencia digital y se determine admisibilidad en los foros administrativos y judiciales conforme a las Reglas de Evidencia Federales y de Puerto Rico.

El laboratorio utiliza la tecnología disponible para identificar, extraer y preservar datos de cualquier dispositivo electrónico, ya sea computadoras, teléfonos móviles o tabletas, para luego analizar la información obtenida y emitir conclusiones.

El proceso forense digital es uno donde la metodología aplicada en un archivo generado o almacenado en un sistema computarizado, puede ser utilizado como evidencia en un proceso legal. Los procedimientos con la evidencia digital, están asociados a técnicas científicas y analíticas especializadas, y a la infraestructura tecnológica.

De esta manera, se logra detectar y corroborar la posible comisión de un delito, irregularidad o actividad ajena a la gestión pública; se descubre la identidad de las personas responsables y se presenta evidencia confiable y admisible en los foros administrativos y judiciales.

C. Determinante el análisis forense digital

El trabajo forense digital ha sumado múltiples esfuerzos en la misión de fiscalizar las transacciones de la propiedad y los fondos públicos. Es un hecho que las transacciones digitales en el gobierno,

son susceptibles de ser evaluadas en toda su amplitud para verificar su corrección y si se han realizado de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicable.

La unidad de Análisis Forense Digital (AFD) ha atendido 53 casos forense digitales y *e-discovery*,³⁰ en su mayoría relacionados a posibles esquemas de fraude, ha apoyado investigaciones del Departamento de Justicia, de la Oficina de Ética Gubernamental, del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, y de los municipios.

El trabajo de la AFD ha sido determinante en la presentación de cinco casos en los tribunales:

- En la Superintendencia del Capitolio se realizó un análisis de las compras y se identificó un esquema para favorecer a compañías y la confabulación entre funcionarios y las compañías. Al respecto dos acusados aceptaron su culpabilidad y el juicio continúa.
- Un investigador forense del Instituto de Ciencias Forenses hurtó tarjetas de crédito de un occiso para realizar compras en la web. Al respecto, se reconstruyeron las transacciones de los dispositivos celulares y se hizo una recreación de los sucesos. Dos personas acusadas tienen acuerdos de colaboración como testigos del pueblo. El caso sigue en proceso.
- En la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia se reveló un esquema de favorecer compañías y la confabulación entre los funcionarios y las compañías. Una de las acusadas se hizo testigo del pueblo.
- En el programa Crece 21 de la Universidad de Puerto Rico, se usaron fondos públicos para beneficio personal. Se identificó la intención en los correos electrónicos, se logró recrear los sucesos para determinar las alteraciones a los datos reales, se determinó quienes eran los responsables en cada etapa y los niveles de participación de cada persona. Tres rectores acusados aceptaron su culpabilidad y fueron sentenciados a probatoria.
- Un Representante de la Cámara contrató un empleado fantasma y creó un esquema de entidades fantasmas con el propósito de conseguir beneficios económicos. La unidad ADF identificó la generación de los documentos y los

archivos de enlaces que develan la identidad del personal que creó las compañías. El juicio sigue en proceso.

D. Acuerdos relacionados

La OCPR está facultada por la citada Ley Núm 9, para establecer acuerdos de colaboración con otras entidades, estatales y federales. Estos acuerdos de colaboración integran los esfuerzos y unen pericias, destrezas, recursos e intereses de las entidades para lograr la mejor fiscalización de la propiedad y los fondos públicos, desde distintas perspectivas.

De los 22 acuerdos formalizados de diversa naturaleza en los últimos 12 años, merece destacarse aquellos de beneficio mutuo entre las entidades que refuerzan el papel estratégico de la inteligencia fiscal al servicio de la investigación forense digital. Estos son:

	Título	Fecha y vigencia	Asunto
1.	Acuerdo de Colaboración entre la Oficina del Contralor de Puerto Rico y la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos	Fecha: 19 de junio de 2013 Vigencia: Continua Contrato Núm.: 2013-000129	Para integrar los esfuerzos y unir pericias, destrezas, recursos e intereses de ambas oficinas para lograr la mejor fiscalización de la propiedad y de los fondos públicos.

	Título	Fecha y vigencia	Asunto
2.	Acuerdo de Colaboración para acceder al Sistema de Información de Justicia Criminal a cargo del Departamento de Justicia y la Oficina del Contralor de Puerto Rico	Fecha: 10 de abril de 2015 Vigencia: Continua	Provee acceso al Sistema de Información de Justicia Criminal.
3.	<i>Memorandum of Understanding the Federal Bureau of Investigation, The Office of the Comptroller of Puerto Rico and the United States Attorney's Office for the District of Puerto Rico on the Referral, Investigation, and prosecution of Cases Involving Public Corruption and Government Fraud</i>	Fecha: 27 de abril de 2015 Vigencia: Continua	Establece las responsabilidades de las partes con respecto al referido, investigación y acusaciones en los casos de corrupción gubernamental.

	Título	Fecha y vigencia	Asunto
4.	Acuerdo de Colaboración entre la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR) y el Departamento de Estado	Fecha: 14 de mayo de 2015 Vigencia: Continua	El Departamento de Estado se compromete a dar acceso ilimitado a la OCPR a todas las bases de datos que tenga disponibles en la actualidad y aquellas que tenga disponibles en el futuro.
5.	Acuerdo Colaborativo entre la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR) y el Departamento de Justicia sobre uso del Sistema Karibe del Registro de la Propiedad	Fecha: 17 de febrero de 2016 Vigencia: Continua	La OCPR tiene acceso al nuevo sistema del Registro de la Propiedad de Puerto Rico para hacer búsquedas sobre las propiedades inscritas, presentar documentos, investigar, hacer estudios de las constancias del Registro y cualquier otra gestión relacionada a sus funciones.

	Título	Fecha y vigencia	Asunto
6.	Acuerdo Colaborativo entre la Oficina del Contralor de Puerto Rico y el <i>U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Inspector General (HUD-OIG)</i>	Fecha: 6 de marzo de 2017 Vigencia: Continua	Establece las responsabilidades de cada participante con respecto a la remisión, investigación y enjuiciamiento de asuntos y casos de corrupción pública y fraude gubernamental.
7.	Acuerdo Colaborativo entre la Oficina del Contralor de Puerto Rico y <i>Department of Health and Human Services, Office of Inspector General, Office of Investigations, Puerto Rico Field Office (HHS-OIG)</i>	Fecha: 11 de agosto de 2017 Vigencia: Continua	Para colaborar con la HHS-OIG en la investigación de asuntos relacionados con los fondos asignados a las agencias y municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

	Título	Fecha y vigencia	Asunto
8.	<i>Memorandum of Understanding Between the United States Department of Education Office of Inspector General and The Office of the Comptroller of Puerto Rico</i>	Fecha: 30 de junio de 2020 Vigencia: Continua	El objetivo principal del esfuerzo colaborativo será la identificación y el enjuiciamiento de cualquier persona o entidad legal implicada en robos, fraudes y corrupción pública significativos relacionados con o que puedan afectar negativamente los fondos o programas.
9.	Negociado de Ciencias Forenses	Fecha: 20 de julio de 2020 Vigencia: Continua	Entre la OCPR y el NCF establece las responsabilidades de cada parte con relación a la ejecución de pruebas de los Laboratorios Forenses Digitales en la investigación de asuntos relacionados a la corrupción y al fraude gubernamental.

	Título	Fecha y vigencia	Asunto
10.	Acuerdo Colaborativo entre la Oficina del Contralor y Negociado Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés)	Fecha: 16 de noviembre de 2021 Vigencia: Continua	Aunar esfuerzos entre agencias del gobierno estatal y del gobierno federal para combatir la corrupción.

IV. Conclusiones

Las intervenciones de la Oficina deben analizarse más allá del hecho de señalar el mal uso de fondos públicos o el incumplimiento con las normas de administración pública. La labor de fiscalizar debe considerarse también como un todo de múltiples esfuerzos preventivos e iniciativas para evitar el mal uso de la propiedad y de los fondos públicos.

No todo lo que se señala en una auditoría o una investigación, o que se refiere a la consideración y acción pertinente de otras entidades de ley y orden, es de carácter criminal o ético.

Se puede afirmar también que de no ser por el trabajo de fiscalización de las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos, así como de la publicación de los hallazgos o resultados de las auditorías e investigaciones, quedaría incompleta la función de examinar y fiscalizar las cuentas públicas.

De este modo, la OCPR es la piedra angular de esta función esencial en una estructura de gobierno civilizado y democrático. La Oficina ejerce con seriedad y credibilidad su rol constitucional, no sólo en la fiscalización, sino como instrumento para corregir deficiencias que ocurren con el manejo de la propiedad y de los fondos públicos que otras agencias no tienen jurisdicción o recursos para realizar. Más aún, la Contraloría comparte sus conocimientos, experiencias, e inspira confianza en su fiscalización y manejo de la administración pública.

La fragilidad en las finanzas del Gobierno de Puerto Rico, hace imperativo que las operaciones de los departamentos y agencias se hagan no sólo de una forma prudente, sino alineada al cumplimiento de todas las leyes, normas y reglamentos. Esta política organizacional

y cultura institucional, garantiza el mejor uso de los recursos públicos, para que se utilicen conforme a los propósitos para los que fueron aprobados.

La intervención de la Oficina en las entidades, ayuda a garantizar que los recursos públicos se utilicen conforme a las leyes y a las normas de sana administración pública. Además, de las auditorías emergen múltiples recomendaciones y sugerencias que contribuyen a remediar las fallas, a mejorar las operaciones y en definitiva a desarrollar las mejores prácticas administrativas para servir a los ciudadanos.

La inversión en recursos en la Contraloría multiplica la oportunidad de mayor y mejor fiscalización de los procesos y el uso de los fondos públicos. Esta inversión tiene un efecto multiplicador de mejora en todas las ramas del gobierno.

El escenario ideal en el servicio público sería uno en donde no hubiese hallazgos o deficiencias detectadas. El compromiso de la OCPR y todo su personal es ser una herramienta que permita que las transacciones se efectúen de la manera más eficiente y transparente posible, y que los recursos del pueblo sean utilizados de forma correcta.

La Oficina del Contralor ha alcanzado en las áreas de investigación e inteligencia fiscal, altos niveles de competencia para detectar irregularidades y corrupción cibernética en los procesos de fiscalización de las transacciones relacionadas con el uso de la propiedad y de los fondos públicos. La creación de la División de Investigaciones Especiales en el 2021, ratifica la estrategia de alinear todos los recursos para sistematizar y coordinar de forma racional las actividades y recursos de la Oficina de Querellas e Inteligencia Fiscal y la División de Análisis de Datos, Forense Digital y Desarrollo Tecnológico.

Queda demostrado que la Oficina del Contralor ha sabido aprovechar los recursos de la tecnología, la inteligencia fiscal, así como de los conocimientos y experiencia en el manejo legal de las querellas, para situarse a la vanguardia de las mejores prácticas en el campo forense digital. Esto se demuestra, no sólo por los casos trabajados en nuestro laboratorio forense digital, sino en la continua colaboración con otras entidades de ley y orden. Estos esfuerzos deben actuar como un poderoso disuasivo, para que los funcionarios en el servicio público hagan un uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno.

La Oficina del Contralor continuará transformándose para ser más eficiente, efectiva y oportuna en cumplir su misión constitucional. Con el compromiso claro, firme y vertical, seguirá fiscalizando y defendiendo el uso legal y correcto de los bienes que le pertenecen a Puerto Rico.

NOTAS-REFERENCIAS

1. Para efectos de este escrito, se empleará de forma indistinta los nombres de la Contraloría de Puerto Rico, Contraloría, OCPR u Oficina, para denominar la Oficina del Contralor.
2. Noticia entrevista a la Contralora de Puerto Rico, Yesmín M. Valdivieso en Rivera Clemente, Yaritza, “Sale costosa la corrupción en Puerto Rico”, El Vocero, 10/8/2022.
3. *Ídem.*
4. Enchautegui, María E., “Modalidades de la corrupción gubernamental: perspectiva de los empleados públicos”, Proyecto sobre el mal uso de los recursos del gobierno. 2010, p. 4-7.
5. *Ibid.*, p. 24-26.
6. *Ley Orgánica Foraker* de 12 de abril de 1900. Vid. www.lexjuris.com
7. Cordero, Rafael de J., “La Función del Contralor”, conferencia a la SAAP, Capítulo de Puerto Rico, 27 de enero de 1954.
8. *Ibid.*
9. *Ibid.*
10. Durante este período ocuparon el cargo, en calidad de contralores interinos: el Sr. Félix L. Salgado Torres, del 1 agosto de 1977 al 31 de enero de 1978; y el Sr. Luis M. Malpica Rodríguez, del 1 de octubre de 1986 al 30 de septiembre de 1987.
11. <https://dle.rae.es/contralor>
12. <https://definicion.de/contralor/>
13. 2 L.P.R.A § 73.
14. <https://www.contraloria.gov.co/atencion-al-ciudadano/preguntas-frecuentes>
15. <https://www.contraloria.gov.co/atencion-al-ciudadano/preguntas-frecuentes>
16. <https://recovery.pr.gov/es/financiamiento/aid-flow>
17. Ley Núm. 58 de 20 de junio de 2020.
18. Algunos de los servidores públicos que tienen que tomar el curso son: el personal que trabaja y revisa los borradores de contratos, funcionarios que firman u otorgan contratos (alcalde y persona delegada, si alguna), el vicealcalde o el administrador, quienes certifican las facturas (administran los contratos), el director y subdirector de Finanzas o de Administración, los preinterventores, el personal de presupuesto, pagadores, contadores, personal de programas federales y de *Head Start* que intervienen en dicho proceso,

el presidente y el secretario de la junta de subastas y de la junta directiva o de la legislatura municipal, el director de compras, así como el personal que registra y remite contratos en la OCPR, entre otros. En los municipios que cuentan con una corporación municipal, se incluiría en el curso, el personal que interviene en dicho proceso. La OCPR exhorta también a que los auditores internos de los municipios participen en dicho curso.

19. “*Ley Orgánica del Departamento de Justicia*”.
20. Ley Núm. 2-2018, según enmendada, 3 L.P.R.A § 1881,
21. Esta División tiene a cargo auditar todas las agencias del Gobierno cuyas operaciones se rigen generalmente por reglamentos del Departamento de Hacienda, la Ley de Personal, la Ley de Contabilidad y otras disposiciones aplicables al sector público, conocido como Gobierno Central. Además, interviene en las operaciones de los poderes Legislativo y Judicial.
22. Esta División tiene a cargo la auditoría a las corporaciones públicas del Gobierno. Las corporaciones públicas son agencias creadas por leyes, son separadas del Gobierno, pero reciben fondos públicos y, además, generan sus propios ingresos.
23. Esta División tiene la responsabilidad de auditar a los municipios, a los consorcios y a las empresas municipales. Los municipios se auditan al menos cada cinco años, según dispone la Ley Núm. 107-2020, según enmendada.
24. La Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, según enmendada, requiere que las entidades gubernamentales y las entidades municipales sin excepción alguna, mantengan un registro de todos los contratos que otorguen, incluidas las enmiendas, y que remitan copia de estos a la OCPR dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la otorgación del contrato o la enmienda. Este período se extiende a treinta (30) días cuando el contrato se otorga fuera de Puerto Rico. Este registro se mantiene de forma digital y está accesible a la ciudadanía a través del portal electrónico de la Oficina.
25. Mediante la Ley Núm. 103-2006, se creó el 1 de enero de 2008, un Registro de Puestos e Información Relacionada de todas las entidades, sin excepción alguna, que forman parte de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, incluidas las corporaciones públicas y sus subsidiarias, los municipios, las corporaciones especiales, municipales y los consorcios. Con una periodicidad mensual, los jefes de estas entidades, deben enviar dicho informe a la OCPR.
26. La Ley Núm. 136-2003, según enmendada, se aprobó en función de ese deber para ordenar a toda agencia u organismo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a remitir un informe anual, en torno a toda privatización efectuada bajo su autoridad, al Gobernador(a), a la Asamblea Legislativa y a la Oficina del Contralor.
27. Se refiere al período de 12 meses comprendido entre el 1ro de julio de un año y el 30 de junio del año siguiente, y que se usa como el calendario presupuestario de las agencias públicas.
28. El Reglamento 2, suplemento 5 sobre la Organización de la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

29. La metodología de **inteligencia fiscal** se fundamenta en el uso sistemático de técnicas especializadas para la obtención y el análisis de la información. Con inteligencia fiscal se desarrollan también, nuevas herramientas que apoyan la fiscalización y permiten detectar modalidades que potencialmente puedan afectar el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y las normas.
30. El descubrimiento electrónico (también conocido como *e-discovery* o *eDiscovery*) se refiere a cualquier proceso en el que se busca, localiza, asegura y examina datos electrónicos con la intención de usarlos como evidencia en un caso legal civil o criminal. *E-discovery* puede llevarse a cabo *offline* en una computadora particular o se puede hacer en una red. El hackeo ordenado por orden judicial o solicitado por el gobierno con el fin de obtener evidencia crítica es también un tipo de *eDiscovery*. Vid: <https://www.computerweekly.com/es/definicion/Descubrimiento-electronico-o-eDiscovery>

DATOS BIOGRÁFICOS DE LA AUTORA

Yesmín M. Valdivieso Galib se desempeñó como *Senior Tax Manager* en la firma de contadores públicos autorizados *Arthur Andersen & Co.* En el 1993 fue Subsecretaria del Departamento de Hacienda. Desde el 2010 sirve como Contralora de Puerto Rico. Por invitación del Contralor General de los Estados Unidos, forma parte del *Domestic Working Group*. Es miembro de la Asociación Nacional de Auditores Estatales, Contralores y Tesoreros (NASACT); de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); de la OCCEFS y del Grupo Anticorrupción en Puerto Rico.

INICIATIVA DE SALUD PARA ADULTOS MAYORES EN TIEMPOS DE COVID-19: UN PROYECTO EN LOS INICIOS DE LA PANDEMIA

*Carlos R. Mellado López &
Idania R. Rodríguez Ayuso*

I. Introducción

En el 2019 se descubrió en Wuhan, China, un nuevo coronavirus llamado coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2, en inglés). Este virus causó lo que se conoce como enfermedad del coronavirus de 2019 (COVID-19, en inglés). La Organización Mundial de la Salud declaró una pandemia de COVID-2019 en el año 2020. Para el 10 de octubre de 2022, mundialmente se han confirmado 618.5 millones de casos y 6.5 millones de muertes, y a la altura del 3 de octubre del 2022 se han administrado sobre 12.7 billones de dosis de vacunas (Website de World Health Organization, 2022). En Puerto Rico, al 10 de octubre de 2022 se han confirmado mediante pruebas de PCR 414,523 casos, se han reportado 5,189 defunciones por esta enfermedad y 1,052,231 personas (el 33 % de la población) tiene su vacunación al día, lo que se traduce en tres dosis para cada persona, esto no representa la totalidad de las vacunas administradas (Website del Departamento de Salud de Puerto Rico, 2022).

La magnitud de esta pandemia provocó que se realizaran cambios en la prestación de servicios con el fin de salvar vidas. Esto conllevó una atención prioritaria a las personas con la enfermedad de COVID-19, pero produjo que se redujeran los servicios a pacientes con otras enfermedades. Investigadores académicos han subrayado que “los servicios de atención necesitaron una profunda reorganización para dar respuesta a la enorme demanda de atención.” (Tullo, Lerea, López y Alonso, 2020: 1)

Los gobiernos del planeta realizaron diversas estrategias para minimizar la transmisión de COVID-19, entre estas se identifica: los cierres de emergencia, la promoción del aislamiento físico y el desarrollo de campañas educativas. Localmente, como parte de los esfuerzos realizados por el Departamento de Salud durante la

pandemia se desarrollaron distintas iniciativas para mantener a la población protegida y segura. El Departamento de Salud tiene como política pública educar a la población respecto a diversos asuntos en materia de salud, incluyendo al COVID-19. Esto se ha logrado de diversas formas. Se destaca el comunicar un mensaje claro y consistente sobre la importancia del uso de mascarilla, al igual que el distanciamiento físico. Una vez se hizo disponible las vacunas contra el COVID-19, se comenzó con los *Vacu-Tours* (promoción de centros de vacunación y visita a lugares para vacunar contra el COVID-19) y mediante diversos medios se le compartió información a la ciudadanía sobre la importancia crucial de la vacuna. El *Vacu-Tour Back To School* fue otra iniciativa dirigida a reducir contagios en la población escolar mediante la orientación y vacunación contra el COVID-19. El Departamento de Salud también identificó formas de atender a la población de personas encamadas o con problemas de movilidad al visitar las comunidades con la iniciativa “Salud Toca tu Puerta” de forma que pudieran tener acceso a las vacunas o sus refuerzos.

El Departamento de Salud cuenta con diversas iniciativas para la preparación del recurso humano ante una emergencia. Una de éstas es la promoción de la participación de los recursos humanos de salud pública en talleres referentes a la educación respecto a la asistencia tecnológica para adultos mayores y personas con demencia. De otra parte, actualmente el Departamento de Salud, en la Secretaría Auxiliar de Salud Familiar, Servicios Integrados y Promoción de la Salud (SASFSIPS), tiene un programa llamado Academia de Preparación en Salud Pública que brinda adiestramientos al personal sobre temas relacionados a la promoción de la salud y a la preparación ante eventos de emergencia, entre otros temas. A su vez, en el 2021 se desarrolló la “Guía de Salud Pública en Emergencias y Desastres.” Esta guía busca orientar y empoderar a la comunidad para que tenga acceso a las herramientas básicas que le permita una mejor preparación y respuesta, en temas de salud, ante diferentes tipos de desastres. Mediante la aplicación de estas estrategias, los miembros de la comunidad podrán protegerse a sí mismos, a sus familiares y demás miembros de la comunidad.

De igual forma, la Evaluación Comunitaria para la Respuesta a Emergencias en Salud Pública (CASPER, en inglés) es una herramienta específica y confiable, que le permite al Departamento de Salud y a los oficiales a cargo del manejo de emergencias determinar rápidamente cuál es el estatus de salud y las necesidades básicas de la

comunidad afectada. Finalmente, el Plan Operacional de Manejo de Emergencias del Departamento de Salud fue preparado y adaptado de acuerdo con diversas guías federales y su propósito es proteger la vida de los ciudadanos y asegurar que se brinden los servicios de salud necesarios durante una emergencia o desastre. En éste se establece la organización y los procedimientos operacionales para una prestación rápida y efectiva de los componentes del sistema de salud de Puerto Rico.

La magnitud de una pandemia como el COVID-19 requiere la movilización de todas las fuerzas y recursos disponibles para enfrentar el problema multisectorialmente. Es imprescindible hacer mención del desempeño de las organizaciones sin fines de lucro que le han extendido su mano al Departamento de Salud. El funcionamiento del plan de trabajo desarrollado ha sido implementado con eficiencia gracias a las organizaciones sin fines de lucro y a los entes externos al Departamento de Salud que han colaborado para atender la vacunación contra el novel virus. De hecho, las mismas entidades reconocen que el manejo de una pandemia no es exclusivo del Gobierno, sino que se trata de una responsabilidad de todo el país.

Por su parte, la difusión y el acceso a la información en materia de la pandemia ha sido fundamental. En esa dirección, el Departamento de Salud ha promulgado diversas órdenes administrativas de los componentes responsables de brindar información al país referente a las normas y procedimientos a seguir, lo que muestra un trabajo en equipo y coordinado. Se desarrolló un nuevo *dashboard* para darle visibilidad a la población referente a los indicadores de la pandemia (ver el enlace https://www.salud.gov.pr/estadisticas_v2). Este *dashboard* contiene los datos e informes de COVID-19 presentados de una forma sencilla. Esta herramienta ha sido utilizada por los medios de comunicación para llevar el mensaje a la población respecto a cómo nos encontramos referente a la pandemia y robustece los protocolos y medidas establecidas para mantener la salud del pueblo.

Entre los programas que se trabajaron durante los inicios de la pandemia se encontró la Iniciativa de Salud para Adultos Mayores (ISAM), dirigida al sector de adultos mayores que se encontraba residiendo en establecimientos de cuidado prolongado. Según la Organización Panamericana de la Salud (Website de la Organización Panamericana de la Salud, 2020), los adultos mayores tienen mayor probabilidad de enfermarse gravemente si se infectan con el SARS-COV-2. A su vez, la mortalidad de las personas de 80 años

o más era cinco veces más alta que la edad promedio, esto debido principalmente a enfermedades subyacentes y comorbilidades.

La población de adultos mayores es importante ya que Puerto Rico se encuentra experimentando el envejecimiento de la población, al igual que un aumento en la esperanza de vida de la población de sesenta (60) años o más. Entre el 2000 y el 2020 la esperanza de vida al nacer aumentó de 78.4 a 81 años para ambos sexos (Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada (OPPEA), 2022: 4; Suárez, et al., 2020: 23). Para el 2020, el 28.5 % de la población de Puerto Rico tenía 60 años o más y la mediana de edad de la población era de 43.8 años (US Census Bureau, 2021: página web). La estructura de la población de Puerto Rico es una pirámide invertida (ver Figura 1).

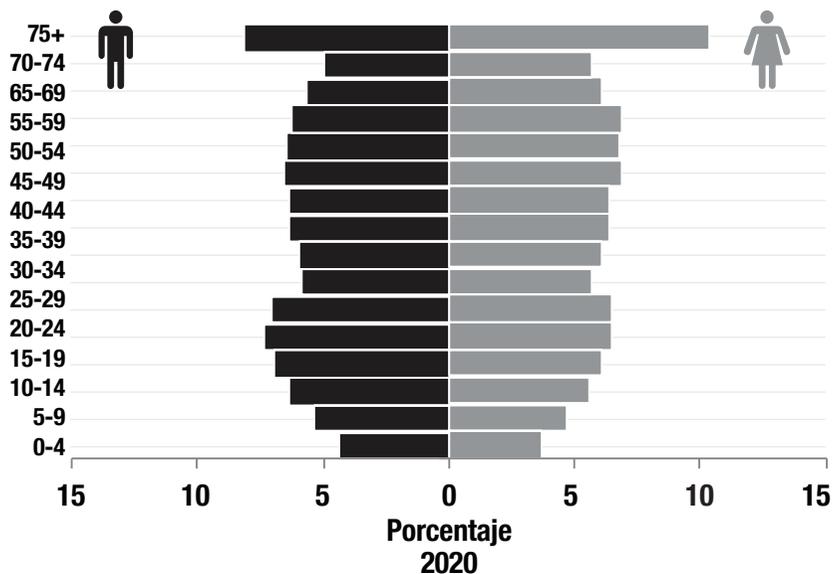


Figura 1. Estructura de población por sexo y edad, Puerto Rico, 2020

La población de adultos mayores es una vulnerada y tiene más riesgo de enfermarse debido a que la respuesta del sistema inmunológico cambia (Website de la Fundación Atilano Sánchez Sánchez, 2022). Según la Organización Mundial de la Salud (2021: página web) el riesgo de experimentar varias afecciones al mismo tiempo aumenta con la edad. En Puerto Rico, los datos del Sistema de Vigilancia de Factores de Riesgo del Comportamiento (BRFSS, en inglés, 2019) destacan que un alto porcentaje de adultos mayores tiene enfermedades crónicas como las enfermedades cardíacas, la

hipertensión, la diabetes, el asma, la artritis y el cáncer, entre otras condiciones (Website de Centers for Disease Control and Prevention, 2022).

Los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC, en inglés) declararon que los adultos mayores y las personas que tienen afecciones médicas subyacentes graves, como afecciones cardíacas, enfermedades pulmonares, o diabetes, tienen un mayor riesgo de desarrollar complicaciones más graves debido a la infección de SARS-COV-2. De otra parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (Website de la Organización Panamericana de la Salud, 2022) ha declarado que la pandemia de COVID-19 ha afectado de manera desproporcionada a la población de adultos mayores. No obstante, la OPS reconoce que este momento de pandemia “puede transformarse en una oportunidad única para asegurar que se apliquen los cambios necesarios para que nuestra sociedad e instituciones ofrezcan a nuestras poblaciones envejecidas la transformación necesaria en su cuidado para que puedan mantener y optimizar una vida más larga y saludable” (Website de la Organización Panamericana de la Salud, 2022). Puerto Rico tiene una política pública referente a los adultos mayores. La Ley Núm. 121-2019 indica que los adultos mayores requieren atención y protección del Estado a sus múltiples necesidades. También menciona que “es necesario que nos preparemos y enfoquemos en brindarle servicios a nuestros adultos mayores dirigidos a su protección y bienestar integral, pero a su vez también maximizar su productividad y oportunidades” (Ley Núm. 121-2019, Exposición de Motivos). El objetivo de esta Ley es propiciar el envejecimiento activo y reducir el índice de dependencia. Por lo que, “la atención de esta población y la provisión de servicios para mejorar su calidad de vida son de alta prioridad para el Gobierno de Puerto Rico” (Ley Núm. 121-2019, Exposición de Motivos).

En Puerto Rico hay sobre 894 establecimientos de cuidado prolongado licenciados por el Departamento de la Familia; en estos residen aproximadamente 19,000 adultos mayores (Departamento de la Familia, 2021). Las condiciones de vivienda en estos establecimientos varían dentro de un municipio y entre los municipios. En ocasiones, estos establecimientos son viviendas modificadas, por lo que el pie cuadrado disponible para cada persona varía. De otra parte, las habitaciones son compartidas por más de dos personas. También, lo que se exige es un área de aislamiento, no un cuarto de aislamiento. Esto implica que no necesariamente hay una estructura

cerrada con puerta para acomodar a personas con una enfermedad infecciosa como es el COVID-19. El proceso de cuarentena y aislamiento se complica cuando hay una persona con COVID-19 por la forma en que están estructuradas las habitaciones y en la medida en que hay muchos residentes viviendo en el establecimiento de cuidado prolongado. Esto se constató en el manejo de brotes en ISAM, donde los operadores de los establecimientos de cuidado prolongado tuvieron que reestructurar la forma en que estaban organizadas las habitaciones para atender los casos de COVID-19 en el establecimiento mientras se buscaba minimizar la propagación de la enfermedad.

El COVID-19 ha impactado severamente a los adultos mayores en el ámbito mundial. Para enero de 2022, más de 200,000 empleados y residentes de establecimientos de cuidado prolongado habían fallecido en los Estados Unidos a causa del COVID-19 (Chidambaram, 2022). Esto equivale al 23 % de todas las muertes por COVID-19 en los Estados Unidos desde el inicio de la pandemia. Una de las razones por las que ocurrió un alza en las muertes se debe a limitaciones estructurales y organizacionales. Los establecimientos de cuidado prolongado no estaban preparados para la epidemia y en general no se les dio la misma prioridad que otros entornos de atención médica cuando había escasez de equipos de protección personal (EPP) y pruebas (Szczerbińska, 2020: 639). Estos establecimientos no contaban con equipo médico especializado, ni con personal médico especializado (Szczerbińska, 2020: 639). Otras condiciones que exacerbaron la propagación de la enfermedad de COVID-19 en los establecimientos de cuidado prolongado incluye lo siguiente: (a) personal limitado, (b) contacto físico frecuente entre el personal y los residentes, (c) empleados que trabajan en varios establecimientos de cuidado prolongado, (d) residentes que comparten habitaciones y (e) traslado de residentes de hospitales (Markowitz & Paulin, 2022).

Las muertes en la población que reside en establecimientos de cuidado prolongado han disminuido. Entre las posibles explicaciones se encuentran las altas tasas de vacunación entre los residentes y el aumento de las tasas de vacunación en el personal, un mayor énfasis en los procedimientos de control de infecciones y la disminución del volumen de ocupación en los establecimientos de cuidado prolongado, entre otros (Chidambaram, 2022). A pesar de la disminución en la proporción del total de muertes, los establecimientos de cuidado prolongado han seguido experimentando tasas de casos y muertes

desproporcionadamente altas en los Estados Unidos (Chidambaram, 2022).

II. Contexto histórico

La iniciativa de realizar las pruebas de detección de COVID-19 en establecimientos de cuidado prolongado surgió por la inquietud del *Elder Justice Task Force* ante las situaciones en los establecimientos de cuidado prolongado que fueron reseñadas en la prensa estadounidense y de otros países. El *Elder Justice Task Force* se desarrolló como parte de los esfuerzos para combatir el abuso, la negligencia, el fraude financiero y los *scams* dirigidos a los adultos mayores. Este *Task Force* lo componen agencias gubernamentales, federales y estatales, así como organizaciones que centran su gestión en torno a la población de los adultos mayores en Puerto Rico (Rodríguez Ayuso, 2021: 7). Este grupo muestra interés y preocupación en la salud de la población que reside en establecimientos de cuidado prolongado debido a que, en los Estados Unidos, a inicios de la pandemia, el 50 % de las muertes ocurridas por COVID-19 fueron residentes de los establecimientos de cuidado prolongado (Chidambaram, 2022). A su vez, en Europa, el 66 % de todas las muertes por COVID-19 fueron residentes de establecimientos de cuidado prolongado (Szczerbińska, 2020: 639).

Para abril de 2020, el *Elder Justice Task Force* coordinó con la organización sin fines de lucro *Direct Relief* la iniciativa de hacer pruebas de detección de COVID-19. Esta organización otorgó unas subvenciones a los Centros de Salud Primaria, conocidos como los Centros 330, quienes participaron en el proceso de la toma de las muestras para las pruebas de detección de COVID-19. Por otra parte, la Asociación de Dueños de Centros de Cuidado de Larga Duración, Inc., también colaboró en esta iniciativa. La Guardia Nacional de Puerto Rico trabajó los componentes de logística y el Departamento de Salud brindó las pruebas serológicas y moleculares. Cabe destacar que en este momento de la pandemia aún no había disponibles pruebas de antígenos.

Cuando el *Elder Justice Task Force* conceptualizó la iniciativa de realizar las pruebas, se consideraron las particularidades de los establecimientos, los residentes y los empleados de estos. Entre estas consideraciones se identifican las siguientes:

- La alteración cognitiva de aproximadamente el 55 % de los residentes de los establecimientos.

- Los cambios en la edad de los residentes que limitan su capacidad funcional física.
- Las limitaciones, tanto mental como física, de residentes en establecimientos licenciados por la Administración de Salud Mental y contra la Adicción (ASSMCA).
- El proceso de logística de realizar las pruebas de detección de COVID-19 sin alterar de forma significativa el día a día en los establecimientos.
- El manejo de la respuesta del adulto mayor durante las pruebas de detección de COVID-19 (Rodríguez Ayuso, 2021: 7).

Mediante esta colaboración se realizaron 8,687 pruebas moleculares y 10,220 pruebas serológicas entre los meses de abril y julio de 2020. Los municipios donde se realizaron pruebas incluyen: Aguada, Aguadilla, Aguas Buenas, Aibonito, Añasco, Arecibo, Arroyo, Barranquitas, Bayamón, Cabo Rojo, Caguas, Canóvanas, Carolina, Cayey, Ceiba, Cidra, Coamo, Comerío, Corozal, Dorado, Florida, Guayama, Guayanilla, Guaynabo, Gurabo, Hormigueros, Humacao, Isabela, Juana Díaz, Juncos, Lares, Luquillo, Manatí, Maunabo, Mayagüez, Moca, Morovis, Naguabo, Naranjito, Orocovis, Patillas, Ponce, Quebradillas, Rincón, Río Grande, Salinas, San Juan, San Lorenzo, San Sebastián, Santa Isabel, Toa Alta, Toa Baja, Trujillo Alto, Utuado, Vega Alta, Vega Baja y Yauco. Entre las pruebas serológicas realizadas se encontró 302 pruebas positivas. Ver Tabla 1 para desglose de establecimientos visitados por mes por la Guardia Nacional y los Centros 330.

Mes	Número de establecimientos
Abril	5
Mayo	42
Junio	96
Julio	155

Tabla 1. Establecimientos visitados por mes

Se trabajaron dos fases para la realización de las pruebas: reactiva y proactiva. La fase reactiva fue la inicial y se realizó en las primeras semanas. Esta consistió en realizar pruebas de detección de COVID-19 en los establecimientos donde los administradores

se comunicaban para que se visitarán las facilidades a los efectos de realizar la prueba de detección de COVID-19, debido a posibles síntomas asociados a la enfermedad en empleados o residentes. En esta fase eran los establecimientos los que se comunicaban para solicitar que se hicieran las pruebas de detección de COVID-19. De otra parte, en la fase proactiva cada Centro 330 tenía la oportunidad de iniciar contacto con los establecimientos de cuidado prolongado asignado, para realizar pruebas y planificar las visitas para hacer las pruebas de detección de COVID-19.

III. Política Pública

Durante los inicios de la pandemia existía una necesidad de proteger a los adultos mayores que residían en establecimientos de cuidado prolongado. Por tal razón, mediante órdenes administrativas -mecanismo utilizado para establecer política pública en el Departamento de Salud- se promovió el cernimiento (realizar pruebas de detección de COVID-19) en adultos mayores en dichos establecimientos. Las políticas públicas son programas de gobierno desarrollados en función de un problema o situación determinada. Existen diversas órdenes administrativas y una resolución conjunta, que continúan vigentes, y que promovieron o requirieron el cernimiento:

- Orden Administrativa Núm. 440 A, de 29 de mayo de 2020 del Departamento de Salud referente a la distribución, manejo, administración y reporte de los resultados de las pruebas para COVID-19, donde, entre otras cosas, autoriza a realizar la toma de muestra para COVID-19 fuera de las facilidades de laboratorio.
- Orden Administrativa Núm. 443, de 5 de mayo de 2020 conjunta entre el Secretario de Salud, el Secretario Interino del Departamento de la Familia y la Administradora de la ASSMCA para ordenar realizar un cernimiento de prevención contra el COVID-19 a los adultos mayores. En específico se considera cernir a los adultos mayores participantes de la Administración de Familias y Niños (ADFAN) que viven en establecimientos supervisados y licenciados por el Departamento de la Familia o la ASSMCA. Entre las disposiciones de esta Orden se encuentra realizar un cernimiento de prevención contra el COVID-19 a los empleados que presten servicios en establecimientos de

cuidado prolongado, hogares sustitutos certificados y hogares transicionales para adultos mayores, adultos con impedimentos, personas con discapacidad mental, personas con limitaciones en el desarrollo y con problemas de salud mental y adicción. De otra parte, indica que se hará un cernimiento de prevención contra el COVID-19 a los residentes con una orden médica.

- Orden Administrativa Núm. 456, de 21 de julio de 2020 del Departamento de Salud ordena la implantación del cernimiento preventivo para el COVID-19 en los establecimientos de cuidado prolongado licenciados por el Departamento de la Familia y los licenciados por ASSMCA. Bajo esta Orden todos los establecimientos de este tipo se deben asegurar de que se le realice a los empleados y residentes del establecimiento una prueba para la detección de COVID-19 y el Departamento de Salud debe establecer el proceso y estrategias para realizar el cernimiento.
- La Resolución Conjunta 53, de 31 de julio de 2020 establece en la Sección 5 que cuando un residente o el personal del establecimiento presente síntomas de contagio de COVID-19, el Departamento de Salud tomará todas las medidas necesarias para realizar una prueba para determinar el contagio de COVID-19. En caso de haber una persona con prueba positiva el Departamento de Salud asistirá al establecimiento en el manejo y prevención.

Estas políticas públicas promovieron el desarrollo de ISAM. Mediante esta Iniciativa, personal del Departamento de Salud pudo visitar los establecimientos de cuidado prolongado con el aval del Estado para realizar las pruebas de cernimiento para monitorear la salud de los residentes y los empleados. El realizar las pruebas fue solo uno de los componentes asociados a los trabajos realizados. En ISAM se estableció como meta promover el bienestar del adulto mayor que vivía en establecimientos de cuidado prolongado y égidias mediante el monitoreo de la salud, la vigilancia epidemiológica activa y la educación.

IV. Estructura de ISAM

Basado en las Órdenes Administrativas y la Resolución Conjunta antes mencionadas, la población atendida mediante ISAM

incluyó a los empleados y residentes de establecimientos de cuidado prolongado y égidias. A su vez, se hicieron pruebas a los empleados que formaron parte de la iniciativa para salvaguardar la salud de ellos y de los participantes, usando las guías de los CDC.

A finales de julio de 2020 se comenzó una transformación del proyecto iniciado por el *Elder Justice Task Force* en relación con la realización de pruebas. El Departamento de Salud tomó el liderato, se creó ISAM y se expandieron los servicios más allá del proceso de pruebas de detección de COVID-19 (Figura 2). Los componentes desarrollados buscaban atender asuntos de prevención desde el panorama de salud de los adultos mayores en los establecimientos de cuidado prolongado. A continuación, se expone la estructura de esta iniciativa y los resultados de su implementación.

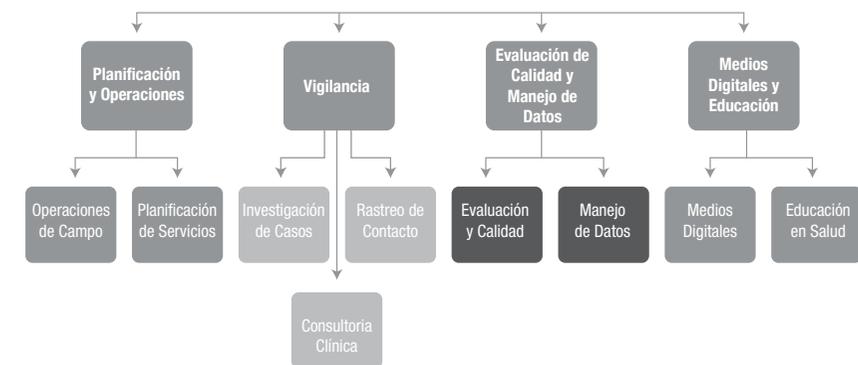


Figura 2. Organigrama de la ISAM

V. Componente de Planificación y Operaciones

Este componente contenía las unidades de Operaciones de Campo y Planificación de Servicios. Este era el componente inicial y tenía un elemento de coordinación de la realización de las pruebas, la logística del día de la toma de muestras de detección de COVID-19 y el envío de resultados y documentos. Como parte de los procesos de planificación de servicios se desarrollaron unos informes llamados “documentos de rutas” que contenían el nombre del establecimiento, la cantidad de personas a servir, el municipio, la dirección, la persona contacto, hora para la toma de muestras y los recursos que participaban del evento. Estos documentos de ruta se enviaban a los recursos (coordinadores de campo, enfermeras y personal de apoyo) vía correo electrónico. Esta información era utilizada por

el equipo de almacén de ISAM para preparar los materiales de toma de muestra (pruebas, equipo de protección personal (EPP), documentos, y materiales para descartar el material biomédico) a ser utilizados por ruta. También permitió hacer una proyección en solicitud de EPP por semana al almacén del Departamento de Salud, y a su vez, estimar el volumen de trabajo y la necesidad de personal. La coordinación de la ruta también permitió realizar un estimado en la cantidad de pruebas necesarias y materiales por semana y brindó una proyección de cantidad de personas servidas, al momento de solicitar las pruebas. Los coordinadores de campo utilizaban la información del documento de ruta para dar seguimiento al equipo hasta llegar a los establecimientos. Se incluye un resumen de la planificación de servicios para el periodo de enero a junio de 2021 (Tabla 2).

Región	Este	Norte	Oeste	Sur	Total
Empleados	7,936	10,060	7,030	7,004	32,030
Residentes	15,515	20,512	14,635	13,492	64,154
Pruebas Coordinadas (personas coordinadas para hacerse pruebas)	23,433	30,572	21,665	20,496	96,166
Establecimientos Coordinados (duplicados)	672	683	556	468	2,379
Égidas Coordinadas (duplicadas)	79	81	85	78	323

Tabla 2. Resumen de la planificación de servicios para pruebas de antígeno, enero – junio 2021

En los establecimientos, de haber casos positivos, el coordinador de campo lo informaba para planificación de pruebas de seguimiento según el protocolo. La persona a cargo de este componente también informaba al componente de evaluación de calidad y manejo de datos y al componente de vigilancia de los establecimientos donde había casos positivos. También este componente refería al componente de medios digitales y educación si un establecimiento necesitaba de alguna orientación educativa.

Desde el inicio de labores, el 28 de junio de 2020 hasta el 30 de junio de 2021, el equipo de trabajo de ISAM visitó un total de 830 establecimientos de cuidado prolongado (no duplicados) y con la colaboración de la Guardia Nacional se visitaron 132 égidas (no duplicadas) en 74 municipios de la Isla para realizar pruebas de antígeno, pruebas serológicas y pruebas moleculares (PCR). Una vez estuvieron disponibles las pruebas de antígeno, se comenzó a realizar este tipo de pruebas desde el 26 de octubre de 2020. A partir de esa fecha se dejaron de realizar pruebas serológicas. En total se realizaron 93,951 pruebas, siendo la mayor cantidad las pruebas de antígeno (Tabla 3).

Prueba	Empleados	Residentes	Total
Serológicas	3,423	4,827	8,250
Molecular	2,464	3,373	5,837
Antígenos	31,719	48,145	79,864

Tabla 3. Pruebas realizadas en los establecimientos de cuidado prolongado por tipo, julio 2020 – junio 2021

Se visitaron 901 establecimientos (777 establecimientos de cuidado prolongado y 124 égidas) en donde se realizaron 101,572 pruebas de antígeno: 31,719 a empleados y 49,454 a residentes (ver Tablas 3 y 4).

Descripción	Prueba positiva	Prueba negativa	Positividad (%)	TOTAL
Empleados	8	2,840	0.28	2,848
Residentes	48	18,812	0.26	18,860
Total de pruebas de antígeno realizadas			0.26	21,708

Tabla 4. Resumen detallado de resultados de pruebas de antígenos en las visitas a égidas noviembre 2020 – junio 2021

La positividad (casos positivos entre el total de pruebas) fue mayor en los establecimientos de cuidado prolongado que en las égidas. En el caso de los establecimientos la positividad en los residentes era más del doble que la de los empleados (Tabla 5).

Descripción	Prueba positiva	Prueba negativa	Positividad (%)	TOTAL
Empleados	362	31,357	1.1	31,719
Residentes	1,309	48,145	2.6	49,454
Total de pruebas de antígeno realizadas			2.1	81,173

Tabla 5. Resumen detallado de resultados de visitas a establecimientos de cuidado prolongado de adultos mayores, octubre 2020 – junio 2021

VI. Componente de Vigilancia

Este componente contenía las unidades de Investigación de Casos, Rastreo de Contactos y Consultoría Clínica. El componente de vigilancia realizaba gestiones de investigación de caso y rastreo de contactos de las poblaciones que vivían o trabajaban en los establecimientos de cuidado prolongado y égidias. Esto incluía el seguimiento diario a los establecimientos donde había casos positivos de COVID-19 (empleados y residentes) y las personas identificadas como contacto directo basado en los protocolos establecidos por el Departamento de Salud. Un contacto directo es una persona que tuvo un contacto cercano (de menos de 6 pies), por al menos 15 minutos, con una persona que es positiva a una prueba de detección de COVID-19.

Entre julio y diciembre de 2020 se investigaron 1,373 casos (personas con una prueba positiva de COVID-19) entre empleados y residentes de establecimientos de cuidado prolongado. Hubo 456 casos de menores de 65 años y 960 de 65 años o más. Además, hubo 287 casos que no tenían información de su edad. Hubo 479 contactos identificados; el 61.4 % de estos fueron mujeres. También se visitaron 276 establecimientos de cuidado prolongado para visita preventiva de control de infecciones (Figura 3).

Entre enero a mayo de 2021, hubo 482 residentes referidos y 235 empleados referidos (Figura 4). En ese periodo hubo 570 contactos referidos. De los casos sintomáticos identificados y referidos entre enero y junio de 2021, estos fluctuaron entre 0 casos en junio y 99 casos en enero (Figura 5).

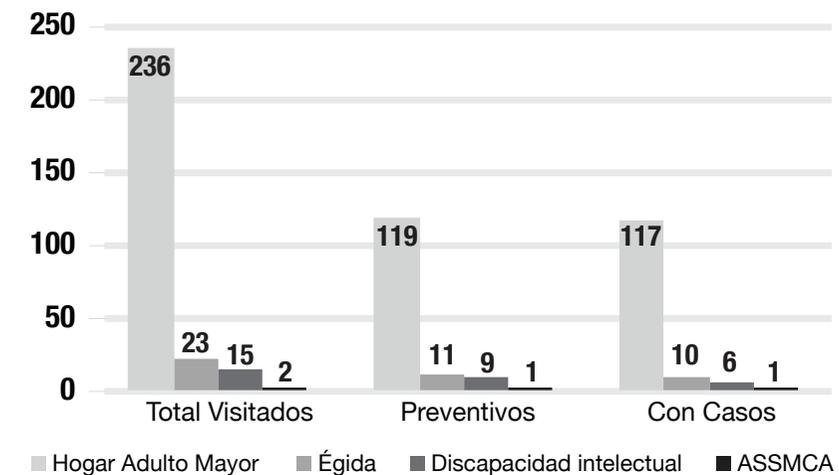


Figura 3. Total de establecimientos visitados de forma preventiva o con casos identificados para el periodo de julio a diciembre 2020

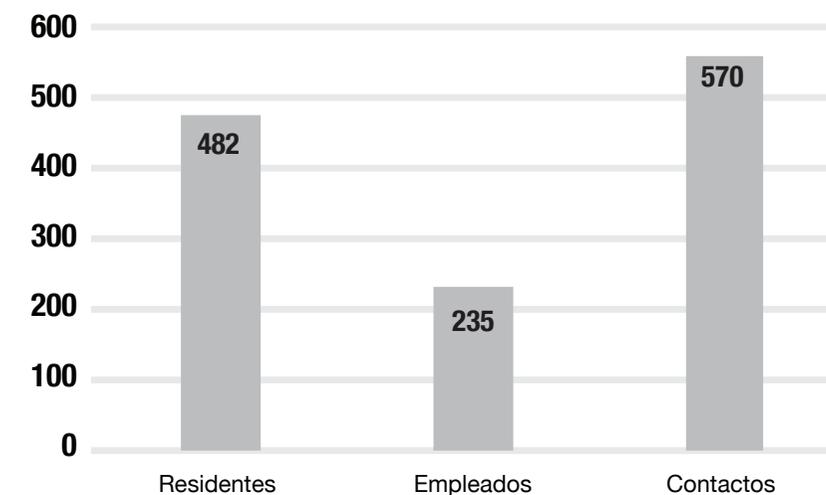


Figura 4. Total de casos referidos de establecimientos de adultos mayores para investigación, enero a mayo 2021 y acumulados

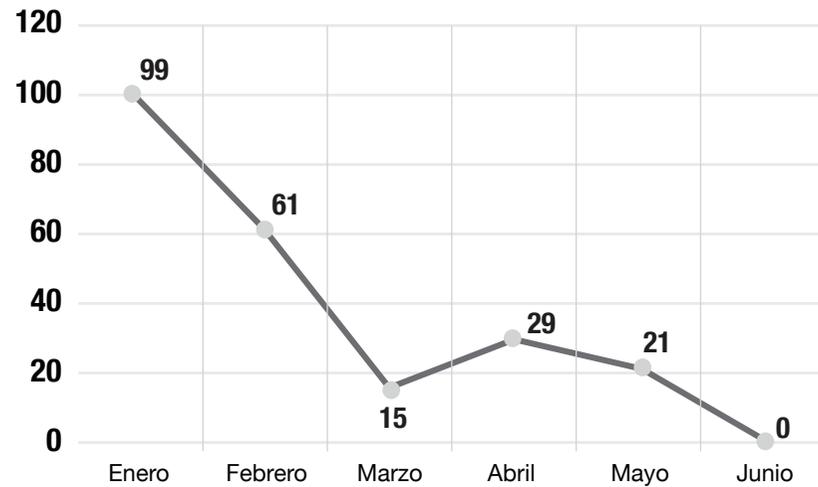


Figura 5. Total de casos sintomáticos identificados y referidos, enero – junio 2021

El equipo del Componente de Investigación brindó seguimiento a los contactos residentes de estos establecimientos de adultos mayores. En el mes de enero de 2021, 8 de los contactos fueron referidos para investigación de casos de COVID-19 por haber obtenido un resultado positivo en la prueba de detección. Estos fueron referidos a los Sistemas Municipales de Investigación de Caso y Rastreo de Contacto (SMICRC) de: Guaynabo (1), Isabela (4), San Juan (1), Toa Alta (1) y Yabucoa (1). Por otro lado, en el mes de febrero de 2021, 4 de los contactos fueron referidos como casos diagnosticados positivos de COVID-19 a los SMICRC de: Arecibo (3) y Trujillo Alto (1). Igualmente, en el mes de marzo de 2021, 4 de los contactos se refirieron a SMICRC: Arecibo (2), Cidra (1) y Río Grande (1). En el segundo trimestre de 2021, se refirieron a SMICRC para ser investigados 10, 1, y 6 contactos en los meses de abril, mayo y junio de 2021, respectivamente. Estos fueron dirigidos a SMICRC de: Bayamón (1), Canóvanas (2), Carolina (2), Guayama (1), Las Marías (6), Río Grande (3), San Juan (1) y Trujillo Alto (1). La distribución de género de los 33 contactos referidos en total para investigación de casos de COVID-19 durante estos meses fue la siguiente: 13 femeninos y 20 masculinos. Sobre el 80 % de los contactos eran por exposición familiar a través de catorce (14) municipios. Los síntomas más comunes fueron: fiebre y tos, seguido por dolor de cabeza y congestión nasal.

En el proceso de trabajar con casos y brotes, las características más relevantes fueron las siguientes: se impactaron 284

establecimientos con al menos 1 residente con resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica (ver Tabla 6). De estos, 260 corresponden a establecimientos de cuidado prolongado. Se impactaron 55 establecimientos con 3 o más residentes con resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica. De estos, 50 corresponden a establecimientos de cuidado prolongado. De otra parte, se impactaron 350 establecimientos con al menos 1 residente y empleado con resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica. De estos, 321 corresponden a establecimientos de cuidado prolongado. Se impactaron 66 establecimientos con 3 o más residentes y empleados con resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica. De estos, 611 corresponden a establecimientos de cuidado prolongado.

Región	Establecimientos
Aguadilla	11
Arecibo	15
Bayamón	56
Caguas	70
Fajardo	13
Mayagüez	19
Área Metropolitana	76
Ponce	24
Total	284

Tabla 6. Resumen de establecimientos con al menos 1 caso de COVID-19 reportado entre sus residentes por región

Entre julio y diciembre de 2020 las regiones con la mayor cantidad de establecimientos atendidos con al menos 1 residente con un resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica son las siguientes: Área Metropolitana (76) y Caguas (70). Los municipios con la mayor cantidad de establecimientos que tenían al menos un residente con un resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica son las siguientes: San Juan (44) y Bayamón (31). Las regiones que tenían la mayor cantidad de establecimientos atendidos con 3 o más residentes con un resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica son las siguientes: Área Metropolitana (19) y Caguas (14) (ver Tabla 7). Los municipios con la mayor cantidad de establecimientos que tenían 3 o más residentes

con un resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica son las siguientes: Guaynabo (9) y San Juan (7).

Región	Establecimientos
Arecibo	6
Bayamón	7
Caguas	14
Fajardo	5
Área Metropolitana	19
Ponce	4
Total	55

Tabla 7. Resumen de establecimientos con brotes de COVID-19 reportado entre sus residentes por región

Entre enero y junio de 2021, las regiones que contenían la mayor cantidad de establecimientos impactados con al menos un residente y empleado con un resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica son las siguientes: Área Metropolitana (92), Caguas (75) y Bayamón (74). Los municipios con la mayor cantidad de establecimientos impactados con al menos 1 residente y empleado con un resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica fueron: San Juan (50) y Bayamón (43). Las regiones con la mayor cantidad de establecimientos atendidos con tres o más residentes y empleados con un resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica son las siguientes: Área Metropolitana (23) y Caguas (18). Los municipios con la mayor cantidad de establecimientos que tenían 3 o más residentes o empleados con un resultado positivo a prueba molecular, antígenos o serológica fueron: Guaynabo (11) y San Juan (8).

Referente al rastreo de contactos, durante el mes de enero del año 2021 se identificaron 129 personas contactos de casos de COVID-19, 46 contactos en el mes de febrero, 64 contactos en el mes de marzo, 75 contactos en el mes de abril, 56 contactos en el mes de mayo, y finalmente, 16 contactos en el mes de junio. En total fueron 386 contactos. Estos se obtuvieron de 142 casos positivos a COVID-19 (ver Tablas 8 y 9).

Sexo	Frecuencia	Porcentaje
Femenino	237	61.4 %
Masculino	149	38.6 %

Tabla 8. Distribución de Género de los Contactos: (n = 386)

Rango de Edad (años)	Frecuencia	Porcentaje
Menos de 10	19	5.0 %
10 a 19	28	7.4 %
20 a 29	59	15.5 %
30 a 39	83	21.8 %
40 a 49	53	13.9 %
50 a 59	61	16.1 %
60 en adelante	77	20.3 %

Tabla 9. Distribución de Edad en años de los Contactos:(n = 380)

Nota: Se desconoce la edad de 6 contactos

Los contactos que se obtuvo la edad fueron 380 de 386 (98 % de los contactos en Rastreo). De los 386 contactos recibidos, se completaron las entrevistas del 96 % de los contactos. Las razones para no completar el seguimiento fueron las siguientes: Nunca respondieron (n = 7) o rehusaron completar el monitoreo (n = 8). Los contactos participantes estaban asociados con residentes y empleados de 100 establecimientos de cuidado prolongado de adultos mayores (incluyendo 14 égidas) a través de 38 municipios de Puerto Rico.

En el sistema de vigilancia también se trabajó un elemento de vigilancia de mortalidad, a los efectos de identificar las muertes de los adultos mayores que vivían en establecimientos de cuidado prolongado y tener un perfil de estos. Para esto, se utilizó la base de datos de mortalidad por COVID-19 de la Oficina de Epidemiología y se revisaba en el BioPortal y otras fuentes administrativas si los adultos mayores eran residentes de establecimientos de cuidado prolongado. Al analizar los datos se encontró que las regiones con mayor cantidad de defunciones por COVID-19 en residentes a junio 2021 (ver Tabla 10) son las siguientes: Bayamón (83), Área Metropolitana (69), Caguas (41), Arecibo (29) y Mayagüez (22) (Ver Tabla 8). Los municipios con mayor cantidad de defunciones de residentes por COVID-19 eran: San Juan (40), Bayamón (33), Toa Baja (21), Caguas (17), Mayagüez (15), Toa Alta (12) y Guaynabo (10).

Región	Defunciones
Aguadilla	11
Arecibo	29
Bayamón	83
Caguas	41
Fajardo	10
Mayagüez	22
Área Metropolitana	69
Ponce	17
Total	282

Tabla 10. Resumen de las defunciones por COVID-19 de residentes por Región de Salud

El 53.55 % de las defunciones eran féminas y el 46.45 % varones. El promedio de edad de las defunciones entre los residentes fue de 83.59 años. El promedio de edad de las defunciones femeninas fue de 86.19 años y de las defunciones masculinas fue de 80.60 años. Los meses con mayor cantidad de defunciones fueron: diciembre 2020 (66), enero 2021 (51), noviembre 2020 (38), agosto 2020 (32), septiembre 2020 (27) y octubre 2020 (26).

Se realizó asesoramiento a los establecimientos cuando surgían casos de COVID-19. La unidad de Consultoría Clínica realizó 1,830 intervenciones entre diciembre 2020 a junio 2021. Los principales temas discutidos en las intervenciones (llamadas, visitas, correos electrónicos y mensajería digital) fueron la discusión de resultados de pruebas (1,176), manejo de COVID-19 (1,093), prevención y precauciones universales (1,235), barreras de protección (1,005), control de infecciones y medidas de prevención de contagio (1,030). (Ver Tabla 11 para el detalle de los tipos de intervención realizados.)

Tipo de intervención	Total
Llamadas	1,768
Visitas	47
Correos electrónicos	4
Mensajería digital (WhatsApp, iMessage, etc.)	11
Total de intervenciones	1,830

Tabla 11. Intervenciones realizadas de consultoría clínica, diciembre 2020 – junio 2021

VII. Componente de Evaluación de Calidad y Manejo de Datos

Este componente contenía las Unidades de Evaluación de Calidad y el Manejo de Datos. Se trabajó la digitalización de resultados y entrada de resultados al BioPortal de las pruebas realizadas en los establecimientos de cuidado prolongado. El BioPortal es la base de datos del Departamento de Salud que contiene todos los resultados de las diferentes pruebas realizadas para detectar COVID-19 en la población de Puerto Rico. Durante el proceso de entrada de datos se desarrollaban bitácoras de los establecimientos impactados y el resumen de los resultados de estas pruebas. Se revisaba la completitud de los documentos y se recaba la información faltante. En este proceso, también se generaban las listas de los casos positivos recibidos, que se compartían con el componente de investigación de casos y los consultores clínicos. El recibir esta información permitía el que se pudiera realizar la entrevista inicial a los casos positivos y coordinar las intervenciones de los consultores clínicos. Durante el mes de diciembre de 2020 se concentraron las visitas en los lugares con brotes, por lo que el equipo de entrada de datos enviaba los nombres de los establecimientos de cuidado prolongado con casos positivos para que se incluyeran en las rutas subsiguientes.

Las pruebas moleculares realizadas por el equipo eran analizadas por el Laboratorio de Salud Pública del Departamento de Salud y los resultados eran subidos al BioPortal por su personal de entrada de datos. Para que el personal de ISAM pudiera obtener los resultados y brindarlo a los operadores de los establecimientos de cuidado prolongado, había que hacer una búsqueda en el BioPortal para cada una de las personas que se hizo la prueba. Estos resultados se les enviaban a los operadores de los establecimientos de cuidado prolongado y a los consultores clínicos para discusión de los resultados con los operadores. También se realizó un pareo entre las pruebas solicitadas y los resultados recibidos para determinar la cantidad de pruebas solicitadas vs las realizadas. Finalmente, los resultados de las pruebas realizadas en los establecimientos se brindaban al grupo de certificaciones para desarrollar una certificación de prueba realizada que se le entregaba al establecimiento de cuidado prolongado. Ese certificado era presentado por el establecimiento al Departamento de la Familia para cumplir con la Orden Administrativa Núm. 443, de 5 de mayo de 2020 y la Orden Administrativa Núm. 456, de 21 de julio de 2020.

Como parte de este componente se desarrollaron diversos informes. Entre estos, se encuentran (a) el Informe de Casos y Brotes, (b) Informe de Mortalidad por COVID-19, (c) Informe de Rastreo de Contactos, (d) Informe de Casos Referidos para Investigación, (e) Informe Staff Médico, (f) Informe diario de visitas realizadas, y (g) Resumen de Pruebas de Antígeno, entre otros. Estos informes eran compartidos con el Secretario del Departamento de Salud, personal del Departamento de la Familia y el *Elder Justice Task Force*. La información contenida era utilizada para el monitoreo del estado de situación de los establecimientos de cuidado prolongado y la toma de decisiones. También se hacía un informe semanal para los medios de comunicación, de forma que tuvieran conocimiento del estatus de salud de los adultos mayores en los establecimientos de cuidado prolongado.

VIII. Componente de Medios Digitales y Educación

Este Componente contenía las unidades de Medios Digitales y Educación en Salud. En este Componente se brindaba orientación y se realizaban visitas para asesoramiento clínico a los establecimientos donde había casos positivos de COVID-19. Como parte de los procesos educativos, el personal clínico brindó orientación sobre el COVID-19 a 2,214 establecimientos de cuidado prolongado y a égidas, y dirigió a los operadores de las instituciones geriátricas a alcanzar y mantener la fase de recuperación. Algunos de los temas de orientación fueron: Protocolo de COVID-19, según los CDC, Guía de aislamiento, Control de infecciones y medidas de prevención.

Este componente creó y elaboró materiales educativos con diversos temas dirigidos a los adultos mayores, familiares, cuidadores y administradores de cuidado prolongado, hogares sustitutos, égidas, centros de actividades, centros de servicios múltiples y hogares transicionales. También tuvo presencia en las redes sociales con la creación de la página de Facebook Mundo Mayor. Con esta página se buscó proporcionar información que satisficiera las necesidades educativas de los adultos mayores, cuidadores y profesionales de la salud. Además, promovía la interacción para promover el aprendizaje, el intercambio de información y el diálogo entre los adultos mayores y sus cuidadores.

Además de la creación y disseminación del material en las redes sociales, las educadoras mantuvieron una alta capacitación en temas de enfermedades crónicas, temas sociales, el COVID-19, prevención

de enfermedades y temas libres en salud pública (ver Tabla 12, Figuras 6 y 7). También se establecieron alianzas con el personal del Departamento de Salud que atiende el tema de enfermedades crónicas para dar educación en distintos componentes asociados al COVID-19 y enfermedades crónicas en esta población.

Categoría	Cantidad
Folletos informativos	207
Artes Digitales	277
Power Point – Guías	7
Calendarios	2
Website	1
Infografías	1
Total	495

Tabla 12. Documentos realizados, enero – junio 2021



Figura 6. Portada de la Guía para establecimientos de cuidado prolongado

Miocarditis y la COVID-19

La miocarditis es la inflamación del músculo cardíaco (miocardio). Puede afectar el músculo cardíaco y el sistema del corazón.

Según los datos del registro demográfico, los fallecidos por la COVID-19 en Puerto Rico, son mayormente hombres (60%) con una edad de 72 años.

El efecto inflamatorio del virus afecta directamente al músculo del corazón de varias maneras: aumenta el estado de coagulación y forma trombos (fallo cardíaco).

Síntomas:

- Dolor de pecho.
- Ritmos cardíacos acelerados.
- Fatiga y sensación de líquidos que provoca hinchazón de las piernas, tobillos y pies.

Mundo Mayor | DEPARTAMENTO DE SALUD

Figura 7. Ejemplo de post en redes sociales

IX. Proyecto especial: Vacunación

Del 31 de mayo al 17 de junio de 2021 se contactó un total de 1,166 establecimientos licenciados por el Departamento de la Familia, ASSMCA, Departamento de Salud, Departamento de Vivienda o *U.S. Department of Housing and Urban Development* (HUD) para identificar el estatus de vacunación de los empleados y residentes de cada establecimiento. Se realizó una encuesta para identificar las edades de los residentes y empleados sin vacunar y los motivos principales por los cuales éstos no se habían vacunado. La mayoría de los establecimientos contaban con más del 90 % de la matrícula vacunada (ver Tablas 13 – 15).

Región del Departamento de Salud	Menos del 70 % vacunados	Entre 70 % y 90 % vacunados	Más del 90 % vacunados
Arecibo	3	17	99
Bayamón	14	24	143
Caguas	8	35	117
Fajardo	5	12	26
Mayagüez / Aguadilla	6	34	160
Área Metro	17	55	202
Ponce	11	31	147

Tabla 13. Total de establecimientos contactados, por región de localización: 31 de mayo al 17 de junio de 2021 (n=1,166)

Tipo	Total	Total vacunados (%)
Empleados	12,699	11,799 (92.9 %)
Residentes	26,297	24,060 (91.5 %)

Tabla 14. Total vacunados (empleados y residentes), según reportado: 31 de mayo al 17 de junio de 2021*

* Empleados y residentes de los 1,166 establecimientos contactados que proveyeron información entre el 31 de mayo al 17 de junio de 2021.

Región del Departamento de Salud	59 años o menos	60 – 69 años	70 – 79 años	80 – 89 años	90 años en adelante
Arecibo	1	4	8	6	3
Bayamón	1	2	13	18	10
Caguas	15	7	6	15	7
Fajardo	5	13	8	16	2
Mayagüez / Aguadilla	2	5	19	21	11
Área Metro	7	6	17	4	10
Ponce	1	20	30	27	8

Tabla 15. Total de participantes sin vacunar identificados (por rango de edad): 31 de mayo al 17 de junio de 2021 (n=348 participantes de 152 establecimientos contactados) *

* No se contactó a la totalidad de establecimientos identificados con menos del 90 % de su población vacunada.

ISAM contó con una estructura organizacional que fue desarrollada para suplir las necesidades que teníamos en Puerto Rico. Esto permitió tener un sistema flexible que trabajó diversos componentes incluyendo el clínico, educativo y epidemiológico. Se colaboró de forma integrada con el Departamento de la Familia y la ASSMCA para asegurar identificar los establecimientos de cuidado prolongado activos y dónde había brotes de COVID-19. También se colaboró con el *Elder Justice Task Force* y la Guardia Nacional, compartiendo información y estableciendo estrategias para salvaguardar la salud de la población adulta mayor. El compromiso del equipo de trabajo fue crucial para atender de forma oportuna, empática y ética a la población que residía y trabajaba en los establecimientos de cuidado prolongado.

X. Conclusión

Según el diccionario *Oxford Languages*, una de las definiciones de ética es el conjunto de costumbres y normas que dirigen o valoran el comportamiento humano en una comunidad. La comunidad que incorpora a los establecimientos de cuidado prolongado debe haber obtenido unas enseñanzas de lo pasado en relación con la pandemia no solo en Puerto Rico, sino en otros lugares del mundo. Una de éstas es reconceptualizar cómo se diseñan las facilidades de los establecimientos de cuidado prolongado. Estos deben ser

repensados para que sean divididos en áreas más pequeñas con habitaciones adicionales por separado para residentes que necesiten aislamiento debido a una infección y proveer la facilidad de que un familiar pueda quedarse con un residente en casos compasivos (Szczerbińska, 2020: 639).

Se necesitan procedimientos más eficaces para proteger a los residentes de la exposición a una infección que otros traen al establecimiento: por ejemplo, pruebas regulares por adelantado al *staff* y una ley laboral que garantice la compensación cuando el trabajador está enfermo para evitar que una persona con síntomas vaya a trabajar. El adiestramiento regular del personal es otra forma importante de crear conciencia sobre cómo prevenir la propagación de una infección. Se deben adoptar en los establecimientos de cuidado prolongado las normas de control de infecciones existentes en los hospitales, ya que brindan atención a las personas vulneradas como lo son los adultos mayores y personas con enfermedades crónicas, que tienen un mayor riesgo de complicaciones y muerte debido a cualquier infección. De otra parte, se debe establecer adiestramientos compulsorios en la prevención de infecciones nosocomiales. Finalmente, se debe introducir procedimientos apropiados y entrenamientos de *staff* (como ocurrió en Corea del Sur y Hong Kong) para que dicho personal se sienta confiado de lo que sabe para hacer cosas de forma correcta (Szczerbińska, 2020: 641).

La pandemia de SARS-CoV-2 ha planteado muchas cuestiones éticas. Una de éstas es la suspensión de las visitas de los familiares y el aislamiento de los residentes. Por lo tanto, los establecimientos deben tener más asequibles las tecnologías como *laptops*, tabletas y teléfonos inteligentes para promover la comunicación entre los residentes y sus familiares (Szczerbińska, 2020: 641). Otro elemento importante fue la muerte de residentes sin despedirse de sus familiares. En algunos casos, los familiares pudieron ver, tomando las debidas precauciones, a su familiar, en otros casos, esta alternativa no se utilizó. Es importante recordar que esta persona vivía con otras personas y recibía cuidados por parte del personal que allí laboraba. Es por esto, por lo que estas personas no murieron solas, si no que tuvieron el cariño y afecto de quienes se convirtieron en su familia extendida. Se recomienda que se desarrollen programas de apoyo tanto a los familiares como al personal del establecimiento de cuidado prolongado después de la muerte de un residente, lo que permitirá la reflexión y el alivio de las emociones para reducir la

carga de la situación (Szczerbińska, 2020: 641).

Finalmente, la población de Puerto Rico es una envejecida y los adultos mayores son una de las poblaciones vulneradas más afectadas por COVID-19. El desarrollo dramático de COVID-19 hizo necesario continuar con los esfuerzos y capacidades de respuesta del Departamento de Salud para responder adecuadamente a la emergencia en salud pública que representó el inicio de la pandemia. ISAM trabajó para tener de forma preventiva un panorama de la salud de nuestros adultos mayores en los establecimientos de cuidado prolongado y promover su salud. Mediante las pruebas de detección de COVID-19 se pudieron identificar brotes de forma temprana y contener estos. Esto redundó en un porcentaje de muertes muy por debajo al experimentado en estas poblaciones en los Estados Unidos y Europa. De otra parte, ISAM desarrolló material educativo pertinente, en un lenguaje simple y accesible a diversas poblaciones. Esta experiencia nos ayudó a estar preparados para cualquier emergencia futura de salud pública.

REFERENCIAS

- Centers for Disease Control and Prevention. (2022). *2019 Prevalence and trends data*. Retrieved from <https://www.cdc.gov/brfss/>
- Chidambaram, P. (2022). *Over 200,000 Residents and Staff in Long-Term Care Facilities Have Died From COVID-19*. Retrieved from <https://www.kff.org/policy-watch/over-200000-residents-and-staff-in-long-term-care-facilities-have-died-from-covid-19/>
- Departamento de la Familia. (2021). *Lista de establecimientos licenciados*. Recuperado de <https://agencias.pr.gov/agencias/secretariado/LICENCIAMIENTO1/REG%20CENTROS%20LIC%20CERT%20ADULTOS%20MAYORES%20Y%20ADULTOS%20IMPEDIMENTOS%20-%20AUG192021.pdf>.
- Departamento de Salud. (2022, 12 de agosto). COVID-19 en cifras en Puerto Rico. Recuperado de <https://covid19datos.salud.gov.pr/#resumen>.
- Fundación Atilano Sánchez Sánchez. (2022). Las 10 principales enfermedades que sufren las personas mayores. Recuperado de <https://www.fundacionfass.org/general/las-10-principales-enfermedades-que-sufren-las-personas-mayores/>
- Markowitz, A. & Paulin, E. AARP te responde: Los hogares de ancianos y el coronavirus. Recuperado de <https://www.aarp.org/espanol/recursos-para-el-cuidado/prestar-cuidado/info-2020/hogares-de-ancianos-y-coronavirus-preguntas-respuestas.html>.
- Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada. (2022). Perfil Demográfico de la Población de Edad Avanzada: Puerto Rico y el Mundo, San Juan.

- Organización Mundial de la Salud (2021, 4 de octubre). Envejecimiento y Salud. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>.
- Organización Panamericana de la Salud. (2020). Las personas mayores de 60 años han sido las más afectadas por el COVID-19 en las Américas. Recuperado de <https://www.paho.org/es/noticias/30-9-2020-personas-mayores-60-anos-han-sido-mas-afectadas-por-covid-19-americas>.
- Organización Panamericana de la Salud. (2022). El COVID-19 y Adultos Mayores. Recuperado de <https://www.paho.org/es/envejecimiento-saludable/covid-19-adultos-mayores>.
- Rodríguez Ayuso, I. R. (2021). Informe de resultados, Iniciativa de Salud para Adultos Mayores, Proyecto Especial COVID-19. Recuperado de <https://estadisticas.pr/files/Inventario/publicaciones/ISAM%20-%20Informe%20de%20resultados.pdf>.
- Suárez, E., Marín, H., Mattei, H., Reyes, J. C., Torres, P., & Pérez, C. (2020). *Estudio de salud para la elaboración del Plan Estratégico del Departamento de Salud de Puerto Rico 2020-2025*. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Ciencias Médicas.
- Szczerbińska, K. (2020). Could we have done better with COVID19 in nursing homes? *European Geriatrics Medicine*, 44, 639-643. <https://doi.org/10.1007/s41999-020-00362-7>.
- Tullo, J.E., Lerea, M. J., López, P. & Alonso, L. *Revista Panameña de Salud Pública*, 44, e161. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2020.161>.
- US Census Bureau. (2021). American Community Survey B01001 sex by age:, 2019: ACS 1 - year estimates detailed table. Retrieved from <https://data.census.gov>.
- US Census Bureau. (2021). American Community Survey B01002 Median age by sex, 2019: ACS 1 - year estimates detailed tables. Retrieved from <https://data.census.gov>.
- World Health Organization, (2022, 10 de agosto). Weekly epidemiological update on Covid-19 - 10 August 2022. Edition 104. Recuperado de <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update-on-covid-19---10-august-2022>.

DATOS BIOGRÁFICOS DE LOS AUTORES

Dr. Carlos Rafael Mellado López es el Secretario del Departamento de Salud del Gobierno de Puerto Rico desde 2021. Sirvió como Procurador del Paciente, Director del Centro de Salud de Canóvanas y del Caribbean Medical Center, en Fajardo. Salubrista, 23 años de experiencia, asesor médico de la Comisión de Asuntos de Salud y Asuntos de la Mujer en el Senado de Puerto Rico y miembro honorífico de la Comisión Conjunta de la Asamblea Legislativa para

la Implantación del Derecho de la Salud. Su labor humanitaria ha trascendido a Puerto Rico, mediante la organización Haití se Pone de Pie. Como médico primario, es un apasionado del cuidado primario y preventivo.

Dra. Idania R. Rodríguez Ayuso lleva más de 20 años desempeñándose como epidemióloga, investigadora y educadora. Ha liderado proyectos para mejorar la accesibilidad y la calidad de las estadísticas, incluido el análisis de los cambios observados en las estadísticas de mortalidad y su revisión. Se desempeña como directora de la iniciativa de Salud para Adultos Mayores donde se realizaba pruebas de cernimiento de COVID-19 en los establecimientos de cuido prolongado en el Departamento de Salud. Actualmente, funge como directora de la División de Promoción de la Salud de la Secretaría Auxiliar de Salud Familiar, Servicios Integrados y Promoción de la Salud del Departamento de Salud.

REFLEXIONES SOBRE EL NEPOTISMO EN PUERTO RICO

Reyna M. Tejeda Cordero

*Nepotismo:
“Desmedida preferencia que algunos dan a sus
parientes para las concesiones o empleos públicos”
Diccionario de la Lengua Española
Edición del Tricentenario*

I. NEPOTISMO: INTRODUCCIÓN

El nepotismo es un tema que no se ha documentado mucho en el servicio público de Puerto Rico. Por lo tanto, me he propuesto identificar su tracto, los asuntos vinculantes y la jurisprudencia que de alguna forma asista en esta ausencia.

En mis años de experiencia en el servicio público siempre me ha preocupado y sé que muchas y muchos coinciden conmigo en que, como País no hemos podido organizarnos para cosas sencillas, a corto, mediano y largo plazo, y mucho menos para aspectos importantes de nuestra calidad de vida en general. Así que, a mi entender, el nepotismo ha generado en el servicio público un elemento de discordia en representación de los males que nos aquejan. Y es que el nepotismo se ve, se conoce, se palpa y se señala. No se trata de patrones o esquemas ocultos, escondidos, impropios y corruptos que no se perciben rápido o a simple vista.

Para comenzar y de forma sencilla, antes de remontarme a sus inicios, actualmente la norma sobre el nepotismo prohíbe que el pariente de un servidor público en una agencia pueda laborar en esa misma agencia, con determinadas y justificadas excepciones. Y en Puerto Rico todas, todos y todes saben o creen saber quiénes son parientes por consanguinidad o por afinidad.

Para añadir elementos a este asunto en Puerto Rico, están los que quieren proscribir el nepotismo incluso de parientes entre agencias diferentes y hasta en ramas políticas distintas. Tan es así que, en el año 2021, se ha propuesto que se prohíba el *nepotismo cruzado*, es decir, que el pariente de un servidor público no pueda trabajar en otra

agencia, municipio distinto o hasta incluso en el Poder Legislativo.¹

Y si a eso le sumamos lo que piensan algunos y algunas en la clase política puertorriqueña de que esto del nepotismo se trata de asuntos frívolos, administrativos, que rayan en lo absurdo y que una paga de salario mínimo a un pariente no se debe considerar nepotismo, se nos agrava el asunto.²

Entiéndase, no vale la pena actuar sobre conductas de nepotismo en el Gobierno, o ¿sobre unas sí y otras no? ¿Depende del actor o de la actora? ¿Depende de si es de alta jerarquía o no? ¿Depende de la cuantía que reciban o puedan recibir? ¿Depende del sueldito, sueldo o sueldazo? ¿Depende del puestito, puesto o puestazo? ¿Depende de qué? Es como una gran cantidad de contrasentidos y de esquizofrenia colectiva. Sería muy interesante que se hiciera público un estudio desde la perspectiva psicológica y psiquiátrica de los asuntos que nos paralizan en Puerto Rico como Nación, de manera que nos asista en nuestra recuperación y sanación definitiva.³ Complicado por demás.

Estamos un tanto desenfocados, como en muchos otros temas de nuestra sociedad. Ya es hora de que llegue el momento de poner todos los temas similares sobre la mesa, estructurarlos y dirigirlos tratando de ser una sociedad organizada, coherente, responsable y justa.

He soñado con una Asamblea Legislativa que prácticamente no legisle nada nuevo, que se dedique a organizar e integrar las miles de leyes vigentes, las leyes con cientos de enmiendas, derogar las inoperantes y a requerir el cumplimiento de las que funcionan. Esta desorganización y polarización nos paraliza y nos seguirá paralizando. Y el tema del nepotismo no es la excepción.

Sin duda alguna, *[el] favoritismo y el nepotismo son factores de desaliento en cualquier grupo social. El hombre que se ve privado injustamente de lo que legítimamente le corresponde pierde fácilmente el entusiasmo y la dedicación. Tanto las grandes empresas como el Estado, no se caracterizan por su ecuanimidad en las promociones y nombramientos de sus servidores, porque las camarillas saben hacer prevalecer sus intereses particulares por encima de cualquier otra consideración.*⁴

En el mundo ideal, lo importante sería que los méritos de todas y todos aquellos que le sirvan al Gobierno, desde cualquier espacio, sean los idóneos, independientemente del parentesco que puedan tener con determinadas personas que ya se encuentren laborando en el servicio público. Pero como no hemos logrado ese fino balance,

la solución ha sido tratar de reglamentarlo todo. Y digo tratar, porque como ya he señalado, ni eso hemos conseguido. Además, no podemos seguir haciendo las mismas cosas, que evidentemente no han sido efectivas, esperando resultados diferentes.

II. NEPOTISMO EN PUERTO RICO Y EL PRINCIPIO DE MÉRITO: PRIMERAS LEGISLACIONES

*“Principio de mérito y capacidad -
Exigencia general de seleccionar a los empleados públicos
valorando sus méritos académicos o profesionales y sus competencias
para el servicio público”
Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*

Nos trasladamos a principios del siglo XX. La Ley del 14 de marzo de 1907, titulada *Para reglamentar y mejorar el servicio civil de Puerto Rico*, ya trataba de considerar los méritos de los aspirantes para el servicio público. Esta primera Ley estableció un sistema centralizado y quizás más manejable por tratarse de una cantidad limitada de empleados públicos. Ese primer modelo de servicio civil correspondía a la realidad norteamericana que existía en Puerto Rico desde el 1898.⁵

A pesar de ese primer intento, nos dice la Lcda. Alba Caballero Fuentes que, durante ese periodo, no se estableció un sistema de clasificación de cargos, ni una estructura retributiva. Además, que los nombramientos políticos y transitorios eran la norma por lo que fracasó el intento de establecer un primer sistema de mérito.⁶

La Ley Núm. 88 de 11 de mayo de 1931, por su parte, creó la Comisión de Servicio Civil y estableció clasificaciones de nombramientos realizados por el Presidente de Estados Unidos y el Gobierno Insular. También establecía registros de elegibles para seleccionar a los de relativa capacidad y aptitudes. Complicada presunción histórica, seleccionar a los de *relativa* capacidad. Quizás para aquel momento no consideraban que se encontraran personas nativas con *plena* capacidad para servirle al Gobierno. Bastaba con que tuvieran *relativa* capacidad. Triste es nuestra historia de menosprecio y sometimiento.

A través de esas primeras leyes quedó evidenciado el alto grado de centralización en el sistema de personal gubernamental, el cual era necesario para romper con el clientelismo político y establecer las bases de un sistema de mérito profesional.⁷

Posteriormente, se aprobó la Ley Núm. 32 de 14 de abril de 1941, titulada *Para prohibir y evitar el nepotismo y otras prácticas contrarias a una sana moral administrativa*, la cual dispuso que ninguna familia podría derivar de fondos públicos procedentes del Gobierno Insular o de cualquier Gobierno Municipal de Puerto Rico, en forma de sueldos, dietas, jornales o cualquiera otra manera de compensación, ingreso o beneficio que se perciba con carácter permanente una suma mayor de \$250 mensuales. Se entendía por familia las personas comprendidas dentro del tercer grado de consanguinidad⁸ y el segundo de afinidad⁹ que convivan bajo el mismo techo y las que dependan de estas para su subsistencia. En caso de alguna emergencia pública o de necesidad, se le concedía al Gobernador la facultad de eximir de esta prohibición. Esta Ley también dispuso que ningún jefe con autoridad para hacer nombramientos podría nombrar a más de un familiar suyo para un cargo de confianza. Mediante la Ley Núm. 61 de 10 de junio de 1955 se derogó, sin más, la Ley 32 de 1941.

Por su parte, la Ley Núm. 99 de 5 de mayo de 1941, según enmendada, prohibió el nepotismo de manera parcial, solamente para la Asamblea Legislativa. Ya más reciente, desde el 2003, mediante la Ley 129-2003, tal prohibición también incluye expresamente a la Oficina del Contralor de Puerto Rico y a la Oficina del Procurador del Ciudadano (*Ombudsman*), los cuales forman parte del Poder Legislativo, en “aras de auspiciar la más pura administración de los asuntos públicos”. En esta legislación se prohíbe y limita el nombramiento o contratación a no más de un pariente hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad.

Evidentemente, era necesario, por lo menos en la Asamblea Legislativa, reconocer la situación y permitir alguna excepción. Un pariente por legislador parecía y parece ser una cantidad razonable según nuestra legislación vigente.

A mediados del siglo XX, la Ley Núm. 345 de 12 de mayo de 1947, según enmendada, conocida como la *Ley de Personal para el Gobierno Insular de Puerto Rico*, partía de un servicio por oposición, de exámenes, ternas¹⁰, experiencia, capacidad, conocimientos, sistema de méritos, aptitud, servicios satisfactorios y periodos probatorios. También evitaba criterios políticos y contenía prohibición de actos ilegales para obtener nombramientos. En retrospectiva, trataba de ser un sistema centralizado y riguroso con el que se inició ese proceso administrativo en nuestro ordenamiento jurídico. Se intentó que el sistema de recursos humanos estuviera

centralizado y controlado de forma uniforme. De hecho, se conoce esa época como la “era de oro de la administración pública en Puerto Rico”.¹¹

Cinco años más tarde, allá para el 1952, se adoptó la *Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y su Artículo II*, Sección 1, dispone que: *La dignidad del ser humano es inviolable. Todos los hombres son iguales ante la Ley. No podrá establecerse discriminación alguno por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas*. Con esta disposición constitucional se abonó a la interpretación que se siguió desarrollando de que los más aptos fueran los que sirvieran en el Gobierno, al tratar de evitar la discriminación y fomentar la igualdad.

Finalmente, 23 años más tarde, con la aprobación de la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como la *Ley de Personal del Servicio Público, (Ley de Personal de 1975)*, se adopta expresamente la política pública sobre el *principio de mérito*. Esta política pública promulgó el axioma de que solo le sirva al Gobierno el personal más apto y que todo empleado se seleccione, adiestre, ascienda y retenga en su empleo en consideración a sus *méritos* y a sus capacidades. Esa es la aspiración perfecta.

Con todo este trasfondo, es casi a finales del Siglo XX cuando se aprobó la primera *Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley de Ética de 1985)*, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada. En aquel momento, parecería que no era un problema el nepotismo. No era una conducta reprobable. No se trataba de una conducta que se interesara prohibir. No hubo interés en proscribir formalmente esa — ¿tan reprobable? — conducta. Para la Asamblea Legislativa de aquel momento, en cuanto a los servidores públicos en el Poder Ejecutivo, esa conducta no representaba un problema que tuvieran que subsanar mediante legislación. Y no era por desconocimiento, ya que se habían aprobado ciertas leyes para prohibirlo en el pasado y el propio Poder Legislativo contaba con una limitación al nepotismo desde el 1941. No era un —¿problema?— ajeno a ellos.

Podemos observar que, en el Historial Legislativo de la que se convirtió en nuestra primera *Ley de Ética de 1985*, en el Sustitutivo al P. del S. 292, sí hubo una propuesta de incluir alguna prohibición al nepotismo en la Rama Ejecutiva, la cual no prosperó. La propuesta disponía que *[n]ingún funcionario o empleado público fomentará ni practicará el patronazgo político, el nepotismo, el discriminación por cualquier razón ni aplicará criterios partidistas en el ejercicio*

de cualquier función pública cuando estas prácticas violen las disposiciones constitucionales y legales vigentes en Puerto Rico. No se encuentra información dirigida a esclarecer ese aspecto en el Historial Legislativo. Solo que finalmente la prohibición al nepotismo no se incluyó en la *Ley de Ética de 1985*.

Popular refrán es que *el que tiene padrino se bautiza*. El “ay bendito” de nuestra idiosincrasia puertorriqueña, la cultura de ser buena gente, de ser muy amigables, sociables, hospitalarios, paternalistas, de que en Puerto Rico todo el mundo se conoce por lo pequeño que es, de que Puerto Rico es una calle ancha, de que todas y todos de alguna forma u otra somos parientes, por las relaciones políticas existentes, entre otras conductas innombrables, especulamos que todo ello probablemente hacía que el nepotismo no fuera un problema que atender.

Después de todo, no hay mayor confianza que la que se puede tener en una persona que resulta ser el pariente del que tiene la autoridad y el poder. De ahí también surge el principio de los puestos de confianza. En general, un puesto de confianza es de libre selección, libre remoción y deberá reunir aquellos requisitos de preparación, experiencia y de otra naturaleza que la autoridad nominadora considere imprescindibles para el desempeño adecuado de las funciones asignadas al puesto.¹² ¿Confianza de quién? ¿Confianza de qué? Porque a pesar de la confianza, hay un trabajo que hacer con calidad y eficiencia independientemente de la razón por la cual se llega a ejercer una función pública, y por el bienestar general. Históricamente se ha asociado “confianza” a la confianza atada a una ideología o a un partido político y ese no es necesariamente, o no debe y no puede ser el único concepto de “confianza”.

Nuestro sistema de recursos humanos en el servicio público de Puerto Rico ha estado y está cimentado esencialmente en el concepto de servicio de carrera y el servicio de confianza. En el servicio de carrera es imprescindible el “tan refrito” principio de mérito y en el de confianza, también debiera permear ese principio, aunque con libre selección y remoción. Lo que ocurre es que el principio de mérito se ha ido desvirtuando poco a poco. Y con algunos detractores con poder, de lo poco que nos queda, se torna más cuesta arriba mantenerlo.

Si lo que permea es única y precisamente ese vínculo familiar, sin importar los méritos y las cualificaciones particulares de la persona, entonces sin duda estamos ante actos de corrupción que socavan el respeto y la validez de nuestras instituciones. ¿Quién nos

cree? La mística del servicio público se perdió hace muchos años. Sobre aquella llamada “época dorada” en el servicio público en Puerto Rico nos afirma el profesor Leonardo Santana Rabell que *la eficiencia, honestidad y responsabilidad del servicio público parece esfumarse ante el tropel de los complicados problemas que acosan a nuestro sistema político-administrativo*. También añade, con lo que estoy de acuerdo, que *[la] percepción de la crisis de la gestión pública está acompañada por un creciente cinismo y desaliento sobre la capacidad de gobernar a la sociedad puertorriqueña*.¹³

Al presente estamos tratando de recuperar esa mística y la regulación del nepotismo parece ser una herramienta tangible para ayudar en ese objetivo. Y digo parece, porque aparenta tener más detractores que adeptos. O por lo menos, observamos personas con autoridad y poder que por un lado critican el control del Estado sobre la práctica del nepotismo y por otro los que se indignan mucho cuando no se hace nada. Insisto en la esquizofrenia colectiva que nos paraliza.

Con posterioridad a la aprobación de la *Ley de Ética de 1985*, se siguió reforzando el principio de mérito. En la Ley 45-1998, según enmendada, conocida como la *Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico*, se asigna a la agencia de personal del Gobierno un rol más de asesoramiento y se permite la sindicación de los empleados públicos en Puerto Rico. Esta ley destaca entre sus definiciones el principio de mérito.

Los esfuerzos para limitar la práctica del nepotismo también se reflejaron en leyes particulares. Así podemos resaltar que la derogada *Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico*, Ley 149-1999, en su artículo 2.18, dispuso que *[n]o se efectuarán nombramientos a puestos transitorios o regulares en una escuela, de personas dentro del cuarto grado de consanguinidad o de afinidad con el Director, o con miembros del Consejo Escolar de dicha escuela*.

La actual Ley 85-2018, según enmendada, conocida como *Ley de la Reforma Educativa de Puerto Rico*, derogó la Ley 149-1999 y mantuvo la prohibición abarcadora de nepotismo en su artículo 3.05. Esa Ley 85-2018 dispuso que *[n]o se efectuarán nombramientos a puestos transitorios o regulares en una escuela, de personas dentro del cuarto grado de consanguinidad o de afinidad con el Director de Escuela, o con miembros del consejo escolar de dicha escuela, excepto que medie la dispensa correspondiente de la Oficina de Ética Gubernamental. No se efectuarán nombramientos para el*

puesto de Director de Escuela, de personas dentro del cuarto grado de consanguinidad o de afinidad con el Superintendente Regional que corresponda, excepto que medie la dispensa correspondiente de la Oficina de Ética Gubernamental.

Así las cosas, más adelante también se aprobó en el 2018 el Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico, Ley 2-2018, según enmendada, la cual establece en su Exposición de Motivos que [o]tros tipos de corrupción son el uso ilegítimo de información privilegiada y el patrocinio; también los sobornos, el tráfico de influencias, las extorsiones, los fraudes, la malversación, la prevaricación, el quid pro quo, el compadrazgo, la cooptación, el nepotismo, la impunidad y el despotismo, los cuales interesa proscribir.

En época más reciente, también podemos destacar el Código Electoral de Puerto Rico de 2020 que contiene una prohibición sobre el nepotismo ya que se dispuso que [a] los empleados de la Comisión les aplicarán las prohibiciones dispuestas en la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley 1-2012, según enmendada, o aquella que esté vigente, específicamente en lo relacionado contra el **nepotismo** o los conflictos de intereses e influencias indebidas por parientes. (Énfasis nuestro).

Destacamos que, desde la existencia de la Ley de Personal de 1975, transcurrieron 29 años hasta que se aprobó la Ley 184-2004, según enmendada, conocida como la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Esta última reafirmó el principio de mérito, siempre reconociendo su importancia en el papel. No obstante, tampoco se incluyó prohibición de nepotismo expresa en los cuerpos rectores de la administración de los recursos humanos en Puerto Rico.

La Ley 32-2006, enmendó la Ley 184-2004, con el fin de crear un registro central de convocatorias para el reclutamiento, selección y ascensos y disponer sobre su accesibilidad de forma electrónica en el portal de internet. Allí se reiteró en la Exposición de Motivos que [l]a Ley tiene como objetivo propiciar la transparencia y reducir el nepotismo, las preferencias, el padrinazgo y la corrupción en general, al hacer más abierto el proceso de reclutamiento, selección y ascensos del gobierno. Mientras más personas conozcan sobre las oportunidades de empleo en el gobierno se hará más difícil que continúen las prácticas que ocurren en la actualidad que son contrarias al principio de mérito y de libre competencia en el empleo

de ciudadanos en el gobierno. Los anteriores efectos que se desea que la Ley produzca, tienen el propósito general de contribuir a sanear los procesos de reclutamiento, selección y ascensos del personal gubernamental, a tono con la política pública de transparencia y gobierno limpio que impulsa esta administración.

La Ley 184-2004, *supra*, fue derogada por la Ley 8-2017, según enmendada, conocida como la Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico. Este es el estatuto vigente en cuanto a la administración de los recursos humanos en Puerto Rico. En su Exposición de Motivos se reconoce que [a] través de los años y al convertir las agencias en administradores individuales, hemos visto un crecimiento desproporcional del aparato gubernamental, descentralización, burocracia excesiva y duplicidad en los servicios que ofrecen las agencias al Pueblo de Puerto Rico, lo que eleva el gasto gubernamental y hace cada vez más difícil la obtención de los servicios públicos por parte de la ciudadanía.

Sin duda, al ir liberalizando el control, se fue perdiendo autoridad y uniformidad sobre los recursos humanos en el Gobierno en general.

Para tratar de atender este “desbandamiento” administrativo, se incorpora la figura del Empleado Único, algo similar al control que trataba de mantener la Ley de Personal de 1975. Me atrevo a afirmar que el control propuesto más recientemente tampoco ha logrado su cometido. La actual Oficina para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos (OATRH)¹⁴ solo tiene jurisdicción sobre las agencias del Gobierno Central. Las exclusiones son más que las inclusiones, así que hasta por lógica matemática no es posible lograr el control que se pretende.¹⁵ Observamos una y otra vez que los cambios son cíclicos y volvemos a encontrarnos con la necesidad de romper con paradigmas.

Si bien la figura del principio de mérito está tan entronizada, en teoría, en nuestro servicio público, la realidad práctica es que son tantas las exclusiones que verdaderamente no se logra la fiscalización deseada. Si se cumpliera cabalmente con este manoseado principio quizás no estaríamos hablando del problema del nepotismo.

Varios autores coinciden en [l]a imposibilidad del sistema para garantizar efectivamente la aplicación del principio de mérito y la necesidad imperiosa de profesionalizar el servicio público son percibidos como algunos de los retos más importantes que tiene nuestra administración pública. Para algunos de los participantes la mística del servicio público se ha perdido y es necesario retomarla.¹⁶

Y es que *hacemos votos de reafirmación y compromiso con esta ilusión permanente de edificar un servicio civil moderno basado en el principio y el sistema de mérito[.] pero [...] su paradero también tendremos que buscarlo entre las cosas que el viento se llevó.*¹⁷

Con todo este trasfondo, es evidente que se ha hecho algún esfuerzo por lograr y tratar de mantener un servicio público de excelencia. No obstante, nos desbandamos a tal punto que hasta la esencia del principio de mérito perdimos en el camino. Es que hasta los más eruditos en la materia en Puerto Rico reconocen esta carencia, según hemos repasado.

Además, añadido, ¿cómo tenemos la capacidad de polarizarnos tanto? Pretendemos prohibir el nepotismo “cruzado” incluso entre Ramas de Gobierno, hasta minimizarlo y ridiculizarlo al punto de hacerlo depender de la paga del salario mínimo. Es que esto es totalmente normal en nuestra idiosincrasia en la que vivimos muy confundidos todo el tiempo.

III. LA REGLAMENTACIÓN DEL NEPOTISMO EN LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: INICIOS EN EL 1992

En el 1992 se aprobó en la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG) el *Reglamento de Ética Gubernamental* (Reglamento de Ética).¹⁸ El artículo 6 fue utilizado al imputar violaciones vinculadas al nepotismo:

ARTÍCULO 6. DEBERES DE TODO SERVIDOR PÚBLICO

Todo servidor público deberá:

- (A) Evitar tomar cualquier acción, esté o no específicamente prohibida por este Reglamento, que pueda resultar en o crear la **apariencia** de:
1. [...]
 2. **Dar trato preferencial a cualquier persona, salvo justa causa.**
 3. [...]
 4. **Perder su completa independencia o imparcialidad.**
 5. **Tomar una decisión fuera de los canales oficiales.**
 6. **Afectar adversamente la confianza del público en la integridad y honestidad de las instituciones gubernamentales.**

7. Promover una acción oficial sin observar los procedimientos establecidos.

- (B) [...]
- (C) **Evitar utilizar su posición oficial para fines privados, político partidistas o para otros fines no compatibles con el servicio público.**
- (D) [...]
- (E) [...] (Énfasis nuestro).

Sin duda alguna, fue necesario añadir disposiciones para sancionar conductas que no eran las apropiadas para lograr que los más aptos fueran los que le sirvieran al Pueblo. El mero vínculo de parentesco, sin méritos propios, no podía ser un criterio para ingresar y mantenerse en el servicio público. Por esa razón se incorporó la figura de la apariencia.

Qué mejor ejemplo que la obligación que se le impone a los abogados y abogadas en Puerto Rico sobre evitar hasta la apariencia de conducta impropia para entender el alcance del término y de lo que se interesa proteger.¹⁹ Además, muchos abogados y abogadas laboran en el servicio público. Esa obligación que tenemos quienes ejercemos la abogacía resulta muy razonable aplicársela al resto de los servidores públicos, ¿por qué no? Si lo que queremos es que el servicio público sea un buen ejemplo de trabajo bien hecho no solo en realidad, si no hasta en apariencia.

La OEG hizo un gran esfuerzo en iniciar la reglamentación de la prohibición del nepotismo, validando así sus amplias facultades de reglamentar conductas impropias. Analizaremos cómo esa aspiración reglamentaria se fue desinflando poco a poco.

IV. HACIA LA PROHIBICIÓN DEL NEPOTISMO A PARTIR DEL 1994: ENMIENDAS A LA LEY DE ÉTICA DE 1985

Dos años más tarde de la vigencia del Reglamento de Ética, en el 1994, la *Ley de Ética de 1985* fue enmendada sustancialmente mediante la Ley 150-1994. Con esta enmienda se añadió el artículo 3.2 (h):

Ningún funcionario público podrá intervenir en forma alguna en cualquier asunto en el que él o algún miembro de su unidad familiar²⁰ tenga un conflicto de intereses.

Si bien este artículo 3.2 (h) no fue una prohibición expresa al nepotismo, fue utilizado también con el propósito de regularlo. Igualmente era utilizado el artículo 6 del Reglamento de Ética para continuar proscribiendo la conducta.

Existen, por ejemplo, varios casos durante este periodo en los que se imputó el artículo 3.2 (h) de la *Ley de Ética de 1985* y varios incisos del artículo 6 del Reglamento de Ética. En *OEG v. Luis Méndez Negrón*,²¹ un Director Regional de la Comisión de Servicio Público intervino en distintas situaciones relacionadas con la corporación de su hermano, quien era concesionario de esa agencia y el Tribunal de Apelaciones confirmó que incurrió en un conflicto de intereses.

En el caso de *OEG v. Wilma López Mora*,²² se trataba de una Legisladora Municipal de Arecibo, a la que la OEG le imputó la violación al artículo 3.2 (h) de la *Ley de Ética de 1985* y al Reglamento de Ética. Mientras fungía como Legisladora, emitió su voto a favor para la aprobación de dos proyectos de ordenanza que beneficiaban a dos parientes suyos para recibir unas becas. En defensa de la legalidad de sus votos, argumentó que no estaba impedida de emitirlos porque sus familiares no recibirían un beneficio indebido. Sostuvo que sus familiares cumplieron con todos los requisitos establecidos para recibir la beca, sin que ella participara en esa evaluación. Por otro lado, expresó que sus votos están protegidos por el privilegio de inmunidad parlamentaria, por lo que no tenía que inhibirse de su derecho a votar.

La OEG determinó que al emitir los votos incurrió en un evidente conflicto de intereses y que debió abstenerse de votar. En cuanto a la defensa sobre inmunidad parlamentaria, concluyó que su actuación ilegítima no puede estar cobijada por este privilegio. En resumen, la OEG resolvió que la querellada, al llevar a cabo las intervenciones, incurrió en violación al Reglamento de Ética. Las intervenciones levantan interrogantes respecto a la imparcialidad al emitir los votos y el hecho de que un legislador municipal vote de forma ilegítima durante una sesión legislativa se presta para que el público pierda la confianza en la integridad y honestidad de las legislaturas municipales. El Tribunal de Apelaciones sostuvo la determinación de la OEG y ante el Tribunal Supremo, la querellada recibió un No Ha Lugar.

Así también en el caso *OEG v. Rafael P. Rivera Rosa*,²³ se trató del Director del Programa *Head Start* del Municipio de Maunabo que incurrió en un conflicto de intereses al intervenir en la creación de un

puesto de Gerente Administrativo que luego pasó a ocupar. También intervino en el correspondiente proceso de reclutamiento. Por estos hechos la OEG determinó que el querellado infringió el artículo 3.2 (h) de la *Ley de Ética de 1985* y el artículo 6 del Reglamento de Ética. El Tribunal de Apelaciones confirmó la Resolución de la OEG y mediante su Sentencia determinó que el artículo 3.2 (h) exige un acto de no intervención en asuntos personales cuyo propósito es evitar una violación ética, así como la **apariencia de ello**. Expresó que ambas situaciones afectan la confianza del pueblo y que la disposición no solo va dirigida a evitar la conducta impropia de los servidores públicos, sino también a la **apariencia**.²⁴

Por lo menos, hasta este punto de la historia, el esfuerzo llevado a cabo por la OEG, a través de la aplicación de su Reglamento de Ética y la normativa vigente para ese entonces para proscribir la práctica del nepotismo, fue validada por los tribunales. Así también fue reconocida y valorada la interpretación que la OEG daba a su propia Ley, **incluyendo hasta la apariencia** de violación ética. Entendemos que ese valor de la apariencia debió haberse sostenido posteriormente.

Así las cosas, se inició el proceso de reglamentar el nepotismo fuera de las disposiciones de la *Ley de Ética de 1985*.

V. ORDEN EJECUTIVA 1997: PROHIBICIÓN EXPRESA DEL NEPOTISMO EN EL PODER EJECUTIVO

Como ya expusimos, entre el 1941 y el 1955 se adoptó una prohibición al nepotismo, de la cual no tenemos mucho tracto. Fue a partir del 1997 que se comienza a desarrollar la norma expresamente para la Rama Ejecutiva.

Allá para el 3 de enero de 1997, se aprobó la *Orden Ejecutiva Núm. 1997-01*, la cual dispuso prohibiciones expresas al nepotismo. La prohibición del nepotismo establecida como política pública en la *Orden Ejecutiva* tuvo como propósito garantizar a toda persona que aspirara a ocupar un puesto en el servicio público, la oportunidad de competir en igualdad de condiciones, libre de favoritismos por razón de parentesco.

Esta *Orden Ejecutiva* estableció como política pública y corolario del principio de mérito, que rige el servicio público, la prohibición del nepotismo a fin de que se garantice la oportunidad de competir en igualdad de condiciones a todas y todos los aspirantes al servicio público. Se trataba únicamente de nombramientos o ascensos dentro

del cuarto grado de consanguinidad y al segundo grado de afinidad. No incluía la contratación de parientes. Así también se dispuso, por primera vez, que la autorización, en casos que fueran imprescindibles, la concedería la OEG. De este modo fue que se inició la prohibición formal y expresa al nepotismo en la Rama Ejecutiva.

VI. NACIMIENTO DE LA PROHIBICIÓN EXPRESA AL NEPOTISMO EN LA LEY DE ÉTICA DE 1985

Luego de 15 años de existencia de la *Ley de Ética de 1985*, en el 2000, mediante la Ley 381-2000, se incorporó de forma expresa la prohibición del nepotismo:

3.2 (i) *Ningún funcionario público o empleado público podrá nombrar, promover o ascender a un puesto de funcionario o empleado público, o contratar por sí o a través de otra persona natural o jurídica, negocio o entidad que tenga interés en la agencia ejecutiva en la que trabaje o tenga facultad de decidir o influenciar a cualquier persona que sea pariente de dicho funcionario o empleado público dentro del cuarto grado de consanguinidad o del segundo grado por afinidad.*

Cuando el funcionario público o empleado público con facultad para decidir o influenciar entienda que es imprescindible por el bienestar del servicio público y en el buen funcionamiento de la agencia contratar, nombrar, promover, o ascender a un pariente suyo dentro de los grados de parentesco antes mencionados, en un puesto de funcionario público o empleado, tendrá que solicitar una autorización por escrito al Director Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental donde exponga las razones específicas que justifican tal contrato, nombramiento, o ascenso en ese caso en particular; previo a llevar a cabo dicha acción, de conformidad a la reglamentación que adopte la Oficina de Ética Gubernamental.

La Oficina de Ética Gubernamental deberá, dentro del término directivo de treinta (30) días desde la fecha de haberse radicado la solicitud de dispensa, autorizar o denegar la misma. La Oficina de Ética Gubernamental notificará al solicitante de la aprobación de la dispensa o de su denegación. En caso de denegar la solicitud de dispensa deberá fundamentar dicha decisión presentando un informe escrito.

La prohibición que aquí se establece no será de aplicación a la situación de un funcionario o empleado público que nombre, promueva o ascienda en un puesto de carrera en que trabaje o sobre la cual ejerza jurisdicción, a un funcionario o empleado público que sea su pariente dentro de los referidos grados, cuando el funcionario o empleado público, nombrado, promovido o ascendido haya tenido la oportunidad de competir en igualdad de condiciones con otros aspirantes mediante un proceso de selección a base de pruebas, exámenes o evaluaciones de preparación y experiencia, y se haya determinado objetivamente que es el candidato idóneo o mejor cualificado en el registro de elegibles para el puesto en cuestión y el pariente con facultad no haya intervenido en el mismo. Asimismo, las prohibiciones antes descritas, con excepción de la de nombramiento, serán de aplicación a aquellos empleados o funcionarios públicos que advengan a la relación de grado de parentesco dispuestos en esta Ley después de su nombramiento o designación. (Énfasis nuestro)

En la Exposición de Motivos de esta enmienda se dispuso que *[l]a política pública [...] en lo referente al personal que labora en el servicio público, ha sido que sólo los más aptos sirvan al Gobierno y que todo empleado se seleccione, adiestre, ascienda y retenga en su empleo en consideración a su mérito y a su capacidad [...].*

En resumen, el inciso tenía dos modalidades: la directa, cuando se trataba de la propia autoridad nominadora, y la indirecta, cuando se encontraba que alguien tenía la facultad de influenciar en la autoridad nominadora.

Esta enmienda combinaba esfuerzos entre la OEG y la entonces Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM)²⁵ y permitía dispensas automáticas si no se concedían durante el término permitido por la propia Ley. Tal disposición, establecida por primera vez en la *Ley de Ética de 1985*, representaba que no había un verdadero esfuerzo y voluntad para evitar el nepotismo. No era aceptable una dispensa automática por el mero transcurso del tiempo.²⁶

Posteriormente, al año siguiente, se volvió a enmendar el artículo 3.2 (i), mediante la Ley 53-2001, en la que se reconoció expresamente la deficiencia aludida. La Exposición de Motivos reiteró *el propósito de desalentar la práctica del nepotismo en el servicio público y promover que sólo los más aptos sirvan al Gobierno y que todo empleado se seleccione, adiestre, ascienda y*

retenga en su empleo en consideración a su mérito y a su capacidad [...]. Reconoció que la enmienda [...] significó un avance para combatir el nepotismo dentro del servicio público. Sin embargo, la ley tal y como fue aprobada carece de la fortaleza necesaria para desalentar el nepotismo.

Concluye la Exposición de Motivos expresando que era necesario sacar de la ecuación a la OCAM, ya que [d]icha disposición socava el propósito del mecanismo de dispensa, la cual sólo se concederá en los casos excepcionales en que la acción adelante el bien del servicio público y el buen funcionamiento de la agencia. Con esta enmienda es evidente que había una intención expresa de ser más abarcadores y uniformes.

Para ese entonces la OEG emite la *Carta Circular 2002-01*, de 3 de agosto de 2001²⁷ con el propósito de dar publicidad a las enmiendas recientes a la *Ley de Ética Gubernamental de 1985*. Se explica que en este momento se eleva a rango estatutario la prohibición del nepotismo que existía en la Orden Ejecutiva de 1997 y es importante destacar que se extiende la prohibición a la contratación, que hasta ese momento se limitaba a nombramientos.

También se creó una División de Dispensas en la OEG, adscrita a la entonces Área de Asesoramiento Jurídico. Esta división atendía las dispensas que se solicitaban para la contratación de ex servidores y servidores públicos por sus propias agencias y posteriormente se incluyeron las que eran necesarias bajo el nepotismo. Para esta época, la OEG también confeccionó un folleto informativo sobre la contratación de parientes en el Gobierno. Este folleto era entregado en cursos presenciales, estaba disponible en la recepción de la OEG y era distribuido en las agencias con el apoyo de los Comités de Ética.

Con el propósito de viabilizar esta disposición de Ley, finalmente se aprobó en el 2002 el *Reglamento para la tramitación de dispensas para el nombramiento, promoción, ascenso y contratación de parientes*.²⁸ Este Reglamento fue bastante específico para ayudar en el manejo de las solicitudes sobre este tema. La intervención de la OEG era necesaria aun cuando **no** se hubiera usado ese poder o facultad de influir en el caso particular.

Con este reglamento quedaba claro el trámite para que la transacción de personal a favor de un pariente se diera solamente en aquellas circunstancias donde fuera imprescindible para el servicio público. Es por ello que el peso de la prueba para justificar la concesión de una dispensa recaía en el solicitante, que la concesión

era la excepción y no la norma, y que no se concedería si la solicitud no demostraba afirmativamente, de forma clara y convincente, que resultaba imprescindible para el bienestar del servicio público.

Mediante este Reglamento la OEG extendió la prohibición hasta los cónyuges de los parientes a ser nombrados.²⁹ Extender la prohibición hasta los cónyuges de cada uno resultaba una buena idea en la medida que abarcaría más personas dentro de la prohibición para lograr más control y necesariamente evitar el nepotismo. Se trabajaron tablas de parentesco para explicar el alcance de la prohibición. En retrospectiva, aunque la OEG trató y hubiera querido ser abarcadora, sabemos que no logró su propósito.

Nos parece muy importante destacar que, mediante Opinión del Secretario de Justicia de 2 de marzo de 2003,³⁰ se interpretó que el artículo 3.2 (i) de la *Ley de Ética de 1985* incluye en su prohibición a todo funcionario o empleado público, independientemente de la naturaleza del trabajo que preste en la agencia en la cual labora; lo importante es que tenga capacidad para decidir o influenciar. En el inciso (e) del artículo W del Reglamento de Ética se definió el término “funcionario o empleado con facultad para decidir o influenciar”. Se incluyó no solo el poder de tomar decisiones en cualquiera de las etapas del proceso, sino también el de influir directa o indirectamente en la decisión final, **aun cuando no haya usado ese poder o facultad en el caso particular**. (Énfasis nuestro). Es que el propósito de la norma era, precisamente, ser abarcadora para que efectivamente se controlara la conducta prohibida. Al final del camino, esa no fue la interpretación que le brindaron nuestros tribunales.

Así las cosas, el artículo 3.2 (h) y el 3.2 (i) se continuaron imputando simultáneamente, sobre conflictos de intereses y nepotismo. Durante este periodo podemos destacar alguna jurisprudencia que fue atendiendo el asunto.

En el caso de *OEG v. José Santiago Rivera*,³¹ el Alcalde del Municipio de Comerío les aumentó el sueldo a todas y todos los empleados y empleadas, incluyendo a su cuñado quien trabajaba como Guardián. A su vez, designó interinamente a su cuñado a un puesto de supervisión. El Alcalde no se inhibió de esas acciones oficiales respecto a su cuñado.

Cuando un servidor público se propone incurrir en cualquier determinación o acción oficial y un pariente suyo que ocupe un puesto en el servicio de confianza se vea beneficiado, está obligado a solicitar una dispensa a la OEG. Sin embargo, si su pariente ocupa

un puesto en el servicio de carrera, el servidor público que lleva a cabo la determinación o acción está obligado por mandato de ley a inhibirse formalmente.

La OEG concluyó que el último párrafo del artículo 3.2 (i) contempla una excepción dirigida a las transacciones de personal en puestos del servicio de carrera. Se indicó además que, aunque se trate de una promoción consistente en un aumento de sueldo a todas y todos los empleados y empleadas de una agencia ejecutiva, el pariente con capacidad de decidir o influenciar la acción de personal no puede intervenir en forma alguna en la misma.

El Tribunal de Apelaciones revocó la determinación de la OEG aduciendo que el mero hecho de que el servidor público estuviera nombrado interinamente por un período corto de tiempo no es suficiente para imponer violación al artículo 3.2 (i). El efecto práctico de la determinación del Tribunal fue que, para un nombramiento provisional, en este caso, un interinato, **no es** necesario cumplir con el artículo 3.2 (i). El Tribunal Supremo determinó No Ha Lugar nuestra petición de *Certiorari*.

Por este momento de la historia, evidentemente, comenzamos a perder fuerza en la aplicación e interpretación de la norma.

En el caso de *OEG v. Sol Luis Fontanes Olivo*,³² el Alcalde del Municipio de Barceloneta se encontró en violación por haber otorgado varios contratos de servicio de asesoría en sistemas de información a su cuñado sin obtener las correspondientes dispensas.

El Tribunal de Apelaciones concluyó que la determinación de la OEG fue razonable y dentro del marco de su conocimiento especializado. Reiteró que uno de los propósitos para la creación de la *Ley de Ética de 1985* es promover y preservar la integridad de los servidores públicos y de las instituciones de nuestro gobierno.³³ Expone la Sentencia que *[e]sta Ley se enfoca, además, en evitar, no sólo la conducta impropia de los servidores públicos, sino también la apariencia de tal conducta. A tono con dicho objetivo, tanto la Ley de Ética Gubernamental como su Reglamento, contienen disposiciones de carácter profiláctico, que prohíben situaciones con gran potencial de ocasionar efectos negativos a la imagen e integridad de los servidores gubernamentales. Es importante aclarar que el carácter preventivo de esta medida radica en evitar lesiones mayores a la confianza pública, prohibiendo conductas, que de por sí son nocivas.* (Énfasis en el original).

El Tribunal Supremo declaró No Ha Lugar el recurso de *Certiorari* y se confirmó así la Resolución de la OEG. Todavía

a este punto de la historia, se mantiene un poco el respeto y la deferencia al conocimiento especializado de la OEG, y a la figura de la **apariencia** de conflicto de intereses.

En *OEG v. Julio César Rosado Díaz*,³⁴ el Director Local de Villalba del Consorcio de la Montaña era la persona con capacidad de nombrar a las personas que recibirían los adiestramientos y beneficios que ofrece la *Ley WIA*. Por lo tanto, al enfrentarse al proceso de elegibilidad y nombramiento de cada uno de sus parientes (hijo, sobrino, hermana y nuera), debió solicitar una dispensa. Con posterioridad a su intervención, también intervino en acciones relacionadas con cada uno de estos. En cada ocasión en que intervino, se enfrentó a una situación que le representó un conflicto de intereses por lo que se encontró en violación a la *Ley de Ética de 1985*.

El Tribunal de Apelaciones revocó la Resolución de la OEG y dispuso que *[m]eras referencias a que la ley prohíbe toda posibilidad de apariencia de conflicto de intereses no son suficientes, pues es una norma excesivamente vaga. [...]*. (Énfasis en el original). Por su parte, el Tribunal Supremo declaró No Ha Lugar nuestra petición de *Certiorari*. Por aquí continúa socavándose la autoridad y presencia de la disposición. A pesar de que en el caso de *Sol Luis Fontanes* se reconoció la existencia de la apariencia de conflicto, el tribunal puede ser paradójico en la interpretación de una norma tan importante como esta.

En *OEG v. Ramonita Quiñones Román*,³⁵ se trataba de una Oficial Administrativa I y II y Directora de la Oficina de Recursos Humanos de la Administración de la Industria y el Deporte Hípico, que tenía la facultad para influenciar en los nombramientos. Mientras se desempeñó en esa Oficina se otorgaron contratos y nombramientos de confianza y carrera a su hija y a su nuera. Se discute nuevamente la **apariencia** de conflicto de intereses.

El Tribunal de Apelaciones confirmó la Resolución de la OEG e inició su determinación al decir: *La filosofía del derecho clásica establece que la moral es autónoma y el derecho es heterónomo. Es decir, la moral nos la imponemos nosotros mismos, por imperativo de nuestra consciencia. El derecho nos lo impone el Estado. Giorgio del Vecchio, Filosofía del Derecho, Bosch, Barcelos, 1969, pág. 335. Pero en tiempos de relajamiento moral como el que ahora vivimos, el Estado —y el pueblo que lo legitima en las democracias como la nuestra— ha sentido la necesidad de imponer normas que de otro modo dejarían al juicio moral del fuero interno*

de cada uno. La Ley de Ética Gubernamental, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, [...], es la norma que regula la conducta moral de todo servidor público en materias tan obvias que no debiera ser necesario regularlas por ley.

Continúa la Sentencia aludiendo a que la Ley de Ética de 1985 no solo combate el relajamiento moral de los servidores públicos, sino que quiere que den el ejemplo; que su conducta sirva de modelo o pauta moral para la población; que no haya dudas sobre la solvencia moral en las actuaciones de los servidores públicos para que nadie pueda decir, cínicamente, “todo el mundo lo hace”.

Nos parece importante destacar que para ese año 2007, hace más de 15 años el Tribunal de Apelaciones resolvió que en este caso salta a la vista la **apariencia de nepotismo**. (Énfasis nuestro). Este debió seguir siendo un elemento importante para revalidar.

En *OEG v. Edwin García Feliciano*,³⁶ el Vicealcalde, Alcalde Interino y Administrador Municipal del Municipio de Camuy, le extendió tres nombramientos a su hermano. El Alcalde no solicitó dispensa para esos nombramientos. Mediante Resolución se encontró en tres violaciones al artículo 3.2 (i), ya que su puesto evidentemente tenía la facultad de influir.

Acudió al Tribunal de Apelaciones en donde cuestionó en su recurso: 1) que el cargo de Administrador Municipal tenga la facultad de influir, 2) que su hermano no tenga una expectativa de continuidad en el empleo, aunque su puesto sea transitorio y 3) que no se probara el ejercicio de la influencia por su parte en los nombramientos. Mediante Sentencia del Tribunal de Apelaciones se confirmó la Resolución de la OEG.

Podemos observar que la cercanía al que tiene la autoridad de tomar las decisiones tiene un peso muy valioso en la determinación de violación. Mientras más cercana a la autoridad nominadora, más probabilidad de prevalecer la violación.

En el caso de *OEG v. Raquel Concepción Bonilla*,³⁷ se trataba de una Oficial de Administración de Personal y Directora Regional de Recursos Humanos en la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados que tuvo participación en trámites de personal relacionados con tres familiares: su hermana, su hermano y su cuñado. Este caso no se trató de un mero conflicto de intereses por razón de que ella, en cumplimiento de sus deberes ministeriales, intervino en trámites de personal concernientes a tres parientes. Por el contrario, los hechos denotaron una intención clara de beneficiarlos. Por tal conducta se le imputó violación al artículo 3.2 (h) e (i) y a varios incisos

del artículo 6 del Reglamento de Ética. Durante el proceso, la OEG enmendó la querrela para retirar la imputación al inciso (i). Finalmente, se encontró en violación al artículo 3.2 (h) de la Ley de Ética de 1985 y al Reglamento de Ética. Se entendió que su conducta requería de inhibición para evitar una violación ética y su apariencia, ya que las situaciones afectaban la confianza del público en la integridad y honestidad de las instituciones gubernamentales, según lo establecía el Reglamento de Ética.

Inconforme con dicha determinación, acudió al Tribunal de Apelaciones que mediante Sentencia confirmó la Resolución de la OEG. Este Tribunal expresó que *existe una prohibición clara en nuestro ordenamiento jurídico que impide que los funcionarios públicos tengan participación en asuntos que involucren un familiar. La recurrente [querellada] debió inhibirse de tod[a]s las cuestiones relacionad[a]s a sus familiares para así evitar cualquier conflicto de intereses*.

La querrelada presentó ante el Tribunal Supremo un recurso de *Certiorari* que mediante Sentencia revocó la Sentencia del Tribunal de Apelaciones y se desestimó la querrela de la OEG. Ya en este momento de la historia comenzábamos a recibir un fuerte golpe mortal, a pesar de tratarse de parientes directos de la propia querrelada.

Para llegar a su determinación el Tribunal Supremo utilizó únicamente la definición de *unidad familiar* y lo que disponía el Reglamento de Ética y de ese modo logró asestarle un fuerte golpe a la prohibición al nepotismo. Dispuso el Supremo que *[e]n esta ocasión, nos corresponde determinar si el concepto de unidad familiar expuesto en el Art. 3.2 (h) de la Ley Núm. 12 [...], incluye a hermanos, hermanas, cuñados o cuñadas*. Claro, que esos parientes sobre los que ella intervino no necesariamente eran miembros de su unidad familiar. Expresó el Tribunal Supremo que un conflicto de intereses bajo el artículo 3.2 (h) debe analizarse en virtud exclusivamente del término *unidad familiar* y no sobre todos los familiares del servidor público.

Ya con esta herida seria es que se resuelve el caso de *OEG v. Pedro Julio Santiago Guzmán*.³⁸ Se trató del nombramiento que hizo el Alcalde del Municipio de Toa Baja al querrellado en un puesto de confianza como Administrador Municipal. Posteriormente, el Alcalde nombró al hermano del querrellado, en un puesto en el servicio de confianza de Sub Comisionado de la Policía Municipal. Ambos nombramientos fueron sometidos a la consideración de

la Legislatura Municipal. Dicho cuerpo legislativo confirmó el nombramiento del querrellado y el de su hermano un mes después. Posteriormente, el hermano del querrellado recibió dos aumentos de salario.

El querrellado, contrario a lo dispuesto en el artículo 3.2 (i) de la *Ley de Ética de 1985*, no solicitó la dispensa antes del nombramiento de su hermano, ni a los dos aumentos de salario, por lo cual la OEG lo encontró en violación al artículo 3.2 (i) de la Ley y al Reglamento de Ética. Es necesario destacar que la modalidad del artículo 3.2 (i) en controversia es la de la *facultad para influenciar*.

Mediante Sentencia el Tribunal de Apelaciones modificó la Resolución de la OEG y bajó la cuantía de la multa. Sin duda alguna, este fue el caso que intensificó la agonía del artículo, debido a que había que probar que se había ejercido la influencia. Todavía hoy en día, en el 2023, continúa moribundo por este requisito. A menos que aparezca un testigo que exprese que efectivamente se ejerció tal facultad de influenciar, ni tan siquiera se presentan las querellas.

Para continuar con el proceso de extinción de la norma, el caso *OEG v. Edwin Torres Cintrón*,³⁹ se trataba del Secretario Municipal, Director de Finanzas y miembro del Comité de Selección del Municipio de Vieques que no solicitó dispensas para transacciones de personal de su hermano en varios puestos. El Tribunal de Apelaciones, al modificar la Resolución de la OEG mediante su Sentencia concluyó que es necesario probar la influencia ejercida. Claro que la OEG acudió al Tribunal Supremo en una Petición de *Certiorari*, a la que recibió un No Ha Lugar.

En el caso de *OEG v. Elsie Ketty Pagán Resto*,⁴⁰ la querellada fue Directora de Recursos Humanos de la Autoridad de Carreteras y Transportación. Sin solicitar dispensa de la OEG aprobó el nombramiento irregular de su hijo como Auxiliar de Servicios. También durante su incumbencia se publicó la convocatoria para el puesto regular de Oficinista Administrativo I. La querellada autorizó con su firma la Certificación de Elegibles con 10 candidatos para el referido puesto, entre los que se encontraba su hermana.

Mediante la Resolución se concluyó que ella incurrió en violaciones al artículo 3.2 (i) de la *Ley de Ética de 1985* y al Reglamento de Ética. Claro está, se determinó que la firma no es un mero trámite administrativo.

Mediante Sentencia del Tribunal de Apelaciones se confirmó la Resolución de la OEG y resolvió que: “...evaluada la evidencia que obra en el expediente de autos y en ausencia de otra prueba

que menoscabe el valor probatorio de aquella, procede concederle deferencia y sostener las determinaciones de hechos emitidas por la OEG.” Este caso le dio un poco de respiro a la norma.

En el caso de *OEG v. Julio Serrano López*,⁴¹ este se desempeñó como Legislador Municipal de la Legislatura Municipal de Vieques y hermano del entonces Alcalde del Municipio.

La Legislatura celebró una Sesión Extraordinaria en la que se discutió y aprobó un Proyecto de Ordenanza mediante el cual se autorizó un aumento de sueldo al Alcalde de \$54,000.00 a \$84,000.00. El querrellado no se inhibió de participar en la discusión y aprobación del aumento de salario de su hermano y votó a favor del otorgamiento del aumento. De igual forma, el querrellado no solicitó la dispensa requerida por el artículo 3.2 (i) de la *Ley de Ética de 1985* antes de la consideración del aumento de salario que su hermano recibió.

Mediante Resolución de la OEG, se impuso una multa por infringir el artículo 3.2 (i) de la *Ley de Ética de 1985* y el Reglamento de Ética. Inconforme con la determinación, el querrellado presentó ante el Tribunal de Apelaciones un recurso de Revisión, y por lo menos, mediante Sentencia se confirmó a la OEG y recibió un No Ha Lugar al *Certiorari* ante el Tribunal Supremo.

En *OEG v. Hilda Polanco de Vargas*,⁴² se trataba de una Oficial de Recursos Humanos en la Oficina Regional de Arecibo del Departamento de la Familia (Departamento). El Director de la Oficina del Departamento, nombró al nieto de la querellada a un puesto transitorio de Asistente de Servicios en la Región de Arecibo del Departamento. La querellada firmó documentos sobre trámites administrativos relacionados con este nombramiento transitorio y ella y el Director suscribieron unas Solicitudes de Acción, en la que solicitaron que se cambiara el estatus del puesto del nieto a probatorio y posteriormente a regular. Finalmente, el nieto ocupó el puesto de forma regular.

Por estos hechos, se alegó que la querellada violó el artículo 3.2 (h) e (i) de la *Ley de Ética de 1985* y el Reglamento de Ética. Mediante Resolución de la OEG se determinó que la evidencia no estableció todos los elementos de los incisos (h) e (i) del artículo 3.2 de la Ley. En específico, no demostró que el nieto de la querellada se encontrara entre los familiares que el Tribunal Supremo identificó en *OEG v. Raquel Concepción Bonilla*, *supra*, como las personas que los servidores públicos deben evitar los conflictos éticos.

Por otro lado, se determinó que la prueba no estableció que,

como Oficial de Recursos Humanos, tuviera la facultad de influir en la decisión del Director de escoger a quién nombraría para ocupar el puesto transitorio. Por eso no se pudo concluir que la querellada tenía la obligación legal de solicitar una dispensa a la OEG previo al nombramiento de su nieto. Y nos preguntamos ¿quién mejor que una Oficial de Recursos Humanos para entender que tiene la facultad de influir? Mediante la Resolución de la OEG el caso quedó archivado.

Así las cosas, para tratar de atender y armonizar estos asuntos, en la *Carta Circular 2010-01*, de 29 de marzo de 2010, se dispuso que la OEG solamente evaluaría las solicitudes de autorización en aquellos casos en los que existiera la capacidad para nombrar, promover, ascender o contratar por parte del servidor público o para influir en las mismas. En aquellos casos en los que no existiera tal capacidad no era necesario que se obtuviera una dispensa bajo el artículo 3.2 (i). No cabe duda de que la OEG trató e hizo un gran esfuerzo para darle forma y fuerza a la norma sobre el nepotismo y resultó bastante infructuoso.

VII. EL NEPOTISMO A PARTIR DEL 2012

Cuando se aprueba la *Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*, (*Ley de Ética de 2012*) Ley 1-2012, según enmendada, la prohibición del nepotismo quedó contenida en el artículo 4.2 (h):

*La autoridad nominadora o un servidor público con facultad de decidir o de influenciar a la autoridad nominadora, no puede intervenir, directa o indirectamente, en el nombramiento, ascenso, remuneración o contratación de su **pariente**. Se entenderá que un servidor público tiene facultad para decidir o influenciar cuando una ley, reglamento, descripción de deberes o designación así lo disponga. Esta prohibición no aplica cuando, a discreción de la Dirección Ejecutiva, medien circunstancias excepcionales que hayan sido evaluadas con anterioridad a que la autoridad nominadora o el servidor público con facultad de decidir o de influenciar ejerzan dicha facultad.*

Tampoco aplica a un puesto de carrera cuando se cumpla con el principio de mérito; a las promociones, ascensos o transacciones de personal requeridas por ley; a las revisiones generales de un plan de clasificación; al recibo de los beneficios del programa de Sección 8; a las subastas públicas en las que concurran todos los

requisitos establecidos por ley; a la participación en los programas de verano ni al recibo de servicios, préstamos, garantías o incentivos otorgados bajo los criterios de un programa estatal, federal o municipal. Todo ello siempre que, bajo las anteriores excepciones, se cumpla con las normas de aplicación general y que la autoridad nominadora o el servidor público con facultad de decidir o de influenciar no intervenga y lo certifique mediante una inhibición formal. (Énfasis nuestro)

Un cambio importante en la *Ley de Ética de 2012* fue la forma de referirse a los parientes. Ya se dejó de incluir los grados de parentesco y se acudió a una definición específica de pariente. La razón principal de este cambio fue simplificar el acercamiento a los parientes: que estuvieran expresamente descritos y **no en términos jurídicos por grados**.⁴³

Bajo las disposiciones de la *Ley de Ética de 2012* observamos uno de los primeros casos en transición que fue *OEG v. Gilberto Pérez Valentín*.⁴⁴ El Alcalde del Municipio de Maricao nombró a su hermano a un puesto de confianza como Director de Recreación y Deportes, que debía estar avalado por la Asamblea Legislativa Municipal. El Alcalde no sometió la confirmación del nombramiento a la Asamblea Municipal, según lo dispuesto por la entonces *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*, Ley 81-1991, según enmendada. A pesar de que la Asamblea Municipal no lo confirmó, por no entregar la documentación requerida, el querellado mantuvo a su hermano en el puesto. Sucesivamente, el Alcalde firmó varios puestos para su hermano sin tener las credenciales. Se le imputó la violación del artículo 3.2 (c), (h) e (i) de la *Ley de Ética de 1985*, y del artículo 4.2 (b), (r) y (s) de la *Ley de Ética de 2012* al Alcalde. Mediante un Acuerdo de Transacción el querellado aceptó los hechos imputados y una multa administrativa.

Posteriormente, se presentó otra querrela contra el Alcalde del Municipio de Maricao en el caso *OEG v. Gilberto Pérez Valentín*.⁴⁵ Se le imputó que mientras fungía como Alcalde, efectuó varias transacciones de personal a favor de su hermano, sin la dispensa que requiere la *Ley de Ética de 2012*, en violación al artículo 4.2 (b), (g), (h), (r) y (s). Mediante Resolución se le impuso una multa y la restitución. En revisión ante el Tribunal de Apelaciones, la Resolución de la OEG fue confirmada.

En el caso de *OEG v. William I. Solís Bermúdez*,⁴⁶ la suegra del querellado fue empleada irregular del Municipio de Culebra durante un periodo anterior a la incumbencia del Alcalde, que comenzó en el

2013. A partir de julio de 2008 hasta junio de 2015, ella laboró en el Municipio mediante renovaciones de un nombramiento transitorio como Trabajadora, los cuales renovó el Alcalde, a pesar de haberse inhibido formalmente ante la OEG. El Alcalde no informó ni solicitó autorización de la OEG para las renovaciones de los nombramientos de su suegra.

Como fundamento importante para la determinación de la OEG, se expresó que la firma de la autoridad nominadora en un nombramiento no es un mero acto administrativo de oficina. Además, se concluyó que la inhibición debe ser real, efectiva y oportuna. Por ende, el Alcalde infringió las disposiciones del artículo 4.2 (h) de la *Ley de Ética de 2012*. Se declararon nulos los nombramientos realizados y se ordenó la restitución de su propio peculio y se impuso una multa.

El Tribunal de Apelaciones concluyó que no había duda de que el Alcalde firmó los nombramientos de su suegra, por lo que este incumplió con el alto grado de diligencia y responsabilidad que caracteriza a un funcionario público que goza de la confianza del Pueblo. Señaló que la OEG tiene como norte evitar que se vulnere la pureza de las responsabilidades de los puestos que ocupan los servidores públicos. También, que la naturaleza del trabajo de los servidores electos por el Pueblo exige que estos funcionarios tengan una imagen intachable y libre de cualquier conflicto. Hermosas aseveraciones citables.

A este punto de la historia y luego de los traspiés que ha confrontado la OEG para probar los elementos del artículo 4.2 (h), a partir del 2020 se determinó comenzar a presentar querellas relacionadas a la contratación de parientes en entidades públicas, ya sea de parientes de la autoridad nominadora o de parientes de cualquier empleado de la misma entidad gubernamental, según lo dispone el artículo 4.3 (d).⁴⁷

La expresión más reciente sobre parentescos en el foro apelativo es la del caso *OEG v. Marcos Cruz Molina*.⁴⁸ Mediante Sentencia, de 30 de junio de 2022, el Tribunal de Apelaciones confirmó la Resolución de la OEG en la que se encontró incurso en violación al artículo 4.3 (d) al Alcalde del Municipio de Vega Baja por disposiciones “antinepotismo”, por haber otorgado un contrato y luego enmendarlo para aumentar los servicios de una persona que en el proceso se casó con un empleado del Municipio. Lo interesante es que el Tribunal reconoció que un Alcalde es la autoridad nominadora y es **responsable por toda contratación municipal** y que se cumpla

con las leyes vigentes y no puede alegar desconocimiento. (Énfasis nuestro)

El Tribunal de Apelaciones señaló que el Alcalde no puede minimizar el acto de otorgar un contrato como un mero trámite y debía asegurarse del cumplimiento con las normas vigentes. Hasta aquí, todo casi perfecto.

No obstante, Cruz Molina presentó una Moción de Reconsideración ante el Tribunal de Apelaciones y, en un giro insospechado, se emitió una Sentencia en Reconsideración donde se revocó la totalidad de la Resolución de la OEG.

En síntesis, el Tribunal de Apelaciones aplicó retroactivamente lo dispuesto por el Tribunal Supremo en *OEG v. Martínez Giraud*,⁴⁹ y determinó que la prueba desfilada durante el proceso administrativo en el caso del Alcalde no satisface el nuevo *quantum* probatorio de prueba clara, robusta y convincente impuesto a los procesos administrativos ante la OEG. Por lo cual, no encontró a Cruz Molina incurso en violación al artículo 4.3 (d) de la *Ley de Ética de 2012*.

La OEG presentó una Moción de Reconsideración ante el Tribunal de Apelaciones. Allí se argumentó que la aplicación retroactiva de la nueva normativa jurisprudencial del caso de *Martínez Giraud, supra*, resulta improcedente, máxime cuando ello pone en riesgo todos los casos ya resueltos por la OEG bajo el estándar probatorio que se encontraba vigente: el de preponderancia de la prueba.

Ahora bien, aunque se aplicara el nuevo estándar de prueba clara, robusta y convincente, la prueba que obra en el expediente administrativo del caso también cumple con este otro estándar. Por lo cual, la aseveración del Tribunal de Apelaciones en su Sentencia en Reconsideración es incorrecta y no procede la revocación de la Resolución de la OEG. La Moción de Reconsideración fue declarada No Ha Lugar. Otra estocada a la norma y para colmo de males, de forma retroactiva. Este nuevo estándar de prueba clara, robusta y convincente afecta adversamente los procesos y la trayectoria histórica de la OEG al investigar y probar sus casos por los pasados 37 años.

Podemos colegir, luego de la discusión de los casos antes mencionados, que bajo la *Ley de Ética de 2012*, las disposiciones “antinepotismo” se han ido desarrollando entre los artículos 4.2 (h) y 4.3 (d), imponiéndole a los actores obligaciones múltiples. En muchas ocasiones hasta inconsistentes.

Me atrevo a afirmar que, sin duda alguna, la prohibición contra el nepotismo ha sido la que ha recibido más interpretaciones internas

y de los tribunales. Y esas interpretaciones, según hemos visto, han sido muy variopintas.

Para tratar de minimizar estas interpretaciones es que la OEG ha propuesto desde el 2019 una prohibición más categórica al nepotismo en el artículo 4.2 (h) y hemos retirado la contratación de este artículo y englobado todo lo referente a contratación en el artículo 4.3 (d) [ahora artículo 4.3 (c)] en la propuesta Reforma de la *Ley de Ética de 2012*.⁵⁰ Veamos.

VIII. PROPUESTA DE CAMBIO A LA REGULACIÓN ACTUAL: PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL NEPOTISMO

Durante mucho tiempo la OEG analizó posibles reformas a la *Ley de Ética de 2012* y como producto de ello, el 13 de mayo de 2019, se presentó el P. del S. 1283.⁵¹ Este fue presentado por petición de la OEG, bajo la administración de la entonces Directora Ejecutiva, Lcda. Zulma R. Rosario Vega.⁵² Este Proyecto quedó sin concluir luego de una vista pública el 28 de febrero de 2020, ante la Comisión de Gobierno del Senado, a la que acudió ya como Director Ejecutivo, el Sr. Luis A. Pérez Vargas.⁵³

Posteriormente, se presentó otro proyecto de reforma, el P. de la C. 552, el 24 de febrero de 2021. Este Proyecto se encuentra bajo la consideración de la Comisión Anti-Corrupción e Integridad Pública de la Cámara de Representantes.⁵⁴ Aunque fue prácticamente por petición de la OEG, fue presentado por los representantes Rafael Hernández Montañez, Presidente de la Cámara, y Héctor Ferrer Santiago, Presidente de la Comisión Anti-Corrupción e Integridad Pública. Es importante adelantar y destacar que la medida propuesta pretende lograr una prohibición de nepotismo absoluta.

El artículo sobre la prohibición al nepotismo propuesto en ambos proyectos de ley es básicamente el mismo. La OEG sometió su Memorial Explicativo sobre el P. de la C. 552 el 23 de abril de 2021, un *Adendum* al Memorial de 28 de mayo de 2021 y un Resumen Ejecutivo que recoge todas las recomendaciones de la OEG de 14 de octubre de 2021. Durante el proceso de evaluación de esta medida ante la Comisión Anti-Corrupción e Integridad Pública, la propia OEG propuso cambios en el primer párrafo y el último sobre las excepciones para que el artículo 4.2 (h) disponga lo siguiente:

Un servidor público con la autoridad para nombrar, ascender, remunerar o recomendar transacciones de personal, no puede

realizar alguna de estas transacciones con su pariente. Tampoco puede realizar alguna de las transacciones anteriores con el pariente de cualquier otro servidor público de su agencia. La prohibición se extiende a transacciones realizadas mediante las compañías privadas de colocación de empleos.

Sólo se podrán llevar a cabo las transacciones descritas en el párrafo anterior cuando, a discreción de la Dirección Ejecutiva, existan circunstancias excepcionales. Es indispensable que la autoridad nominadora, o en quien esta delegue, solicite por escrito la autorización a la Dirección Ejecutiva, con no menos de 30 días de antelación a la transacción propuesta, para la evaluación correspondiente.

No será necesaria la autorización de la Dirección Ejecutiva cuando se trate de transacciones de personal que cumplan con el principio de mérito o las que sean requeridas por ley y a las revisiones generales de un plan de clasificación y retribución.

Las excepciones antes descritas estarán sujetas a que:

- (1) el servidor público que es pariente de la persona objeto de la transacción de personal no intervenga; y*
- (2) el servidor público otorgue un documento de inhibición que cumpla con los parámetros requeridos por la Oficina.*

La disposición propuesta pretende ser absoluta para evitar el nepotismo en cada agencia. No se trata de si existe la facultad de ejercer influencias o no, o si, efectivamente, se ejercen tales influencias o no. Es que no se puede *nombrar, ascender o remunerar* a parientes de un servidor público que trabaje en esa agencia, salvo que se justifiquen **circunstancias excepcionales** ante la OEG. También los nombramientos que cumplan con el ya famoso principio de mérito se continuarán considerando una excepción. Corresponderá a la OEG pasar juicio sobre tales **circunstancias excepcionales**, tal como se hace hoy en día.

Es necesario destacar que, durante este periodo, en nuestra Asamblea Legislativa no han sido pocos los intentos de enmendar la *Ley de Ética de 2012* para atender asuntos de nepotismo. Se han propuesto varias enmiendas, tales como el **nepotismo cruzado**, no solamente entre agencias, si no entre agencias y el Poder Legislativo. Según habíamos adelantado, nos referimos al P. de la C. 321, de 8 de enero de 2021 y su equivalente P. del S. 110, de 5 de enero de 2021.

También se ha presentado el P. del S. 114, de 7 de enero de 2021. Este pretende establecer la *Ley de Refuerzo para Eliminar el Nepotismo en el Servicio Público* con el fin de declarar una política pública enérgica en contra del nepotismo en el Gobierno, con énfasis en el nepotismo en su modalidad cruzada; [...]. Con relación a esta Medida nos expresamos en contra por entender, en apretada síntesis, que es inmanejable en términos prácticos y que presenta algunos aspectos que pueden ser inconstitucionales.

Así también podemos referirnos al P. del S. 115, de 7 de enero de 2021. Este propone establecer la *Ley para Ampliar las Prohibiciones Contra el Nepotismo en la Asamblea Legislativa* con el propósito de enmendar las secciones 1 y 2 de la Ley Núm. 99 de 5 de mayo de 1941, *supra*, con el propósito de fortalecer las restricciones y controles para evitar el nepotismo en la Asamblea Legislativa.

De los intentos más recientes de trastocar la *Ley de Ética de 2012* se encuentra el P. de la C. 1308, de 6 de abril de 2022.⁵⁵ Nos parece que este Proyecto se trató de una reacción visceral y desarticulada por haber presentado siete querellas por posibles violaciones al artículo 4.3 (d).⁵⁶

Esta Medida cuestionaba el nepotismo “vicario” imputado a la autoridad nominadora que recluta al pariente de un tercero también empleado de la misma agencia. Concluyeron *que no se adelanta interés público legítimo alguno sancionando a la autoridad nominadora que, sin abusar de la autoridad que le ha sido delegada, autoriza el nombramiento de un tercero con quien no le une relación de parentesco o de afinidad alguna*.

Es menester reiterar que, mientras otras medidas intentan hasta prohibir el nepotismo cruzado, incluso entre el Poder Ejecutivo y hasta el Poder Judicial, el referido Proyecto 1308 irónicamente lo que pretendía hacer era liberalizar y flexibilizar la norma. Para entender el artículo 4.3 (d) hay que referirse a la contratación de parientes de servidores públicos. Este artículo no requiere de facultad alguna de influenciar en la autoridad nominadora, como así lo requiere el artículo 4.2 (h).

El artículo 4.3 (d) es una prohibición absoluta de contratación con parientes de un servidor público en una agencia que, aunque tiene determinadas excepciones, la responsabilidad total recae en la autoridad nominadora. En ese sentido, las querellas presentadas bajo este inciso no requieren probar, al momento de la contratación del pariente, la facultad de influir y si esta se ha ejercido o no, sino

más bien evidenciar que se ha obtenido la autorización de la OEG para así hacerlo.

Como ya hemos expuesto, la OEG ha tenido la oportunidad de expresarse sobre varios proyectos de Ley que durante este cuatrienio se proponen enmendar las disposiciones sobre nepotismo. Algunas las hemos rechazado tajantemente, y otras las hemos acogido como recomendaciones que se deberían incorporar en la Reforma propuesta en el P. de la C. 552.

Podemos lograr una nueva Ley de Ética Gubernamental que armonice las preocupaciones que tienen algunos legisladores, como las necesidades de transparencia que exige el Pueblo de Puerto Rico, la uniformidad en el manejo de la contratación y los nombramientos en casos de parientes. Si atendemos todos estos proyectos y asuntos en nuestra Ley Habilitadora podremos ser más efectivos en el mensaje que sabemos que todas y todos interesamos y queremos enviar en contra de la corrupción.

A este punto terminamos casi como empezamos. Es necesario poner sobre la mesa y sin los apasionamientos político-partidistas que tanto caracterizan a un gran sector de Puerto Rico, las necesidades de transparencia que requiere nuestro Pueblo y dejar de dar palos a ciegas, tratando de resquebrajar la *Ley de Ética de 2012*, para atender asuntos puntuales y de personas particulares.

Es neurálgico vislumbrar la prohibición del nepotismo como una herramienta de saneamiento en el servicio público, para que finalmente los más aptos sean los que le sirvan al Gobierno. Después de todo a eso es que siempre hemos aspirado y debemos seguir aspirando.

IX. VISIÓN DE FUTURO

Nosotros tenemos todo para lograr una gerencia de recursos humanos y un servicio público de excelencia. No valen las excusas. Estamos todos convocados. Está en nosotros.

Alba Nydia Caballero Fuentes

Todo lo anterior nos lleva a una reevaluación de la política pública en materia de ética gubernamental, particularmente en cómo se han manejado los recursos humanos históricamente en el servicio público en Puerto Rico. Sin duda, el principio de mérito y el nepotismo son piezas fundamentales dentro de este análisis.

¿Qué busca el que tratemos de controlar el nepotismo? Se trata de hacer cumplir el principio de mérito y que necesariamente los más aptos le sirvan al Gobierno. Así también que el Gobierno pueda nutrirse de personas dedicadas y con el compromiso de mejorar el servicio público a corto, mediano y, sobre todo, a largo plazo.

La *Ley de Ética de 2012* contiene el Código de lo que se espera y sobre lo que debe ser el servicio público y el desempeño de los servidores públicos en la Rama Ejecutiva. Esta nos presenta la visión de lo que debe ser bueno y malo en el servicio público y la calidad de la gestión gubernamental. El nepotismo es una pieza más dentro del rompecabezas de nuestro Gobierno de cada cuatro años que se percibe, muchas veces, sin visión y misión a largo plazo.

El fin primordial de la norma es lograr ese fino balance entre tener los méritos propios o meramente ser, como coloquialmente se habla en Puerto Rico, un “ñame con corbata”, una “batata”, un “alicate”, un “achichinle”, un “soplapote”⁵⁷ sin mérito propio alguno. El hecho de ser un pariente de alguien en una agencia no hace a la persona automáticamente indeseable, lo que se interesa es que exista una buena prohibición y un cedazo fuerte para evaluar esos méritos y la necesidad real de que esa persona entre a laborar en el mismo lugar que su pariente.

Hemos experimentado en nuestro querido Puerto Rico, desde no contar con prohibición o limitación expresa al nepotismo, hasta ser o pretender ser una norma tajante y sumamente abarcadora. Por el camino ha sido un *rollercoaster* de afloja y aprieta, acelera y desacelera... ¿muy coloquial? Así somos, así hemos sido.

En la medida en que no hemos podido como País lograr ese fino balance, incluso en cosas super sencillas, es que se hace imperioso proscribirlo según propuesto en el P. de la C. 552. ¿Y qué pasa con aquellos que verdaderamente tienen el mérito? Pues tendrán que justificarlo proveyendo cuáles son las **circunstancias excepcionales** que así lo sustente. Eso es lo que nos hemos ganado por no hacer las cosas de forma correcta y coherente a largo plazo.

El balance se puede lograr mediante la evaluación que se debe hacer – y se ha debido hacer siempre – de los candidatos a ocupar los puestos públicos. Si son los más excepcionales y mejores cualificados, pues que le sirvan al Gobierno independientemente de si son parientes de alguien o no de la agencia en la que interesan laborar.

Como no nos podemos organizar para seguir y respetar las normas y lo que hacemos es, en ocasiones, encontrar la forma de burlarlas,

es que hemos propuesto que la prohibición sea una absoluta. Sobre aquel que se pueda demostrar los **méritos excepcionales** que venga a la OEG, y si lo demuestran y entonces, quizás, lograremos al fin que los más aptos le sirvan al Gobierno de Puerto Rico cumpliendo estrictamente con el principio de mérito. Y, aun así, es necesario advertir que algunos pensarán que mantener esta excepción en la prohibición deja un hueco peligroso y vulnerable en este tan importante propósito.

Si el principio de mérito no hubiera sido meramente un término con un significado excelente y se hubiera implantado como debe ser, quizás no nos hubiéramos tenido que plantear la necesidad de tratar de regular de forma tan estricta el nepotismo.

Todo es una contradicción en la normativa que, por un lado, nos dice una cosa y en la realidad práctica es otra cosa. Es la esquizofrenia colectiva que se debiera estudiar formalmente. Definitivamente, tal parecería que no entendemos el problema de corrupción, falta de controles y laxitud que estamos viviendo.

Necesitamos ser coherentes en algo y poder organizarnos para nuestro mejoramiento como País. Al final del camino, son tantos los problemas monumentales que nos agobian y abruman como la corrupción en general, la criminalidad, la pobreza, el desplazamiento, la falta de salud pública, la falta de transportación pública, la falta de buena educación y de educación con perspectiva de género, que hay quien pueda cuestionarse qué tan importante es la práctica y la reglamentación del nepotismo.

Luego de esta catarsis, no cabe duda de que estamos todas y todos convocados a organizarnos para erradicar el nepotismo, mejorar nuestro servicio público a largo plazo y lograr que los más aptos sean los que le sirvan a nuestro querido Puerto Rico, de lo contrario, seguiremos meramente sobreviviendo. La mesa está servida.

REFERENCIAS

1. Nos referimos al P. de la C. 321, de 8 de enero de 2021, el cual permanece referido a la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes desde el 25 de enero de 2021; el P. del S. 110, de 5 de enero de 2021, el cual fue derrotado por votación final en el Senado el 10 de noviembre de 2022 y al ser reconsiderado quedó pendiente de acción ulterior; y el P. del S. 114, de 7 de enero de 2021, derrotado en votación final el 10 de noviembre de 2022. Datos obtenidos de la página del Sistema Único de Trámite Legislativo de la Oficina de Servicios Legislativos al 31 de enero de 2023.
2. En ocasión de que la OEG presentara varias querellas por la contratación de parientes, tal fue la reacción. Véase las reacciones de algunos querellados y analistas: <https://www.telemundopr.com/noticias/puerto-rico/frente-a-frente-con-alejandra-garcia-padilla/2286816/>; <https://www.telemundopr.com/noticias/puerto-rico/frente-a-frente-con-alejandra-garcia-padilla/2286816/>.

- [com/noticias/puerto-rico/reaccion-inmediata-querellas-de-la-etica-gubernamental-y-el-covid-19/2288934/](https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/etica-gubernamental-presenta-querella-contra-el-alcalde-de-coamo/); <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/etica-gubernamental-presenta-querella-contra-el-alcalde-de-coamo/>
3. El tema en Puerto Rico lo ha tocado el Dr. Francisco Arriví, en su Conferencia Magistral como Humanista del año 1982, titulada “Voluntad del ser Puertorriqueño en mi poesía, teatro y ensayo”. <https://www.fphpr.org/wp-content/uploads/2020/04/1982-Francisco-Arrivi.pdf>
 4. Comité, Juan Roberto, 1962, “Disconformismo en el Trabajo”, Revista de Administración Pública Argentina, Año II, No 7:113-125. Buenos Aires, Argentina, octubre-diciembre, 1962. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap_revista_administracion_publica_07_octubre-diciembre_1962.pdf. Retirado el día 20 de julio de 2022.
 5. Pacheco Muñoz, Edward y Vera Rodríguez, Hernán A. 2009, *La administración de recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico: centralización, descentralización, control y caos*. https://www.researchgate.net/profile/Hernan-Vera/publication/316044270_La_administracion_de_Recursos_Humanos_en_el_Gobierno_de_Puerto_Rico_centralizacion_descentralizacion_control_y_caos/links/58ee3ae4aca2724f0a289b33/La-administracion-de-Recursos-Humanos-en-el-Gobierno-de-Puerto-Rico-centralizacion-descentralizacion-control-y-caos.pdf
 6. Caballero Fuentes, Alba Nydia, *Cien años, un principio*. <https://revistas.upr.edu/index.php/ap/article/download/686/632>. Retirado el día 28 de julio de 2022.
 7. Pacheco Muñoz, Edward y Vera Rodríguez, Hernán A., *supra*.
 8. Tercer grado de consanguinidad: padres, abuelos, bisabuelos, hijos, nietos, bisnietos, hermanos, tíos y sobrinos.
 9. Segundo grado de afinidad: suegros, padres de suegros, hijastros, padres de hijastros y cuñados.
 10. Ternas son los nombres de las tres personas más calificadas y elegibles para un puesto.
 11. Pacheco Muñoz y Vera Rodríguez, 2009, citando a Santiago Rivera y Robles Ramos, 2007, *Ley de Recursos Humanos del ELA: Módulos de Capacitación*, Ley Núm. 184-2004, San Juan, Ediciones Situm, Inc.
 12. La Sección 8.1 de la Ley 8-2017, según enmendada, define Empleados de Confianza como aquellos que están comprendidos en el Plan de Clasificación y conforme a sus funciones participan sustancialmente en la formulación de la política pública, los que asesoran directamente o los que prestan servicios directos al jefe de la agencia, tales como:
 - a.[...]
 - g.[...]

Los empleados de confianza son de libre selección y remoción. Serán igualmente de confianza aquellos que, aunque siendo de libre selección, sólo pueden ser removidos por justa causa por disposición de ley o aquellos cuyo nombramiento sea por un término prefijado por ley.
 13. Santana Rabell, Leonardo, *Fulgor y Decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico*, Editorial La Torre del Viejo, 1994. <https://sociales.uprrp.edu/>

- [egap/wp-content/uploads/sites/13/2016/04/FULGOR-Y-DECADENCIA_compressed.pdf](https://www.egap/wp-content/uploads/sites/13/2016/04/FULGOR-Y-DECADENCIA_compressed.pdf). Retirado el día 20 de julio de 2022.
14. Me parece importante destacar los vaivenes políticos a los que ha estado expuesta esa **tan importante** agencia, meramente por sus cambios de nombre: Oficina Central de Administración de Personal (OCAP); Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH); Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ORHELA); y la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico (OATRH).
 15. Están excluidas de sus disposiciones: 1) Rama Legislativa, 2) Rama Judicial, 3) Corporaciones o instrumentalidades públicas o público privadas que funcionan como empresas o negocios privados, 4) Universidad de Puerto Rico, 5) Oficina Propia del Gobernador, 6) Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, 7) Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, 8) los Municipios, 9) Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña, 10) Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera, 11) Oficina del Contralor Electoral, 12) Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, y 13) Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales.
 16. Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario, *Reforma Gubernamental: Nuevo modelo organizativo para la Rama Ejecutiva*. http://reformagubernamental.uprrp.edu/AEELA%20Nuevo%20Modelo%20Organizativo%20Santana%20y%20Negr%C3%B3n_1.pdf Retirado el día 28 de julio de 2022.
 17. Ruiz Acevedo, Ángel, *La Glorificación y crucifixión del sistema de mérito en Puerto Rico*, Revista de Administración Pública, Ponencia presentada en el Foro “La situación actual del sistema de personal y el principio de mérito en el sector público”, celebrado el 7 de noviembre de 1995, como parte de las actividades del cincuentenario de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.
 18. Reglamento Núm. 4827 de 20 de noviembre de 1992, según enmendado, y derogado mediante el *Reglamento para derogar los Reglamentos de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, adoptados al amparo de la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, de 5 de marzo de 2012, Núm. 8165*.
 19. *El abogado deberá esforzarse, al máximo de su capacidad, en la exaltación del honor y dignidad de su profesión, aunque el así hacerlos conlleve sacrificios personales y debe evitar hasta la apariencia de conducta profesional impropia*. Canon 38 de los de Conducta Profesional de los Abogados y Abogadas en Puerto Rico.
 20. El término *unidad familiar* en la *Ley de Ética de 1985* incluía al cónyuge del funcionario o empleado público, a los hijos dependientes de éste, o aquellas personas que comparten con el servidor público su residencia legal, o cuyos asuntos financieros están bajo el control *de jure o de facto* del funcionario o empleado público. Artículo 1.2 (g).
 21. Caso 03-04; KLRA200601028.
 22. Caso 08-208; KLRA201000135; CC2010567.
 23. Caso 09-209; KLRA201200297.
 24. Citando a *OEG v. Rodríguez Martínez*, 159 DPR 98 (2003).

25. Entonces creada por la *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*, Ley 81-1991, según enmendada. La OCAM fue eliminada como agencia mediante la Ley 81-2017 y ya no existe bajo el *Código Municipal de Puerto Rico*, Ley 107-2020, según enmendada.
26. Durante ese tiempo, la OCAM concedió unas 10 dispensas de nepotismo vinculadas a los municipios de San Juan, Peñuelas, Trujillo Alto, Mayagüez, Quebradillas, Camuy, Isabela y Río Grande. Ese periodo de vigencia de la Ley fue aplicable a hechos entre el 5 de diciembre de 2000 y el 3 de octubre de 2001.
27. Derogada mediante la Carta Circular 08-010, de 4 de febrero de 2008.
28. Reglamento Núm. 6450 de 2 de mayo de 2002.
29. Disponía el artículo III del Reglamento que *La relación de consanguinidad incluye: hijos, nietos, bisnietos y tataranietos, padres, abuelos, bisabuelos, y tatarabuelos, tíos abuelos, hermanos, sobrinos y sobrinos nietos, tíos y primos hermanos. La relación de afinidad incluye: cónyuge, hijastros e hijos de hijastros, suegros y padres de suegros, cuñados. La relación se extiende a los cónyuges de dichos parientes, así como a los parientes por vínculo sencillo, como lo son los medio hermanos y los hijos y nietos de los medio hermanos.*
30. 2003 OSJ 04.
31. Caso 03-192; KLRA 200400819; CC2005762.
32. Caso 04-38; KLRA200500483; CC060017.
33. Citando a *OEG v. Cordero Santiago*, 154 DPR 829 (2001).
34. Caso 06-52; KLRA200701067; CC20090308.
35. Caso 06-57; KLRA200700504.
36. Caso 08-171; KLRA201001090.
37. Caso 09-47; KLRA201000286; 183 DPR 695 (2011).
38. Caso 09-132; KLRA201000966; 118 DPR 215 (2013).
39. Caso 09-147; KLRA201000890; CC20100940.
40. Caso 09-173; KLRA201000536.
41. Caso 10-12; KLRA201001023; CC20120167.
42. Caso 11-20.
43. Esa forma de enumerar a los parientes incluyó a: los abuelos, los padres, los hijos, los nietos, los tíos, los hermanos, los sobrinos, los primos hermanos, el cónyuge, los suegros y los cuñados del servidor público, así como los hijos, y los nietos de su cónyuge. Inadvertidamente se excluyó al yerno y nuera del servidor público. Artículo 1.2 (y) de la *Ley de Ética de 2012*.
44. Caso 14-19.
45. Caso 15-10; KLRA201601252.
46. Caso 16-16; KLRA201800328.
47. El artículo 4.3 (d) dispone: *La autoridad nominadora no puede llevar a cabo un contrato en el que un servidor público de la agencia o un miembro de la unidad familiar, un pariente, un socio o una persona que comparta la residencia de este último tenga o haya tenido, directa o indirectamente, un interés pecuniario durante los últimos dos (2) años anteriores a su*

- nombramiento. Esta prohibición no aplica cuando, a discreción de la Dirección Ejecutiva, medien circunstancias excepcionales que hayan sido evaluadas con anterioridad a que la autoridad nominadora contrate con el servidor público o con un miembro de la unidad familiar, un pariente, un socio o una persona que comparta la residencia de este último. Tampoco aplica al recibo de los beneficios del programa de Sección 8; a los contratos otorgados con el Departamento de Hacienda para operar terminales de lotería electrónica; a los contratos celebrados para la adquisición de derechos sobre la propiedad literaria o la artística, o sobre las patentes de invención; a las subastas públicas en las que concurran todos los requisitos establecidos por ley; a la participación en los programas de verano ni al recibo de servicios, préstamos, garantías o incentivos otorgados bajo los criterios de un programa estatal, federal o municipal. Todo ello siempre que, bajo las anteriores excepciones, se cumpla con las normas de elegibilidad de aplicación general.*
48. Caso 21-34; KLRA202200183.
 49. Caso 19-01; KLRA-2020-00020; 2022 TSPR 93, 209 DPR (2022).
 50. P. de la C. 552.
 51. El 28 de febrero de 2020, se llevó a cabo la vista pública sobre el Proyecto y en ese momento quedó paralizado su tracto legislativo. Datos obtenidos de la página del *Sistema Único de Trámite Legislativo* de la Oficina de Servicios Legislativos al 31 de enero de 2023.
 52. Directora Ejecutiva desde enero de 2009 hasta agosto de 2019.
 53. El señor Pérez Vargas es el Director Ejecutivo de la OEG desde agosto de 2019. Será Director Ejecutivo por un periodo de 10 años, hasta el 2029.
 54. Según surge del tracto de la página del *Sistema Único de Trámite Legislativo* de la Oficina de Servicios Legislativos al 31 de enero de 2023.
 55. Se encuentra ante la consideración de la Comisión de Anticorrupción e Integridad Pública desde el 19 de abril de 2022. Según surge del tracto de la página del *Sistema Único de Trámite Legislativo* de la Oficina de Servicios Legislativos al 31 de enero de 2023.
 56. *OEG v. Marcos Cruz Molina*, Alcalde del Municipio de Vega Baja, Caso 21-34, *OEG v. Enrique H. Questell Alvarado*, Alcalde del Municipio de Santa Isabel, Caso 22-10; *OEG v. Carmen Y. Cruz Soto*, Alcaldesa del Municipio de San Juan, Caso 22-30; *OEG v. Juan C. García Padilla*, Alcalde del Municipio de Coamo, Caso 22-40; *OEG v. Surima Quiñones Suárez*, Administradora de la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF), Caso 22-41; *OEG v. Alberto E. Fradera Vázquez*, Administrador de la ADSEF, Caso 22-42; y *OEG v. Juan L. Rodríguez Reyes*, Administrador de la Administración para el Desarrollo Empresarial Agropecuario (ADEA), Caso 22-54.
 57. En la jerga puertorriqueña un *Ñame con corbata* es una persona inculta y zafia. Una *Batata* es un empleado incompetente. Un *Alicate* se refiere a una persona, ayudante servil, especialmente en tareas menores, un alcahuete. Un *Achichinle* se refiere a un asistente, ayudante de un superior que sigue sus órdenes, y a una persona aduladora y servil. Un *Soplapote* se refiere a una persona mensajera de confianza. Diccionario de Americanismos, Asociación de Academias de la Lengua Española.

DATOS BIOGRÁFICOS DE LA AUTORA

Lcda. Reyna M. Tejada Cordero, labora en la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico desde el 1992 como empleada de confianza donde se ha desempeñado como Directora Auxiliar de las Áreas de Querellas, del Área de Asesoramiento Jurídico y Litigación y del Área de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional, como Asesora Legal y Ayudante Ejecutiva. También, ha supervisado la Secretaría del Área de Oficiales Examinadores y la entonces División de Dispensas. Al presente ocupa el puesto de Asesora Ejecutiva de la Dirección Ejecutiva. Es egresada de la Universidad de Puerto Rico, donde obtuvo los grados de bachillerato en Ciencias Sociales con especialización en Psicología y un Juris Doctor de la Facultad de Derecho. Además, posee una Maestría en Justicia Criminal de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Ha sido precursora del Estudio del Término de la OEG, un recurso educativo interno y trabajado en la compilación de las Leyes de Ética anotadas como digestos. Es miembro de la Junta de Educación Jurídica Continua del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Es artesana certificada en ganchillo artístico crochet.

POLÍTICA PÚBLICA ENERGÉTICA DE PUERTO RICO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Javier Rúa Jovet

I. Introducción

El tema objeto de este ensayo -política pública energética puertorriqueña- revisa los antecedentes que informan la gestión energética de Puerto Rico: precedentes y datos legales, asuntos políticos, financieros y ambientales, entre otros. En este sentido, la perspectiva del escrito explora cómo la interacción de estas ideas y procesos se concretiza en realidades positivas o negativas en el presente y el porvenir. El análisis recurre al relato histórico, jurídico, político y económico, desde el pasado reciente hasta el futuro previsible, sobre el tema de la gestión energético-ambiental del país. Es una mirada al esfuerzo local y mundial dirigido a corregir el rumbo de nuestra civilización industrial hacia un paradigma de desarrollo sostenible.

El pronunciamiento jurídico de mayor jerarquía en nuestro ordenamiento relevante a la gestión energética es la política pública ambiental-constitucional que nos rige desde 1952.¹ Reza la constitución:

“Será política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad [...]” Artículo VI, Sección 19, Const. del ELA.²

La visión de los forjadores de nuestra Constitución que eleva al mayor rango legal nacional el manejo racional de los impactos ambientales asociados al crecimiento económico fue producto de un debate vigoroso.³ Son inquietudes que hoy se describirían como pertinentes al desarrollo sostenible⁴ o ‘sustentable’; el desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones del presente sin comprometer las posibilidades de las del futuro. Es un llamado a la equidad intergeneracional: todos tenemos un deber moral,

recogido en diversos documentos políticos y jurídicos, de legarle a futuras generaciones un país -y más importante aún, un planeta- en igual o mejor estado que el que nosotros recibimos.

El ascenso en las condiciones materiales y nivel de vida del puertorriqueño durante el siglo XX fue realmente un milagro.⁵ Pero tan temprano como el 1967, el profesor Jaro Mayda preclaramente concluía lo siguiente en cuanto a los impactos ecológicos de tal crecimiento:

“No está en discusión el crecimiento real del producto nacional bruto de Puerto Rico, ni sus consecuencias materiales favorables [...]. Pero el proceso ha sido [...] ecológicamente descontrolado, y demasiado rápido, desde el punto de vista social. Cualquier muestra aleatoria de datos y observaciones del desarrollo puertorriqueño en los pasados 10-15 años lo ilustra: énfasis unilateral en industrialización; [...] degradación manifiesta del medioambiente, y de la calidad de vida [...]; transportación inadecuada o congestionada; contaminación ambiental acelerada [...].”⁶

Ya en los 70, áreas como Guayanilla-Peñuelas, experimentaban emisiones sustanciales de bióxido de azufre (principal causante de la lluvia ácida, pues en la atmósfera se transforma en ácido sulfúrico) y el área de Cataño-Bayamón-Guaynabo sufría de problemas debido a material particulado suspendido, todos causantes de aficciones respiratorias. Además, experimentamos graves derrames de petróleo en nuestras costas.⁷ El cambio climático antropogénico es un hecho científicamente incontrovertible.⁸ Es innecesario abundar sobre su patente realidad ante los desastres climáticos constantes, ya prácticamente cotidianos, que experimentan nuestras sociedades. El fenómeno está directamente asociado a dióxido de carbono (CO₂) atmosférico, aunque también al gas metano (CH₄) y al óxido nitroso (N₂O).

El calentamiento global es un efecto del aumento atmosférico de gases de invernadero (GHG, por sus siglas en inglés) emitidos por las industrias que incurren en la quema de combustibles fósiles, la generación eléctrica y la transportación a base de combustión interna.⁹ Estos GHG, los cuales atrapan la radiación solar dentro de nuestro planeta, han incrementado consistentemente desde el inicio de la Revolución Industrial, al punto de que sus impactos nocivos sean virtualmente irreversibles. La meta que impone los datos es llevar a cero estas emisiones antes del 2050 para intentar

evitar sobrepasar 1.5 grados centígrados (°C) de temperatura global promedio respecto a la época preindustrial.¹⁰ Sin embargo, no estamos bien encaminados.¹¹

El impacto que genera el comportamiento energético-ambiental de Puerto Rico en el problema global de GHG (0.01 %) es insustancial,¹² pero las consecuencias del cambio climático en la isla son gravísimas: nuevos riesgos y daños a la salud humana, aumentos en incendios forestales, periodos extendidos de sequía, impactos en la agricultura, blanqueamiento de corales, pérdida de biodiversidad en flora y fauna, mayor sedimentación en los embalses, entre múltiples otros efectos directos e indirectos.¹³ Se estima que del 2050 al 2100, el aumento promedio en el nivel del mar asociado al derretimiento glaciario podría acercarse a los 4 pies, lo que afectaría gravemente nuestra infraestructura costanera y causaría intrusión salina en humedales, estuarios y acuíferos, y esto último dañaría abastos vitales de agua potable. A su vez, el impacto más evidente en lo respectivo a nuestra red eléctrica es el azote de huracanes mortíferos y costosísimos como María;¹⁴ ciclones que aumentarían en frecuencia y potencia debido al incremento en las temperaturas oceánicas que proveen su energía, sumado a los riesgos costeros en constante desarrollo por los aumentos en el nivel del mar.¹⁵

Aunque la huella puertorriqueña en el cambio climático sea mínima, nuestra responsabilidad moral para ayudar a resolverlo es total: como isla tropical y específicamente ‘Pequeño Estado Insular en Desarrollo’¹⁶ (*Small Island Developing State* o SID, por sus siglas en inglés)¹⁷ se nos plantea una amenaza realmente existencial.¹⁸ En fin, solo mediante el ejemplo en acción lograremos que las grandes potencias industriales, las verdaderas responsables, transformen sus comportamientos y patrones energético-ambientales. Solo así podremos cambiar el actual rumbo de nuestra civilización, y así evitar la autodestrucción.

Pertinente destacar que los combustibles fósiles plantean problemas estructurales. Más allá de los daños a los sistemas ecológicos y a la biosfera; su precio aumenta vertiginosamente por diversas causas, incluyendo disloques de cadenas de distribución por conflictos geopolíticos. De hecho, ya se observa como la guerra de agresión rusa contra Ucrania provoca cambios profundos en las políticas energéticas de naciones y bloques económico-políticos.

Todas estas problemáticas tienen solución. Hoy tenemos las tecnologías para detener los picos de los precios de la energía, la contaminación del aire y el calentamiento global: fundamentalmente energías renovables con almacenamiento. Según un estudio reciente

de la Universidad de Stanford, reemplazar toda la energía con renovables en los 145 países que emiten el 99.7 % del CO2 global, cuesta aproximadamente \$62 mil millones, y como los ahorros anuales en costos de energía son \$11 mil millones, el tiempo de retorno de inversión es menos de seis años.¹⁹

II. Del éxito a la crisis energética ambiental y financiera

Durante la década de los 30, en respuesta a La Gran Depresión, el Gobierno del Presidente F. D. Roosevelt propició la formulación de proyectos en Puerto Rico dentro del paradigma del Nuevo Trato, como lo fue el Plan Chardón (PC), en 1934. El PC, según formulado por los puertorriqueños Carlos E. Chardón (Rector de la UPR), Rafael Fernández García (Facultad de Artes y Ciencias de la UPR) y Rafael Menéndez Matos (Comisionado de Agricultura y Comercio)²⁰ consistió en propuestas para diversificar la producción agrícola para el consumo interno, desintegrar las corporaciones azucareras latifundistas, redistribuir las tierras y promover nuevas industrias, entre otros.

Más allá de apoyo a sectores industriales específicos -como el de la aguja- el PC necesariamente implicó un “impulso histórico a la electrificación rural, a base de energía hidroeléctrica, que llevó a la creación de la Autoridad de Fuentes Fluviales”.²¹

Si bien el PC fue obstaculizado y rechazado por los sectores más reaccionarios del país, “los postulados del Plan Chardón darían resultados a largo plazo, ya que irían a nutrir el programa político del Partido Popular Democrático de las elecciones de 1940”²² y el proyecto *Operación Manos a la Obra*. Eventualmente, el PC fue implantándose sustancialmente vía la *Puerto Rico Reconstruction Administration* (PRRA), una fuerte entidad federal/local creada bajo el palio del Nuevo Trato en 1935.²³

El aumento de la demanda por energía eléctrica impuso la necesidad de una nueva entidad pública con gran libertad, flexibilidad y capacidad financiera, capaz de satisfacer dichas necesidades. Por ello, la Autoridad de las Fuentes Fluviales (AFF), futura Autoridad de Energía Eléctrica (AEE), se establece como monopolio eléctrico estatal verticalmente integrado, conforme a la Ley Núm. 83 de 2 de mayo de 1941.²⁴ Dentro de la estructura de la AFF y sus antecesoras ya estaba encaminada la construcción de represas, fortaleciendo la capacidad hidroeléctrica y eléctrica en general.²⁵ El mandato legislativo fue el servicio eléctrico universal y completa electrificación rural, a cambio del disfrute del derecho

exclusivo para la generación, distribución y transmisión al detal de electricidad.

En 1956, Puerto Rico comienza su fuerte apuesta al petróleo debido al bajo precio del crudo en aquellos años y su promesa económica. Y en esos años inicia la construcción de la petroquímica de la *Commonwealth Oil and Refining Company, Inc.* (CORCO), en Peñuelas.²⁶ También en el sur de la isla se establecen las plantas fósiles más grandes del sistema eléctrico: Costa Sur (1958) y Aguirre (1973).²⁷ En ese sentido, si bien la AEE inició generando energía vía fuentes fluviales limpias y renovables (hidroeléctricas), posteriormente “optó por la generación termoeléctrica a base de derivados del petróleo venezolano dado su reducido costo (aproximadamente dos dólares el barril para los años 1950) y proximidad a nuestras costas.”²⁸ En 1981 Puerto Rico logró la electrificación universal. Sin embargo, este éxito también cimentó la fuerte posición de la AEE como “el *dictador* de la política pública de Puerto Rico [...]” en materia energética.²⁹

Con el embargo petrolero de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo comienza a notarse la vulnerabilidad del paradigma de desarrollo a base de expectativas de petróleo barato. En Puerto Rico, las promesas de la CORCO de crear 100,000 empleos nunca se materializaron, llegando sólo a 30,000 en su momento pico, y dejando un legado de chatarra y contaminación al cerrar sus operaciones de refinería en 1982.³⁰

Ante la necesidad de mejores políticas energéticas, mediante la Ley Núm. 128 de 29 de junio de 1977 se crea en Puerto Rico una ‘Oficina de Energía’, la cual en 1990 se adscribe al Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO). En 1993, dicha oficina pasa al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) (rebautizada como Administración de Asuntos de Energía), y en 2008, pasa al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) (con un nuevo nombre, Administración de Asuntos Energéticos). Tras un breve periodo como oficina independiente, vuelve a subsumirse dentro del DDEC, ahora conocida como el Programa de Política Pública Energética.³¹ Esta oficina o programa nunca logró neutralizar el poder dictatorial de la AEE en cuanto a política pública energética, incluyendo las apuestas dogmáticas de dicha utilidad a las fuentes fósiles.

En 1978, por su parte, en EEUU ocurre un movimiento sobre liberalización del mercado energético tras la aprobación de la *Public Utilities Regulatory Policy Act* (PURPA). Esta ley posibilitó el surgimiento de productores independientes concentrados en

el mayor uso de fuentes energéticas domésticas (no importadas), particularmente las renovables.³²

En el 2007, a pesar de los avances federales, la penetración de fuentes renovables en el sistema local era insustancial. El Profesor Efraín O'Neill explica que la política pública de la AEE siempre ha sido proveer "energía confiable al menor costo posible", basándose en una premisa equivocada de "crecimiento permanente en la demanda de energía eléctrica"³³ la cual venía disminuyendo progresivamente ante la fuga de parte de la base industrial de la isla -mayormente por la pérdida de los incentivos fiscales industriales de la Sec. 936 del Código de Rentas Internas Federal- y otras causas.³⁴ O'Neill nos provee una radiografía de la delicada situación de la AEE:

"La reducción en ventas de energía eléctrica fue de 5.2 % (2008) y 5.5 % (2009). [...] Este cuadro evidencia lo insostenible del modelo de consumo sostenido [...]. [E]l momento de demanda máxima en un momento en la historia de la AEE, [...] ocurrió en el 2006. La cantidad de energía neta generada tuvo su momento máximo en el 2007, para caer en el 2008 cuando los precios del petróleo llegaron a \$147 el barril. Los ingresos por tarifa básica se redujeron en más de \$50 millones en el 2008, y luego \$59 millones adicionales en el 2009. O sea, más o menos cada 5 % de reducción de consumo representa unos \$50 millones menos de ingreso para la AEE en la partida que se usa para el repago de los bonos. Las finanzas de la AEE se afectan con menos consumo eléctrico. Una reducción de un 25 % en el consumo eléctrico representaría sobre \$200 millones en ingresos que no llegarían a la AEE. Por otro lado, a medida que el precio del petróleo siga subiendo, el ajuste de combustible subirá también, aumentando las facturas de los clientes haciendo que otras alternativas sean más atractivas (conservación, eficiencia, energía renovable). Con menos consumo eléctrico vienen menos ingresos para la AEE, y la posibilidad de no tener suficiente dinero para el repago de la deuda a los bonistas. Una vez esto ocurra, la AEE por ley tiene que subir tarifas para asegurar el repago de su deuda, lo que subirá más la factura de los clientes haciendo que más clientes opten por alternativas diferentes [...] para satisfacer sus necesidades de servicios energéticos. Esto crea un efecto de "avalancha" o en cadena [...]."³⁵

Debe subrayarse que otras razones aceleraron la caída libre de la AEE. Un factor persistente fue la ausencia de voluntad política para ajustar su tarifa base. La AEE tampoco pudo resistir los múltiples subsidios legislados que reducían sus recaudos, y toma de decisiones más sensibles a designios políticos y laborales, que a las fuerzas del mercado.³⁶ Por si fuera poco, por décadas la AEE viene extrayendo sobre \$3 mil millones anuales de nuestra economía para comprarle combustible a países petroleros. De hecho, si sumamos las cifras informadas por la AEE en su emisión de bonos de 2010 (antes de los radicales aumentos en el precio del crudo que comenzaron en la primavera del 2011 por la inestabilidad en Medio Oriente), vemos que la AEE cobró entre "tarifa básica", \$1,121 millones; "ajuste de combustible", \$2,255 millones, y "compra de energía", 777 millones, lo cual totaliza más de 4.1 mil millones de dólares. Estas cifras son hoy aún más altas ante los impactos inflacionarios de la guerra de Rusia contra Ucrania.³⁷

En el año 2011, la deuda de la AEE en bonos se acercaba a los 8 mil millones de dólares, deuda que al final es de los abonados, de nosotros los clientes.³⁸ La AEE eventualmente acumuló deudas impagables, hoy ya sobre \$18,000 millones,³⁹ por compras de combustible, pensiones insolventes y otras partidas, vía emisiones de bonos y préstamos del Banco Gubernamental de Fomento. Finalmente, la AEE entró en un proceso formal de quiebra, el cual a la fecha de este escrito persiste, como mediación bajo las normas especiales de la *Ley de Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico* ("PROMESA", por sus siglas en inglés).⁴⁰

No obstante, la demanda eléctrica actual muestra leves signos de estabilización,⁴¹ e incluso podría experimentar incrementos por diversas razones, incluyendo el crecimiento inexorable por carga de autos eléctricos.⁴² Esto último debería plantear un alivio para la utilidad y sus acreedores, al menos desde la perspectiva de facturación y flujo de efectivo.

III. Hacia la modernización de la Política Pública Energética en Puerto Rico

El gobierno federal, particularmente durante administraciones demócratas, ha influenciado positivamente la discusión local de políticas energéticas. Por ejemplo, el 16 de marzo de 2011 el *Informe del Grupo de Trabajo del Presidente Obama sobre el Status de Puerto Rico*,⁴³ (*President's Task Force on Puerto Rico Status*) anunció, *inter alia*, estrategias concretas para transformar el paradigma regulatorio de la isla y potenciar la autosuficiencia energética fundamentada en

renovables. Reza, en lo pertinente, el resumen ejecutivo del Informe:

“[...] Puerto Rico tiene una base sólida sobre la cual desarrollar energía limpia [...]

Recomendación # 1: Estrategia de energía renovable y eficiencia energética para Puerto Rico [...] Por lo tanto, el Grupo de Trabajo recomienda que el Presidente y el Congreso trabajen estrechamente y apoyen los esfuerzos de Puerto Rico para cambiar fundamentalmente la estrategia de la isla [sobre] energía y el medio ambiente.

[...] [E]l gobierno federal debe ayudar a Puerto Rico a transformar su economía energética. La primera fase de esta recomendación es que el gobierno federal, incluido el DOE, debe apoyar los esfuerzos de Puerto Rico para cambiar su estructura normativa de energía. Dicha reforma requerirá de colaboración entre las agencias gubernamentales de Puerto Rico, miembros clave de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y el sector privado. Inicialmente, el Grupo de Trabajo recomienda que DOE trabaje con el Comité de Reorganización y Modernización del Poder Ejecutivo de Puerto Rico, que se constituyó en el 2009 para reformar el poder ejecutivo de Puerto Rico. Se otorgó a este comité la facultad de crear nuevas agencias [*sic*, debe decir “recomendar la creación”], que podrían incluir una comisión de servicios públicos con poder normativo y de aplicación [*enforcement*].

[...] Suponiendo que las partes interesadas de Puerto Rico se comprometan al proyecto, el primer paso debe ser llegar a un acuerdo con Puerto Rico para avanzar hacia un objetivo dinámico y rentable para la eficiencia energética y la implementación de la energía renovable.

[...] Dichas opciones deben incluir la generación bien distribuida de energía renovable que podrían servir de fuente alterna de energía en situaciones de emergencia y el uso de vehículos de consumo de energía eficiente.”⁴⁴

Creación del Ente Regulador Independiente

En consideración a las recomendaciones del Ejecutivo Federal, el gobernador García Padilla convocó en el 2013 al país a “evaluar estrategias [...] para el desarrollo de una nueva política energética

nacional, capaz de trascender administraciones” (OE 2013-039).⁴⁵ La citada Orden Ejecutiva estableció un Consejo de Autonomía Energética (Consejo) para evaluar dichas estrategias. Una de las conclusiones principales del Consejo fue la creación de una comisión reguladora externa para la AEE. Consecuentemente, el 2014 se presentaron proyectos de ley de administración, y de las delegaciones legislativas, para transformar a la AEE y delinear la nueva visión que sustituiría su consumado mandato de electrificación nacional.

El proceso legislativo concluyó con la aprobación de la Ley Núm. 57-2014, según enmendada, conocida como *la Ley de Transformación y ALIVIO Energético de Puerto Rico*.⁴⁶ En primer lugar, la ley creó la Comisión de Energía de Puerto Rico, entidad con amplios poderes investigativos, *cuasi* legislativos y *cuasi* judiciales para fiscalizar y regular a la AEE, e impulsar la ejecución de la política pública eléctrica del país. Fue la primera vez, desde su creación en 1941, que la AEE cesó en su función auto-regulatoria.

Un rasgo clave del nuevo ente regulador (hoy conocido como el Negociado de Energía o NEPR) es que es este, y no la AEE, quien ostenta el poder de rechazar, modificar o aprobar las diversas tarifas y cargos en la factura eléctrica. Esta tarea incluye las solicitudes de la AEE o LUMA (la concesionaria de la red) sobre ajuste o revisión al precio de kilovatio hora por costos de combustible. La intervención del Negociado posibilita mayor visibilidad y análisis público, algo que resultaba imposible cuando el poder tarifario residía exclusivamente en la AEE. El Negociado puede, además, dirigir los procesos de implantar las políticas de reducción de dependencia al petróleo vía fuentes renovables, promover mayor competencia en el sector eléctrico, liderar la planificación integrada de recursos energéticos nacionales, regular el mecanismo de trasbordo de energía en Puerto Rico, revisar y aprobar cualquier tipo de requisito que se establezca para la interconexión de generadores distribuidos, entre otros poderes.⁴⁷ Además, el Negociado cuenta con un presupuesto sustancial, alrededor de \$20M anuales, dinero que correctamente manejado debe ser suficiente para una gestión administrativa y fiscalizadora de impacto.

La necesidad de un modelo regulatorio eficaz

Una anomalía en el paradigma que se inaugura en Puerto Rico con la creación del NEPR, es “que estamos ante un escenario donde el gobierno regula al gobierno: la Comisión de Energía de Puerto Rico

regula a la AEE, que no es una empresa privada, sino una empresa gubernamental que genera sus propios fondos.”⁴⁸ El 20 de junio de 2018 se promulga la Ley Núm. 120-2018, *Ley para Transformar el Sistema Eléctrico de Puerto Rico*,⁴⁹ estableciendo el mecanismo para encaminar la privatización de los activos de generación de la AEE y para el establecimiento de las Alianzas Público-Privadas (P3, por sus siglas en inglés) con respecto a cualquier función, servicio o instalación de la AEE. Bajo este marco legal, y comenzando a atender la mencionada anomalía, Puerto Rico autorizó que se recurriese a una empresa privada para gestionar y administrar el sistema de transmisión y distribución (TyD) de la AEE.⁵⁰ Cuatro empresas respondieron a la solicitud de propuestas emitida por P3: *Duke Energy*, *Exelon*, *PSEG Services* y un consorcio liderado por *Quanta Services*. El Gobierno de Puerto Rico escogió finalmente al consorcio *Quanta Services*, el cual incluye a la corporación *ATCO* de la *Canadian Utilities*. La entidad inició su operación bajo el nombre LUMA Energy, LLC o LUMA.⁵¹ Conforme al contrato, LUMA operará dicha concesión de TyD, durante los próximos 15 años, aunque documentos anexos permiten la salida, a voluntad de la concesionaria, el 1 de diciembre de 2022, de no concretizarse una solución final en la quiebra de la AEE.

Es sabido que LUMA, y su contrato, tienen detractores de muy alta credibilidad,⁵² y su inicio fue adversativo e innecesariamente embarazoso, en buena medida por actitudes y acciones criticables de su primer oficial ejecutivo, y la incapacidad de la entidad para comunicarse efectivamente con el País,⁵³ particularmente durante eventos de pérdida de electricidad – incluyendo los apagones asociados al Huracán Fiona del 2022.

No obstante, es un avance, que la operadora de TyD opere cotidiana y normalmente sujeta a múltiples procesos administrativos, bajo la jurisdicción regulatoria del NEPR.⁵⁴ Discutiremos más adelante cómo dentro de este paradigma regulatorio, LUMA demuestra notable progreso en lo que respecta a la interconexión de sistemas distribuidos de energía solar a la red.

Aprobación de la Ley Núm. 17-2019, Ley de Política Pública Energética de Puerto Rico

La destrucción causada por el Huracán María forjó un nuevo consenso energético en el país: el modelo de generación fósil centralizada, de líneas de transmisión extensas y vulnerables, resulta inviable en nuestra geografía montañosa, isleña y sujeta a eventos

climáticos cada vez más extremos. El Huracán María transportó a los puertorriqueños a una dura realidad de combustibles escasos y costosos, de aire irrespirable, de oscuridad. Y miles de vidas se perdieron por falta de energía básica.⁵⁵

Ese consenso se convirtió en legislación, gracias al liderazgo y ánimo de colaboración multipartidista y multisectorial del entonces vicepresidente del Senado Larry Seilhamer y del anterior presidente senatorial y en ese momento líder de la minoría, el Senador Eduardo Bhatia. La Ley Núm. 17-2019,⁵⁶ la cual nació del diálogo entre diversas voces del sector público y de la sociedad civil, es uno de los estatutos de su tipo más avanzados a nivel hemisférico, e incluso global, particularmente en lo relativo a políticas en pro de las energías renovables.

La Ley Núm. 17-2019 codifica y establece numerosos mandatos de política pública, incluyendo que el 100 % de la energía de la Isla deberá generarse a partir de recursos renovables para el 2050, y que la generación a base de carbón será eliminada para el 2028. Según esta Ley, la AEE tiene el mandato de obtener el 40 % de su electricidad de recursos renovables para 2025, el 60 % para 2040 y el 100 % para 2050.⁵⁷

Mucho se ha reconocido la meta del estatuto de lograr 100 % energía renovable para el 2050 (situándonos junto a estados líderes, como California y Hawái). Igual o más importante es su clara visión de un nuevo sistema energético más distribuido, moderno y centrado en el individuo. Su énfasis en la interconexión automática (solo mediando la auto certificación de ingeniero o perito electricista) de sistemas solares pequeños (hasta 25kW) y la conexión expedita de sistemas renovables de mayor escala, ha resultado exitoso.

Asimismo, la Ley Núm. 17-2019 dispone expresamente que la tarifa de ‘medición neta’ tiene que ser activada dentro del mes de certificada la instalación de un sistema fotovoltaico de este tamaño modesto de 25kW. Es vía la medición neta, que el consumidor se convierte en ‘prosumidor’ pues produce y consume: exporta el excedente de energía a la red creando créditos en su factura y poniéndole en control de la misma.⁵⁸ Esa electricidad limpia autogenerada y autofinanciada por el prosumidor se distribuye por la AEE (y hoy LUMA, su sucesora) en el vecindario, sin distancias que recorrer, ni pérdidas asociadas, en beneficio de todos.

La AEE siempre se había resistido a cumplir estas políticas públicas legisladas y las directrices relacionadas del NEPR. Anteriormente, bajo la AEE, estas resultaban impredecibles e interminables, rehenes de ineficiencias administrativas y de la

ingobernabilidad u obsolescencia planificada de la AEE.

No obstante, desde la entrada de LUMA, y la intervención fiscalizadora del NEPR, los procesos de interconexión/medición neta pequeña han acelerado de forma objetiva y cuantificable. Según la información oficial más reciente, a la fecha de este escrito LUMA ha interconectado sobre 30,000 prosumidores (mayormente clientes residenciales, pero también cuentas comerciales e industriales pequeñas). Sobre 3,000 nuevos prosumidores lograban interconectarse mensualmente, con una tendencia apreciable de crecimiento sostenido, ya sobrepasando los 300MV.⁵⁹ Es de notar que el NEPR tiene pendiente formalizar el mecanismo (llamado certificado de energía renovable o “CER”) para compensar y contabilizar oficialmente como parte de la cartera de energía renovable de la Ley Núm.17-2019 estos megavatios correspondientes a la creciente generación solar distribuida privada.⁶⁰

La generación distribuida, a pesar de su evidente éxito, es insuficiente para cumplir con los miles de megavatios necesarios para cumplir con las metas de la cartera de energía renovable de la Ley Núm.17-2019. Posiblemente, es por ello que el NEPR, a pesar de las dificultades para construir generación fotovoltaica a escala industrial en el pasado, ha ordenado seis solicitudes de propuestas al mercado (RFPs, por sus siglas en inglés) de proyectos consecutivos, los cuales deberán sumar 3,750MW. La AEE tiene que negociar y contratar estos proyectos y lograr que se construyan en o antes del 2025, de forma que la utilidad pueda cumplir con la meta del 40 % de energía renovable mandatada por la cartera de energía renovable de la Ley Núm.17-2019.

Para la fecha en que este escrito se redacta, ya estaban firmados contratos de compra de energía (PPAs, por sus siglas en inglés) para 15 proyectos iniciales, los cuales suman alrededor de 700MW de potencia fotovoltaica. Asimismo, se negociaban tres ofertas por 220MW de capacidad de almacenamiento de energía,⁶¹ y se habría publicado una nueva licitación de 1000MV solar y 500MV de almacenamiento de energía.

Está por verse si este acercamiento vía *RFPs* será exitoso o no. No hay duda de que si NEPR logra que algún porcentaje sustancial de los sobre \$3,000 millones que la AEE quema anualmente para compra de combustible se redirijan a financiación y construcción de sistemas de energía renovable a escalas de miles de megavatios, los efectos positivos ambientales y socioeconómicos para el país serán importantísimos. Ese dinero multibillonario permanecería en nuestra economía y además esos proyectos congelarían permanentemente y

de forma proporcional a la penetración de renovables, los costos y aumentos constantes por compra de combustible (pues el sol y el viento están disponibles libremente).

Tristemente y aunque parezca un contrasentido, si bien la generación renovable a gran escala es por definición ambientalmente sostenible (pues solar y viento a estas escalas hacen posible sustituir rápidamente y de forma limpia las fuentes nocivas como el carbón que todos queremos vencer) esto no significa que no provoque fuertes objeciones ideológicas en algunos sectores, incluso algunos denominados como ecologistas. Y el fragmentadísimo e ingobernable ‘sistema’ de endosos y permisos multi agenciales, el cual el estado nunca ha logrado reformar, dificulta enormemente cualquier desarrollo, aunque sea ambientalmente beneficioso.⁶² Tal es el caso, por ejemplo, del enfrentamiento, a nuestro juicio una falsa dicotomía, que se empieza a plantear en la isla entre seguridad alimentaria y el establecimiento de fincas solares.⁶³

Es crítico encontrar la forma de trascender estas objeciones para rápidamente construir megavatios sustanciales de sistemas renovables de gran escala. Lo contrario simplemente abona a la permanencia, y continua y dañina hegemonía de los intereses que impulsan las fuentes fósiles como el petróleo y el gas fósil metano.

IV. ¿El futuro de la energía en Puerto Rico?

Resulta difícil predecir si el despliegue de sistemas solares y almacenamiento a escala industrial, en el orden de los miles de megavatios necesarios para cumplir con la Ley Núm. 17-2019, de hecho, ocurrirá. Ciertamente, Puerto Rico no ha sido exitoso en el pasado a la hora de construir emplazamientos fotovoltaicos en cantidades significativas.⁶⁴ Una cosa es firmar un acuerdo de compra de energía con la AEE y otra es navegar el laberinto de permisos de usos de terrenos el cual ningún gobernante ha podido arreglar. De no ocurrir construcción fotovoltaica rápidamente a escalas industriales, permaneceremos sujetos a los costos sociales, ambientales y económicos asociados a nuestra adicción nacional al petróleo.

Tampoco resulta fácil pronosticar si la estandarización regulatoria -la estructura de un regulador independiente en la cima de un ecosistema energético- sobrevivirá, pues la existencia del NEPR siempre pende de un hilo; de la voluntad en ocasiones arbitraria y caprichosa de fuerzas políticas. Además, el NEPR no cuenta con el apoyo de un regulador federal maduro y estable que imparta mayor coherencia y fuerza a los mandatos de política pública, como es el caso del sector telecomunicaciones, vía la Comisión Federal

de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés). A mi juicio, que el NEPR nunca haya abrazado plenamente su rol como líder y comunicador del programa energético legislado, y se perciba a sí más bien como gerente de procesos administrativos y cuasijudiciales, aumenta estos riesgos. Pero el NEPR ya ha sobrevivido ataques de múltiples flancos desde el 2014, por lo que es posible que pueda seguir navegando estas aguas, y logre ocupar establemente el sitio que le corresponde.

Similar opinión se puede emitir en cuanto a la gestión energética privatizada (cuasiprivada) sujeta al control jurisdiccional de un regulador público. Cada vez que LUMA solicita un aumento en el precio por kilovatio hora como agente de la AEE -que en 2022 superó los 33¢- la culpa no se atribuye por la opinión pública a la causa objetiva: el creciente precio de combustible. Se le atribuye al solicitante del ajuste, LUMA. LUMA tendrá que hacer lo posible para revertir la percepción del pueblo de que el ejercicio en cuasiprivatización no trajo beneficio alguno.⁶⁵

Mantendremos nuestra esperanza y esfuerzos para lograr que se cumplan la normas y mandatos de política pública de modernización energética que hemos legislado para nosotros mismos, pero el futuro es incierto.

No obstante, la revolución que sí está ocurriendo, ya mencionada en párrafos anteriores, es la explosión de generación distribuida solar con baterías. La red cuenta con sobre 45,000 de estos sistemas solares, y el número crece en cerca de 30 mil sistemas al año. Fundamentalmente todos se instalan con al menos una batería, y a veces más de una.

Antes del Huracán María, Puerto Rico contaba con menos de 10,000 prosumidores solares, y casi ninguno tenía baterías. Es notable que múltiples de estos sistemas pre-Huracán María también se han equipado (*retrofitted*) con baterías. Por ello, podemos estimar que en Puerto Rico ya se han desplegado sobre 55,000 baterías de más de 10 kilovatios hora (KWhr), cada una (usualmente 13.5KWhr).

Éste volumen presenta una enorme oportunidad para las llamadas plantas virtuales de energía (“VPPs” en inglés).⁶⁶ En Puerto Rico las baterías solares son sinónimo de energía estable, confiable y resiliente para sostener la operación de nuestros hogares y negocios, para mantener nuestra calidad de vida y para salvaguardar la vida humana misma. Pero su mayor potencial beneficio colectivo permanece latente: las baterías distribuidas pueden hoy controlarse y descargarse coordinadamente cuando la AEE o LUMA lo solicite, para beneficio de todos los abonados. Este concepto de flotas de

baterías distribuidas agregadas, descargables a petición (*on demand*) es una VPP.⁶⁷

Dicho de otra forma: Puerto Rico ya ha construido una potencial planta virtual de energía renovable que podría mitigar los apagones atribuidos a los “déficits de generación” de la AEE. Una VPP no es un complejo único a escala industrial, sino una red de decenas de miles de baterías recargadas con energía solar, a través de toda la Isla. Esta VPP latente tiene hoy mayor capacidad que las unidades de emergencia (*peakers*) de Daguao, Aguirre, Palo Seco, Costa Sur, Jobos, Yabucoa y Vega Baja, y en el futuro muy cercano, dada su tasa predecible de crecimiento, será de mayor capacidad que todas las unidades de pico del país, juntas. En este sentido, esta VPP constituye una fuente de capacidad energética capaz de reducir los apagones que nos flagelan desde antes del Huracán María y que han empeorado tras el Huracán Fiona.

La gran mayoría de las sobre 55 mil baterías desplegadas en Puerto Rico desde el Huracán María cuentan con 13.5 kilovatios hora (kWhr) de capacidad utilizable y pueden descargar de forma sostenida y continua de 5kW a 7kW. Una descarga coordinada de 1 hora a 5KW por solo 20,000 de estas baterías equivale a una planta pico de 100MW, operando por una hora. Varias entidades privadas en la isla han desplegado y operan exitosamente VPPs en otras jurisdicciones. Estas ‘compañías agregadoras’ contratan con la utilidad (la AEE o LUMA) y ponen a disposición un porcentaje de cada una de las baterías en su flota para que descarguen coordinadamente a la red, a petición de la utilidad.

Las VPP’s constituyen un ahorro sustancial para todos los abonados, y son muy económicas para la utilidad, particularmente en comparación con el gasto injustificable de operar las plantas de pico más sucias, ineficientes y costosas de la AEE. Además, los prosumidores que optan por participar en una VPP siempre son compensados razonablemente por el porcentaje de su batería destinado a brindar servicios a la red, incluida la estabilización de voltaje y la prevención de apagones.

La implementación de una VPP también ayuda a evitar otros costos sociales inmensos: todos los hogares -tengan o no sistemas de resguardo- siempre permanecen energizados, las telecomunicaciones nunca caen, los alimentos siempre se mantienen refrigerados, los hospitales permanecen en funcionamiento y los comercios continúan operando e impulsando la economía, etcétera. Y todo se logra sin malgastar un solo centavo público en generación sucia y costosa basada en fuentes fósiles.

No existen obstáculos tecnológicos de importancia para las VPPs. Por ejemplo, hoy estas baterías solares están programadas y tienen las capacidades de comunicación integradas para cargarse completa y rápidamente de la red, cuando el *National Weather Service* emite una alerta de tormenta. Lo único que hay que hacer es invertir esa operación para que lo que ocurra es una descarga a la red, y que ese mensaje provenga de la AEE o de LUMA. De hecho, el mensaje de la AEE al agregador puede ser aún más simple: un correo electrónico autorizado, una llamada telefónica oficial, o meramente calendarizar descargas en horas de consumo pico en la red. Cualquier complejidad la maneja la compañía que sirve como agregador, no la utilidad. El NEPR ha ordenado a la AEE a que procure y utilice a corto plazo y como prioridad al menos 150MW de recursos de VPP's, pero ese proceso de adquisición lleva largos meses de retraso e incertidumbre, pues la AEE presenta su resistencia usual a la innovación.

No solo la tecnología para la operación de una VPP básica ya está lista y desplegada, las mejoras que en el futuro se hagan a la red solo habrán de multiplicar los beneficios colectivos ambientales y socioeconómicos que estas VPPs podrán ofrecer. Aquí se incluye la integración de los cientos de vehículos eléctricos que ya se empiezan a ver por nuestras carreteras,⁶⁸ cuyas baterías son mucho más grandes y económicas que las residenciales.⁶⁹

Independientemente de la gestión del estado, el hecho de que los precios de combustibles fósiles serán en tendencia cada vez más altos mantendrá el impulso y curso exitoso de tecnologías renovables distribuidas, como las aquí descritas. Estas tecnologías están transformando el sistema eléctrico en el presente y su futuro es prometedor.

V. Conclusión

Al principio de este ensayo, enfatizamos que reducir rápidamente las emisiones causantes del cambio climático asociadas a generación energética fósil, es un imperativo de supervivencia.

Hoy se retoman discusiones de política pública tanto a nivel local como en el plano global, similares a las suscitadas durante la primera crisis del petróleo de la década del 1970. Las sociedades están priorizando la producción y autonomía energética doméstica, para evitar la sujeción a regímenes externos y encaminar el desarrollo sustentable.

Los precios del petróleo se encuentran en su nivel más alto desde 2008, promediando consistentemente sumas muy por encima de \$100 el barril. Además, se pronostica que estos precios serán aún más elevados en el largo plazo por diversas causas, entre estas, disloques en cadenas globales de distribución y distorsiones en oferta/demanda en mercados transnacionales post pandémicos.⁷⁰

Teóricamente, esta tendencia debería beneficiar el incremento de las fuentes renovables, pues son locales y económicas. Pero ese no es el único resultado posible.

Antes de que surgiera la crisis energética actual, múltiples democracias desarrolladas encaminaban el retiro de infraestructura fósil e implantaban políticas progresistas dirigidas a la descarbonización. Pero ahora se observa cierto retorno -producto de la incertidumbre- a apuestas locales o regionales por fuentes fósiles, como el gas metano. Estas decisiones aceleran la marcha hacia un punto de no regreso ecológico.⁷¹

A nivel local, al menos se observa el éxito de la generación distribuida solar con almacenamiento. No obstante, también se observan acciones estatales contraproducentes y no disímiles a las que llevaron al país a la quiebra. El precio de la electricidad nunca se controlará permanentemente mediante subsidios a la compra de combustibles fósiles.⁷²

En Estados Unidos, observamos la persistencia y fuerza de intereses pro fósiles, vía decisiones como la de limitar judicialmente ciertos poderes de la Rama Ejecutiva para controlar emisiones de carbono asociadas a la generación eléctrica.⁷³ Pero hay esperanza. El Presidente Biden logró promulgar la *Ley de Reducción de Inflación de 2022*, posiblemente el más firme paso dado por nación alguna para combatir la crisis existencial humana que implica el cambio climático antropogénico, pues proyecta una reducción radical -sobre 40 % en o antes del 2030- en las emisiones de invernadero de EE. UU., sobre la base del 2005. Esto es un paso imprescindible para comenzar a mitigar los gravísimos efectos ecológicos y económicos de las actividades basadas en quema de combustibles fósiles - incendios forestales, sequías, aumento en el nivel del mar y el azote de super huracanes como María e Ian. Esta ley encamina sobre \$369 mil millones de incentivos fiscales e inversión para acelerar la transición de EE. UU. hacia generación eléctrica vía fuentes renovables. La energía solar en todas sus escalas, el viento, el almacenamiento de energía, la mayor adopción de autos eléctricos, entre múltiples otros avances, son enfoques centrales de la legislación.⁷⁴

La producción, la distribución y el consumo de energía es una práctica humana conflictiva entre múltiples intereses contradictorios. La problemática es resoluble solo mediante acciones en todos los niveles, el transnacional siendo el más importante. Esto es cierto en todos los retos transfronterizos, sean pandemias, proliferación nuclear, ciber o bio-terrorismo, o el tema que hoy tocamos, la gestión energética/ambiental.⁷⁵

'La esperanza es el sueño del hombre despierto' - nos dicen desde la antigüedad. Siempre albergamos esperanza; justamente es porque tenemos relativa certeza sobre los datos y sobre las acciones necesarias para nuestra supervivencia como especie, que sabemos que no estamos bien encaminados. Este ensayo, es, en fin, una muy modesta aportación, comenzando desde nuestra patria, Puerto Rico, al esfuerzo continuo y optimista de muchos en todo el planeta para rectificar el andar de la humanidad hacia un desarrollo realmente sostenible.

REFERENCIAS

1. Ver, Tomo III Diario de Sesiones de la Convención Constituyente (24 de enero de 1952) Equity Pub. Corp., New Hampshire (1962); Tomo IV págs. 2615-2624.
2. *Misión Ind. P. R. v. J.C.A.* 145 D.P.R. 908, 919-920 (1998).
3. Carlos R. Ríos Gautier, en *Santiago Polanco Abreu: Compromiso y Verticalidad en su lucha por Puerto Rico*, Héctor Luis Acevedo, editor, Universidad Interamericana de Puerto Rico-Ediciones Puerto, San Juan.
4. *Ley sobre Política Pública de Desarrollo Sostenible de Puerto Rico*, Ley Núm. 267 de 10 de septiembre de 2004. Ver además, A. Naess, *The Deep Ecological Movement: some Philosophical Aspects*, 8 Phil. Inquiry 10, 12-21 (1986).
5. Ver, *Puerto Rico, Industrial and Commercial: The Logical Overseas Markets in the Western Hemisphere* (New York Service 1947); Gilberto Cabrera, *Historia Económica del Comercio y la Industria en Puerto Rico* 101-03 (1980).
6. Jaro Mayda, *Environment and Resources: From Conservation to Ecomanagement* 158-59 (1968). Ver, además, Luis E. Rodríguez Rivera, *Genesis of Puerto Rico's Environmental Law: Study of Early Puerto Rico Environmental Case Law* (1900-1940), 67 Rev. Jur. U.P.R. 201 (1998).
7. Pedro A. Gelabert, *Puerto Rico's Oil Spill Relationship with Environmental Law*, <https://gulfseagrant.org/wp-content/uploads/2017/09/Gelabert-Relationship-of-Environmental-Law-and-Oils-Spills.pdf>.
8. Ver, IPCC, *Sixth Assessment Report*, (2022), <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>; https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf.

9. Ver, *Ley de Mitigación, Adaptación y Resiliencia al Cambio Climático de Puerto Rico*, Ley Núm. 33-2019, <https://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2019/lexl2019033.htm>; Environmental Protection Agency, *Sources of Greenhouse Gas Emissions*, [https://www.epa.gov/ghgemissions/sources-greenhouse-gas-emissions#:~:text=Carbon%20dioxide%20\(CO2\)%20makes,natural%20gas%2C%20to%20produce%20electricity](https://www.epa.gov/ghgemissions/sources-greenhouse-gas-emissions#:~:text=Carbon%20dioxide%20(CO2)%20makes,natural%20gas%2C%20to%20produce%20electricity).
10. Song, Zhang, Ramanathan, *Leung Trends in surface equivalent potential temperature: A more comprehensive metric for global warming and weather extremes* (2022), Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), <https://www.pnas.org/doi/abs/10.1073/pnas.2117832119>.
11. Ver, United Nations Development Program, *BALANCE DE LA CONFERENCIA DE DURBAN: Revisión de los principales resultados y el camino a seguir*, (2012), https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/UNDP_DURBAN_SP_22_5.pdf. Ver, además, Rosemary Lyster, *The international climate change negotiations: nothing more than sounding brass or tinkling cymbals?*, en *Climate Justice and Disaster Law*, Cambridge University Press, pp. 49-103 (2016), <https://www.cambridge.org/core/books/abs/climate-justice-and-disaster-law/international-climate-change-negotiations-nothing-more-than-sounding-brass-or-tinkling-cymbals/3E56DC7715E6D425AA6621D73CDD51CB>; John Byrne, Job Taiminau, *Redefining success in the climate change negotiations: what we consider a breakthrough*, (2012), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4126250.
12. European Commission, *EDGAR - Emissions Database for Global Atmospheric Research* (2020), https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2020.
13. Ver, Puerto Rico Climate Change Council, *Working Group 3 Report Climate Change and Puerto Rico's Society and Economy*, Kasey Jacobs, Ernesto L. Díaz, editors, <http://pr-ccc.org/download/PR%20State%20of%20the%20Climate-WG3.pdf>; *FOURTH NATIONAL CLIMATE ASSESSMENT CHAPTER 20: U.S. CARIBBEAN*, Ernesto L. Díaz, et al., (2018), <https://nca2018.globalchange.gov/chapter/20/>.
14. Id.; Véase, además, *NOAA National Centers for Environmental Information (NCEI), U.S. Billion-Dollar Weather and Climate Disasters (2017)*, <https://www.ncdc.noaa.gov/billions>.
15. Ver, Song, Zhang, et al., *supra*.
16. Ver, Listado SIDS, Naciones Unidas <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids/list>.
17. Ver, *Responding to Climate Change in Small Island Developing States UNDP*, (2010), [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/960SIDS_Flyer_SEPT_27_09\[1\].pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/960SIDS_Flyer_SEPT_27_09[1].pdf); REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL ON THE 2019 CLIMATE ACTION SUMMIT, THE WAY FORWARD IN 2020, https://www.un.org/en/climatechange/assets/pdf/cas_report_11_dec.pdf; GENERAL ASSEMBLY, HIGH-LEVEL DIALOGUE ON SAMOA PATHWAY, *World Leaders Endorse Political Declaration to Help Small Island Developing States Cope with Climate Change, during General Assembly Review of Samoa Pathway*, GA/1219727 2019, <https://www.un.org/press/en/2019/ga12197.doc.htm>; CCREEE (Caribbean Center for Renewable Energy and Energy Efficiency) and The Partnership for SIDS: <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/sids>.

18. Ver, COUNTRIES AT RISK OF DISAPPEARING DUE TO CLIMATE CHANGE, https://www.activesustainability.com/climate-change/countries-risk-disappearing-climate-change/?_adin=02021864894. Ver además, Andrea Laó, *Palominito*, "What was it?", Young Reporters of the Environment (2019), <https://yrehub.global/2019/05/16/palominito-what-was-it>.
19. Mark Z. Jacobson, Anna-Katharina von Krauland, Stephen J. Coughlin, Emily Dukas, Alexander J. H. Nelson, Frances C. Palmer, Kylie R. Rasmussen, *Low-cost solutions to global warming, air pollution, and energy insecurity for 145 countries*, Energy Environ. Sci., 2022, Royal Society of Chemistry, Stanford Libraries, <http://web.stanford.edu/group/efmh/jacobson/Articles/I/145Country/22-145Countries.pdf>.
20. Carlos M. Domínguez Cristóbal, *Panorama histórico forestal de Puerto Rico*, pág. 483, Editorial UPR (2000).
21. Juan Giusti Cordero, El profesor de la UPR y el plan que transformó al país, 20 de septiembre de 2019, <https://www.80grados.net/el-profesor-de-la-upr-y-el-plan-que-trasnsformo-al-pais/>.
22. Carlos M. Domínguez Cristóbal, *Op. cit.*, pág. 482.
23. Giusti Cordero, *supra*, nota 6.
24. *Ley de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico*, Ley Núm. 83 de 2 de mayo de 1941, según enmendada, 22 LPRÁ §196, <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Energ%C3%ADa/83-1941/83-1941.pdf>.
25. Ver, Torres, Eugenio Latimer, *Historia de la Autoridad de Energía Eléctrica: implantación de los sistemas de luz y fuerza en Puerto Rico 1893-1993*, 1997.
26. Keith Chapman, PETROCHEMICALS AND ECONOMIC DEVELOPMENT: THE IMPLICATIONS OF THE PUERTO RICAN EXPERIENCE, *The Professional Geographer*, 34:4, 405-416 (1982).
27. Ver, Ohba, Liutsko, Schneider, Barquinero, Crouaïl, Fattibene, Kesminiene, Laurier, Sarukhan, Skuterud, L. y Tanigawa, K., *The SHAMISEN Project: Challenging historical recommendations for preparedness, response and surveillance of health and well-being in case of nuclear accidents: Lessons learnt from Chernobyl and Fukushima*, *Environment International*, 146, p. 106200 (2021).
28. Luis Aníbal Avilés Pagán, LA CARTERA DE ENERGÍA RENOVABLE DE PUERTO RICO: ¿DEMASIADO POCO, DEMASIADO TARDE?, 81 Rev. Jur. UPR 135, 139 (2012).
29. Avilés Pagán, *supra*.
30. Efraín O'Neill-Carrillo, *Energía Eléctrica para la Sociedad Puertorriqueña del Siglo XXI* (2010), págs. 4-8, 30 http://iteas.uprm.edu/docs/Nueva_AEE.pdf.
31. <https://www.ddec.pr.gov/programa-de-politica-publica-energetica/>.
32. *Public Utility Regulatory Policies Act of 1978*, Pub.L. 95-617, 92 Stat. 3117; 16 U.S.C. §§ 2601-2645, (PURPA) según enmendado por el *Energy Policy Act* de 2005 Pub. L. No. 109-58, 1253, 119 Stat. 594 (2005) y reglamentos en 18 C.F.R. §292.303.
33. O'Neill-Carrillo, *op. cit.* págs. 19-20.

34. Irizarry-Rivera, Colucci-Ríos, O'Neill-Carrillo, *Achievable Renewable Energy Targets for Puerto Rico's Renewable Portfolio Standards: Final Report*, 1-11 (2008).
35. O'Neill-Carrillo, *op. cit.* págs. 19-20.
36. Ver, SPECIAL INVESTIGATION COMMITTEE INDEPENDENT INVESTIGATOR'S FINAL INVESTIGATIVE REPORT, FINANCIAL OVERSIGHT & MANAGEMENT BOARD FOR PUERTO RICO SPECIAL INVESTIGATIVE COMMITTEE INDEPENDENT INVESTIGATOR, KOBRE & KIM LLP, p. 5, August 2018, <https://bibliotecaap.files.wordpress.com/2018/09/fomb-final-investigative-report-kobre-kim-20180820.pdf>.
37. *LUMA Files Quarterly GENERATION Fuel Cost Adjustment Calculations with the Puerto Rico Energy Bureau*, junio 22, 2022, <https://lumapr.com/news/luma-files-quarterly-generation-fuel-cost-adjustment-calculations-with-the-puerto-rico-energy-bureau/?lang=en>
38. O'Neill-Carrillo, *op. cit.*, pág. 8.
39. Ver, Sergio Marxuach, *Reestructuración de la deuda de la AEE - ¿Qué sigue?*, CNE, (2022), <https://grupocne.org/2022/03/24/reestructuracion-de-la-deuda-de-la-ae-que-sigue/>.
40. Ley Pública 114-187, 48 U.S.C. §§ 2101-2241.
41. Ver, *Resumen Económico de Puerto Rico, Informe Económico mensual de la Junta de Planificación*, mayo 2022, Vol. II, Núm. 5, p. 4. La Junta de Planificación, <https://www.estadisticas.pr/files/inventario/resumen-economico/2022-06-27/JP-ResumenEcon-2022-05-02.pdf>
42. Plan Fiscal de AEE para el 2021, según certificado por la Junta de Supervisión Fiscal, sección 6.2.4, <https://drive.google.com/file/d/1dXFJldZpOIsAOBmZDBd7T2P3j2xMPaal/view>.
43. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/uploads/Puerto_Rico_Task_Force_Report.pdf.
44. Id., (resumen en español en archivo).
45. Ver, <https://aldia.microjuris.com/wp-content/uploads/2013/05/oe-2013-039.pdf>.
46. Ver, <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/LeyesOrganicas/pdf/57-2014.pdf>.
47. Ver, *Sobre el Negociado de Energía de Puerto Rico*, <https://energia.pr.gov/sobre-la-comision/>. Ver además, *IN RE: The Unbundling of The Assets Of The Puerto Rico Electric Power Authority*, NEPR-AP-2018-0004, https://energia.pr.gov/numero_orden/nepr-ap-2018-0004/.
48. Luis Aníbal Avilés, *La Comisión de Energía de Puerto Rico y la Autoridad de Energía Eléctrica, Hacia un Modelo de Regulación Colaborativa*, SERIE DE CUADERNOS DE TRABAJO INESI, mayo, 2016, https://www.academia.edu/28692821/La_Comisi%C3%B3n_de_Energ%C3%ADa_de_Puerto_Rico_y_la_Autoridad_de_Energ%C3%ADa_El%C3%A9ctrica_1_HACIA_UN_MODELO_DE_REGULACI%C3%93N_COLABORATIVA.
49. 22 LPR sec. 111, *et seq.*
50. Ver, FEMA, *Process of Public Assistance Grants*, <https://www.fema.gov/assistance/public/process#:~:text=Eligibility%20for%20Public%20>

- [Assistance%20Grant%20Funding&text=The%20four%20basic%20components%20of%20system%20C%20equipment%20or%20natural%20feature.](#)
51. Ver, *ATCO and Quanta form LUMA to Transform Puerto Rico's Electricity System*, Bnamericas, junio 23, 2020 <https://www.bnamericas.com/en/news/atco-and-quanta-form-luma-to-transform-puerto-ricos-electricity-system>.
 52. Ramón J. Cao García, *An Independent Evaluation of PREPA's Financial Sustainability and its Impact on Proposed Restructuring Support Agreement, PROMESA Proceedings and Funding Scenarios on PREPA Planned Capital Investments*, agosto 2019, <https://metro.inter.edu/energetica/An-Independent-Economic-Evaluation.pdf>. Ver, además, Tom Sanzillo, *Contrato entre Puerto Rico y LUMA Energy establece una privatización completa y tarifas más altas para la red de la isla*, IEEFA (2020), https://ieefa.org/wp-content/uploads/2020/10/Luma-AEE-Contract-Report-IEEFA-ESP-October_2020.pdf. Además, ver, Sergio Marxuach, *The PREPA-LUMA Agreement*, CNE (2021), <https://grupocne.org/2021/03/18/the-prepa-luma-agreement/>.
 53. Patricia Mazzei, *Judge Orders Arrest of Puerto Rico Power Company Chief Executive*, The New York Times, (11/2021), <https://www.nytimes.com/2021/11/10/us/puerto-rico-luma-stensby-arrest.html>.
 54. Ver, inter alia, *Presupuesto Inicial*, NEPR-MI-2021-0004; *Plan de Remediación del Sistema*, NEPR-MI-2020-0019; *Principios para la Operación del Sistema*, NEPR-MI2021-0001; *Términos de Servicio* (NEPR-MI2021-0007); *Desagregación activos del sistema eléctrico/cargo de trasbordo*, NEPR-AP-2018-0004, *Métricas de Desempeño LUMA*, NEPR-AP-2020-0025, *Nueva Factura Transparente LUMA*, NEPR-MI-2021-0008, *Despliegue Infraestructura Cargadores Vehículos Eléctricos*, NEPR-MI-2021-0013, <https://energia.pr.gov/en/files-dockets>.
 55. Kishore N, Marqués D, Mahmud A, et al., 2018, *Mortality in Puerto Rico after Hurricane Maria*, *N. England J Med.*, www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMsa1803972. Ver además, M. Castro-Sitiriche, J. Gómez, Y. Cintrón, *The Longest Power Outage, Maria and Energy Poverty*, *Proceedings of the 8th International Conference on Appropriate Technology*, Benin, 2018, <http://www.appropriatetech.net/media/attachments/2019/06/20/8th-icat--policy-standards-ethics.pdf#page=36>.
 56. *Ley de Política Pública de Energía de Puerto Rico*, Ley Núm. 17-2019 (29 LPRÁ § 1141, et seq.), <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/17-2019.pdf>.
 57. Ver, *U.S. Energy Information Administration, Territory Profile*, <https://www.eia.gov/state/analysis.php?sid=RQ>.
 58. Ver, William Driscoll, *Puerto Rico solar tax has been defeated*, *PV Magazine* (2022), <https://pv-magazine-usa.com/2022/03/23/puerto-rico-solar-tax-has-been-defeated/#:~:text=The%20story%20of%20how%20the,Puerto%20Rico%20solar%20trade%20group.&text=A%20solar%20microgrid%20in%20Puerto%20Rico>.
 59. Ver, *LUMA Motion Submitting Interconnections Progress Report for May to July 2022*, <https://energia.pr.gov/wp-content/uploads/sites/7/2022/08/Motion-Submitting-Interconnections-Progress-Report-for-May-to-July-2022-and-Presentation-for-Next-Compliance-Hearing-NEPR-MI-2019-0016.pdf>.
 60. Ver, *Proposed Regulation of Renewable Energy Certificates and Compliance with the Puerto Rico Renewable Portfolio Standard*, <https://energia.pr.gov/en/dockets/?docket=nepr-mi-2021-0011>.
 61. Ver, *generalmente, In Re: Implementation of the Puerto Rico Electric Power Authority Integrated Resource Plan and Modifies Action Plan*, NEPR-MI-2020-0012, https://energia.pr.gov/numero_orden/nepr-mi-2020-0012/. Ver, IN RE: TARIFA PERMANENTE DE LA AUTORIDAD DE ENERGIA ELECTRICA DE PUERTO RICO, Resolución del 29 de junio de 2022, <https://energia.pr.gov/wp-content/uploads/sites/7/2022/06/20220629-Resolucion-y-Orden-NEPR-MI-2020-0001.pdf>; Luisa García Pelatti, *Sube el precio de la Electricidad*, Sin Comillas, 29 junio 2022, <https://sincomillas.com/alza-en-la-factura-de-electricidad/>.
 62. Ver, Istra Pacheco, *El exjefe de la Junta de Planificación critica la evaluación de proyectos de energía renovable*, El Vocero, 06/07/2022, https://www.elvocero.com/actualidad/otros/el-exjefe-de-la-junta-de-planificaci-n-critica-la-evaluaci-n-de-proyectos-de/article_9c4f634c-fcce-11ec-9997-9f40df3516ba.html.
 63. Ver, *Energía solar a nivel industrial pone en jaque a Puerto Rico*, Primera Hora, octubre 2021 <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/energia-solar-a-nivel-industrial-pone-en-jaque-a-puerto-rico/>. Ver, además, USDA, *Agrivoltaics: Coming Soon to a Farm Near You?*, <https://www.climatehubs.usda.gov/hubs/northeast/topic/agrivoltaics-coming-soon-farm-near-you>.
 64. Ver, <https://aeep.com/es-pr/generación>.
 65. Ver, José García López, *Nos pasó con Ondeo y Ahora LUMA*, abril 15, 2022, Sin Comillas, <https://sincomillas.com/nos-paso-con-ondeo-y-ahora-luma/>.
 66. Ver, J. Rúa-Jovet, *Puerto Ricans have built the largest renewable peaker plant in the world. Let's use it.*, Utility Dive, junio 2022, <https://www.utilitydive.com/news/puerto-rico-built-largest-renewable-peaker-plant-vpp/626197/>; Ver, J. Rúa-Jovet, *La Gran Planta Eléctrica Virtual Renovable de Puerto Rico*, Corriente Verde, (2022), https://issuu.com/revistaambientalcorrienteverde/docs/revista_ambiental_corriente_verde_abril_2022?fr=sZWM3YTM3MTQwMzk.
 67. Jigar Shah, *Introducing VPPieces: bite-sized blogs about Virtual Power Plants*, DoE/LPO, <https://www.energy.gov/lpo/articles/introducing-vppieces-bite-sized-blogs-about-virtual-power-plants>; Jigar Shah, *Introducing, VPPiece #2: Benefits to Affordability*, DoE/LPO, <https://www.energy.gov/lpo/articles/vppiece-2-benefits-affordability>; F. Lambert, *Tesla launches new virtual power plant that pays Powerwall owners to help end brownouts*, Electrek, jun. 23, 2022, <https://electrek.co/2022/06/23/tesla-virtual-power-plant-pays-powerwall-owners-help-end-brownouts/#:~:text=Tesla%20launches%20new%20virtual%20power,owners%20to%20help%20end%20brownouts&text=Tesla%20has%20launched%20a%20new,and%20end%20brownouts%20in%20California>; Stephen Edelstein, *Thousands with Tesla Powerwalls will back up the grid in a virtual power plant experiment*, Green Car Reports, jul. 10, 2022, <https://www.greencarreports.com/news/1136434-thousands-tesla-powerwalls-back-up-grid-virtual-power-plant>.
 68. Alan Jenn, *Revolutionary changes in transportation, from electric vehicles to ride sharing, could slow global warming*, The Conversation (2022) <https://>

- theconversation.com/revolutionary-changes-in-transportation-from-electric-vehicles-to-ride-sharing-could-slow-global-warming-if-theyre-done-right-ipcc-says-179535.
69. Ver, Connor Hoffman, *Ford Confirms 2022 F-150 Lightning EV Battery Specs*, Car & Driver (2021), <https://www.caranddriver.com/news/a38552140/2022-ford-f-150-lightning-battery-specs-revealed/>; J. Caparella, *How Much Does the 2022 Ford F-150 Lightning Cost?*, Car & Driver (2022), <https://www.caranddriver.com/news/a36451264/2022-ford-f-150-lightning-price/>.
 70. Ver, Jason Bordoff, Meghan L. O'Sullivan, *The New Energy Order: How Governments Will Transform Energy Markets*, Foreign Affairs, p. 131, julio/agosto 2022, [https://www.foreignaffairs.com/articles/energy/2022-06-07/markets-new-energy-order#:~:text=Together%2C%20these%20dual%20priorities%20are,to%20net%2Dzero%20carbon%20emissions; ver, además, Jim Tankersley, Fears of Another Gas Shock Drive Biden to Seek Price Cap on Russian Oil, The New York Times, julio, 9, 2022, https://www.nytimes.com/2022/07/09/business/economy/biden-gas-price-cap-russia.html?referringSource=articleShare](https://www.foreignaffairs.com/articles/energy/2022-06-07/markets-new-energy-order#:~:text=Together%2C%20these%20dual%20priorities%20are,to%20net%2Dzero%20carbon%20emissions;ver,además,Jim Tankersley, Fears of Another Gas Shock Drive Biden to Seek Price Cap on Russian Oil, The New York Times, julio, 9, 2022, https://www.nytimes.com/2022/07/09/business/economy/biden-gas-price-cap-russia.html?referringSource=articleShare).
 71. Ver, Bordoff, O'Sullivan, *supra*.
 72. Ver, por ejemplo, *Testimonio SESA ante la Cámara de Representantes al PC 1387*, del 22 de junio de 2022, https://drive.google.com/file/d/1W1LdIGJjiU4h1NbyI-cXgjDNopR1F3De/view?fbclid=IwAR3e7YI9gi_6Iu_CjQWk9EhMxWPNu6lcFyKtdg0Z-7yLUvV3dXaD9cR9w_Y.
 73. Alice C. Hill, Madeline Babin, *The Supreme Court's EPA Ruling Will Delay U.S. Climate Action*, Council on Foreign Relations, jul. 6, 2022, <https://www.cfr.org/in-brief/supreme-court-epa-west-virginia-ruling-delay-us-climate-change-action>.
 74. Inflation Reduction Act of 2022, Pub. L. 117-169, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-117hr5376enr/uslm/BILLS-117hr5376enr.xml>
 75. Ver, Javier Rúa-Jovet, DERECHO TRANSNACIONAL MODERNO E ICANN: RETOS Y OPORTUNIDADES EN LA GOBERNANZA DEL INTERNET DERECHO TRANSNACIONAL MODERNO E ICANN: RETOS Y OPORTUNIDADES EN LA GOBERNANZA DEL INTERNET, Revista de la Academia Puertorriqueña de Jurisprudencia y Legislación VOLUMEN XVIII, 18 Rev. Acad. Puert. De Jur. y Leg. 1 (2021), <https://www.academiajurisprudenciapr.org/derecho-transnacional-moderno-e-icann-retos-y-oportunidades-en-la-gobernanza-del-internet/>; <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/raprj118&div=4&id=&page=>.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Javier Rúa-Jovet, abogado, ha ocupado múltiples posiciones en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico: Oficial Jurídico en el Tribunal de Apelaciones, Asesor Legal de la Junta Reglamentadora Telecomunicaciones (JRTPR), Subsecretario del Departamento Recursos Naturales y Ambientales, Presidente de la Junta Calidad Ambiental y Presidente de la JRTPR, confirmado con apoyo tripartita en el Senado de Puerto Rico. Posee un Juris Doctor de la Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico; Maestría en Derecho (LLM) del Centro Nacional de Derecho de la Universidad George Washington (Derecho Internacional y Comparado) y Bachillerato en Artes del Boston College. Es Numerario de la Academia Puertorriqueña de Jurisprudencia y Legislación.

UNA EXPLORACIÓN PRELIMINAR ACERCA DE IDEOLOGÍA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Ramón J. Cao García¹

I. Introducción

Mucho se ha escrito acerca de la relación entre ideología y desarrollo económico. Al revisar la literatura se encuentra una multiplicidad de trabajos que argumentan a favor si una ideología es superior a otra para promover el desarrollo económico. El primer problema que enfrenta el lector es que los autores usualmente suponen que es de conocimiento general el significado de los términos ideología y desarrollo económico, por lo que no es necesario definirlos. Sucede que ambos términos son normativos, esto es, están cargados de juicios de valor, así que no todos entendemos lo mismo cuando se utilizan esos conceptos, por lo que es necesario explorar establecer definiciones operacionales de esos conceptos, para generar dirección en la exposición y contribuir a una comunicación efectiva con el lector.

Una vez se establecen esas definiciones, se procede a considerar, muy brevemente, algunas de las consecuencias de la ideología, según definida en este trabajo, sobre diferentes argumentos desarrollados en la teoría económica acerca de las ventajas o desventajas de diversas ideologías sobre el desarrollo económico y la progresión misma del pensamiento económico. A continuación, se aplica el concepto de filtro ideológico para proponer su conveniencia al considerar tres fenómenos de la economía puertorriqueña: (1) el período de la gobernación de Tugwell y sus consecuencias a largo plazo sobre la economía de Puerto Rico, (2) la trayectoria de la tributación al consumo en Puerto Rico, y (3) la formación de los economistas locales y algunas de sus consecuencias sobre la formulación de propuestas de política económica.

1. El autor agradece las valiosas sugerencias y comentarios recibidos del Dr. Horacio Matos, José García, Edwin Ríos, CPA Manuel Díaz Saldaña, Lcdo. Héctor Ramos, Alfredo González, Francisco E. Martínez y del editor de la revista *Ethos*, Jesús E. Nieves Mitayne. Todos los errores y omisiones que permanezcan en este artículo se deben a la terquedad del autor, así como al filtro ideológico que tiene por ser parte de la raza humana.

II. Hacia una definición operacional de ideología

De acuerdo con Elezi (2018), casi todo es ideología o ideológico, incluyendo el lenguaje, ya que define ideología como el conjunto de ideas, perspectivas y creencias sociales, a base de las cuales las personas determinan sus creencias y acciones.¹ Si toda expresión o acción humana tiene un fundamento ideológico, entonces cobra pertinencia la pregunta ¿por qué las personas tenemos o desarrollamos ideologías y cuál es su función? Un punto de partida para tratar de contestar esta pregunta puede ser la teoría económica de la información y la sociología del conocimiento.

La prensa, la publicidad, los políticos, las empresas, el gobierno y su burocracia, los grupos de interés, el tercer sector, los sindicatos, hasta la familia, los vecinos y los amigos, generan constantemente elementos de información.² Resulta imposible, para cualquier ser humano, procesar toda la información que recibe diariamente. La situación se complica porque los flujos de información que se reciben no son consistentes. Por ejemplo, consideremos a los manufactureros de los detergentes A, B, C y D. Cada uno de los manufactureros mercadeará su producto expresando que el suyo es el mejor, o por lo menos el más conveniente, para lavar la ropa con el mejor resultado de costo y limpieza. Si procesar la información conflictiva no tuviese un costo, sería fácil diseñar experimentos para determinar cuál de esos cuatro productos es en realidad el más conveniente, pero procesar información requiere el uso de recursos y tiempo, los cuales son escasos. El problema se complica porque, al acudir al mercado, la persona encuentra que existen otras marcas (E, F, G, ..., N) de detergentes a un precio menor de las cuatro marcas inicialmente consideradas, de manera que el costo de determinar cuál es el detergente más conveniente se multiplica y supera por mucho el beneficio que se puede derivar de la mejor decisión. Así resulta que, a causa de los costos de procesar información, una persona racional no ha de enfrascarse en un análisis detallado o exhaustivo de la información disponible acerca de detergentes para lavar ropa.³ En consecuencia, una persona racional tiene que recurrir a técnicas que reduzcan sus costos de información.

Es entonces necesario concluir que todos necesitamos un filtro que permita separar la información que hemos de considerar, procesar y acumular, de aquella que descarte sin evaluar.⁴ Ese filtro que todos tenemos para cernir la información existente en el ambiente, es lo que se define operacionalmente en este trabajo como ideología.^{5, 6, 7}

Definiciones operacional y tradicional de ideología: concordancias y divergencias

Conviene considerar, en este punto, las concordancias y diferencias presentes entre la definición operacional de ideología que se presenta en este trabajo y la definición tradicional de ideología. Lo usual es que se defina ideología como un conjunto de postulados que propone una explicación sobre el mundo, esto es, cómo se interaccionan los diferentes fenómenos que dan lugar al entorno social y sus consecuencias sobre las personas y la colectividad. Así la ideología provee una explicación del pasado, presente y futuro de la colectividad, eliminando incertidumbres.⁸ La definición operacional que se emplea en este trabajo, aunque no contradice la definición tradicional, tiene diferencias de importancia. La concordancia ocurre en cuanto a que la ideología tradicional crea filtros de información, esto es, la persona afiliada a una ideología desarrolla filtros de información, que rechazan o pasan por alto elementos de información que no concuerden con su ideología.

Tradicionalmente, el concepto de ideología se enmarca en los campos de la política y la filosofía. Se reconoce que el concepto tiene consecuencias sobre diversos campos de las ciencias sociales, como la economía, la sociología y la psicología. Esas disciplinas estudian el contenido, la lógica interna y las consecuencias que concepciones ideológicas puedan tener sobre las instituciones sociales, la ejecutoria de la economía, la colectividad y los individuos. También comparan las consecuencias de diversas ideologías; por ejemplo, comunismo *vis a vis* capitalismo, democracia *vis a vis* totalitarismo, liberalismo *vis a vis* conservadurismo, etc. Las principales disciplinas que se relacionan con el concepto de filtro ideológico que se utiliza en este artículo son las teorías de la información y de la toma de decisiones. La teoría de la información estudia la creación y divulgación de la información, así como sus consecuencias sobre la agregación de la información; por ejemplo, Frick, Iijima y Ishii (2020) presentan un interesante análisis formal acerca de las consecuencias de interpretaciones heterogéneas (y erradas) de información sobre la agregación de información en una sociedad, donde una percepción errónea sobre la distribución de tipos puede generar distorsiones extremas de la agregación de información. Por su parte, la teoría de las decisiones se basa en modelos que tratan de predecir las decisiones (conducta) que toman las personas en diversas situaciones y circunstancias. Las conclusiones no siempre son puntuales, sino

que, en muchas ocasiones, son vectores (ejemplo, equilibrio de Nash). Ahora bien, como son modelos, son abstracciones, por lo que las condiciones que se toman en consideración no son todas, sino las que el investigador considera relevantes para el fenómeno bajo análisis. Así que, de todas las condiciones en el ambiente, solamente se toman en cuenta las que pasan el filtro de lo que el investigador considere relevante. Ese filtro es, por la definición operacional propuesta, ideológico.

III. ¿Qué es desarrollo económico?

Como antes se indicó, desarrollo económico también es un concepto normativo. Existe un consenso general en que el desarrollo económico es bueno, pero, parafraseando a Bobby Capó, existen tantas definiciones de eso que llaman desarrollo económico. Para los años cincuenta y sesenta, durante el período más álgido de la Guerra Fría y la competencia entre occidente y la URSS, lo usual era suponer que el éxito de un país se medía a través de algún indicador del crecimiento de la ejecutoria de la economía agregada, tal como el Producto Interno Bruto (PIB) o el Producto Nacional Bruto (PNB), o por el ingreso per cápita.⁹ Tal perspectiva plantea el problema de que esos indicadores de ejecutoria económica miden el valor de la producción nacional que se transa en los mercados; pero, ¿ello es en realidad una medida de ejecución o bienestar económico?

Lo que se mide en los mercados se registra como precio por cantidad, pero los precios lo que reflejan son la valoración y el costo marginales, si – y sólo si – los mercados operan bajo condiciones de competencia. Así que la medida tiene tres defectos:

1. El bienestar no es valoración marginal, sino el beneficio inframarginal que derive el consumidor más el beneficio inframarginal que derive el vendedor, esto es, el bienestar consiste del agregado de los excedentes del consumidor y del productor.
2. Los precios en los mercados están sujetos a serias distorsiones a causa de la ocurrencia de concentración industrial en el mercado y concertaciones entre productores.
3. A consecuencia de las externalidades, no todos los bienes (y males) económicos se transan en los mercados. Por ejemplo, si una empresa contamina un recurso natural, está utilizando

ese recurso, pero no paga un precio por ello (reduciendo su costo de producción), a la vez que perjudica a la población afectada por la contaminación.

Desde las décadas de los sesenta y los setenta, los economistas se percataron de las deficiencias señaladas al PIB y PNB como indicadores de bienestar y desarrollo económico. Se han producido múltiples estudios al respecto, tanto para identificar los defectos, como para corregirlos; sin embargo, el éxito ha sido muy limitado.

Para la década de los noventa se comenzó con la adopción de un enfoque diferente. El economista pakistaní Manub ul Haq diseñó el **Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas** (UNDP). Este índice, además de incluir indicadores económicos tradicionales (PIB, balanza comercial, consumo energético, etc.), también incorpora indicadores de salud (esperanza de vida, tasa de natalidad, etc.), así como indicadores de educación (tasa de alfabetización, matriculados por nivel escolar, etc.). A partir del año 2010, el IDH se ajusta por desigualdad económica y se encuentra en evaluación y desarrollo permanente por la UNDP.¹⁰

No cabe duda que el IDH es un instrumento que provee información útil acerca de las condiciones relativas entre países, en cuanto a su desarrollo socioeconómico, pero no es un indicador de bienestar y el objetivo del desarrollo económico debe ser promover el bienestar de la población.

IV. Consecuencias de la ideología

Como se indicó en la introducción, es extensa la literatura acerca de la relación entre ideología y economía. Desde el siglo XX se han publicado **múltiples** trabajos acerca del tema. Al comienzo estableciendo contrastes entre las (des)ventajas de las ideologías del comunismo *vis a vis* el capitalismo en la promoción de la actividad económica. Posteriormente, se incluye al fascismo y, después de la Segunda Guerra Mundial, a la multiplicidad de variantes que surgen con la descolonización, incluyendo al socialismo árabe, a Ujamaa, a diferentes versiones ideológicas en los países no-alineados y, más recientemente, después de la desaparición de la URSS, a la multiplicidad de variantes en países que desean justificar dictaduras políticas con diferencias en diseños institucionales para sus economías.¹¹

North (1992) señala que el marco institucional en que opere una economía tiene importantes consecuencias sobre la eficiencia

económica y su capacidad para el desarrollo. Ello porque diferentes instituciones conllevan variaciones en los costos de transacción, así como en la estructura de derechos de propiedad y los incentivos para la inversión, el trabajo y la innovación, incluyendo la destrucción creativa que planteó Shumpeter (1911). De esta forma ocurre que la ideología de la coalición dominante en un país, establecerá el marco institucional que optimice sus posibilidades de permanecer en el poder, dadas las restricciones constitucionales que enfrente.¹² Las variaciones que se implanten en el marco institucional tendrán importantes consecuencias sobre la ejecutoria económica, al determinar las reglas de juego en el proceso productivo. Así se determina, desde la estructura de ingresos y gastos del gobierno (Musgrave, 1969), hasta su capacidad para el crecimiento y el desarrollo económico, incluyendo la distribución social del ingreso.

Tal fenómeno explica el interés de muchos economistas sobre ideología y desarrollo económico. Así, se encuentran trabajos en la literatura que argumentan que la ideología (en su acepción de sistemas económicos) establece un freno al desarrollo económico, como por ejemplo Moyo (2018), hasta otros que argumentan que una u otra ideología es superior para promoverlo.¹³ Sin embargo, se ha de reconocer que los trabajos en la literatura parten de los filtros ideológicos que tengan los respectivos autores.

Utilizar a la ideología, según definida en este trabajo, como instrumento de análisis es un factor que ayuda a explicar el desarrollo de la teoría económica. Por ejemplo, la teoría mercantilista tiene un fundamento ideológico basado en promover la fortaleza del soberano, de suerte que el análisis económico de los mercantilistas pasa por alto todo aquello que no tiene consecuencias directas sobre incrementar la población y la capacidad para el financiamiento militar del soberano. En forma análoga, se distorsiona comprender a Quesnay y los fisiócratas si no se ubica su análisis económico en la ideología cristiana.¹⁴ Por su parte, el liberalismo económico, o *laissez faire*, parte de una base ideológica de limitar el poder del soberano y promover las libertades individuales. El marxismo ortodoxo es una ideología de la confrontación entre el capital y el trabajo, con la resultante respuesta de planificación central y control estatal de los medios de producción, lo cual define su análisis económico, desde su teoría del valor hasta su visión de libertad colectiva versus individual, en la asignación y uso de recursos. Tampoco se ha de pasar por alto que *La teoría general* de John M. Keynes parte de la perspectiva ideológica de cómo salvar al capitalismo y la economía de mercado

ante la crisis mundial de la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX. Las controversias entre los economistas *keynesianos*¹⁵ y monetaristas se basa fundamentalmente en la diferencia ideológica acerca de discreción gubernamental *vis a vis* reglas fijas.

Se podría continuar con el análisis de los efectos de la ideología sobre las formulaciones y desarrollos en la teoría económica, pero limitaciones de espacio (y el temor de abrumar al lector) sugieren la conveniencia de pasar al análisis de las consecuencias de la ideología sobre el desarrollo de la economía de Puerto Rico.

V. Ideología y el desarrollo de la economía de Puerto Rico

Tugwell, Muñoz y la invención de un nuevo Puerto Rico

Para el tiempo en que en los EE.UU. imperaba la política del New Deal implantada por el presidente F. D. Roosevelt, y no era evidente que fuera adecuada para sacar a la economía de la Gran Depresión,¹⁶ Roosevelt decidió que representaba un costo político demasiado alto mantener a su colaborador Rexford G. Tugwell en las tareas de administración y asesoramiento a las que lo había designado en el gobierno federal.¹⁷ Para limitar el costo político de mantener a Tugwell en Washington, DC, en 1941 FDR lo nombra gobernador de Puerto Rico, cargo que ejerce hasta 1946.

Tugwell era un economista, profesor de la Universidad de Columbia, seguidor del movimiento de los Progresistas de los EE.UU., por lo que era un firme creyente en que el gobierno debe ejercer su autoridad para reglamentar la actividad económica y promover su eficiencia, particularmente mediante el estímulo de las economías a escala. Poco antes de ser designado como colaborador de FDR, Tugwell había regresado de un viaje por Europa y la Unión Soviética para estudiar las prácticas y modos de producción agrícolas, regresando con una fortalecida convicción de que la planificación era la clave para el éxito para el desarrollo agrícola.

Así, Tugwell asume su cargo de gobernador de Puerto Rico con una ideología que integraba la planificación y el ejercicio de la autoridad gubernamental para reglamentar la actividad económica como instrumentos claves para promover el progreso. En Puerto Rico se encuentra con el surgimiento de un nuevo partido político, denominado Partido Popular Democrático (PPD), dirigido por Luis Muñoz Marín, que estaba enmarcado en un ideario de cambio dirigido por la acción gubernamental y había resultado triunfador en las

elecciones legislativas de 1940. Pronto Tugwell y Muñoz formaron una coalición dominante. Tugwell desde el poder ejecutivo y el PPD desde el legislativo se encaminaron a establecer importantes cambios institucionales que transformaron las relaciones socioeconómicas y aún persisten muchas de ellas.¹⁸

Conforme a su ideología Progresista, Tugwell creía en la planificación y las economías a escala como instrumentos claves para la promoción de la eficiencia económica y el desarrollo. De esa forma instituyó la Autoridad de Fuentes Fluviales – posteriormente rebautizada como Autoridad de Energía Eléctrica – para consolidar en un ente gubernamental los servicios de riego y generación de electricidad,¹⁹ la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y la Junta de Planificación de Puerto Rico (JP). Tugwell consideraba que, junto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la planificación constituía el cuarto poder gubernamental. La Junta de Planificación, según su institución inicial, tenía amplios poderes. Estaba a cargo de la planificación física, para lo cual preparaba un Plan de Usos de Terrenos (PUT), que establecía los diversos usos para las tierras en Puerto Rico y tenía la responsabilidad de otorgar los permisos de construcción y usos de terrenos, para asegurar que los desarrollos físicos ocurrieran de acuerdo al PUT. También estaba a cargo de la planificación económica, incluyendo el Plan de Inversiones de Cuatro Años (PICA) y el diseño del presupuesto, para que éste fuese el instrumento para implementar los planes económicos. La JP también estaba a cargo de ser agencia productora y depositaria de las estadísticas económicas y sociales de Puerto Rico.

La ejecutoria de la coalición Tugwell-Muñoz/PPD estableció las bases para la transformación socioeconómica o modernización de Puerto Rico. La isla pasó, a pasos acelerados, de ser una economía principalmente agrícola a una urbana/manufacturera. Un buen indicador de esa transformación es el crecimiento registrado en el Producto Nacional Bruto entre los años fiscales 1940 a 1975.

El Diagrama 1 informa la ejecutoria de la economía local entre los años 1940 y 1975, observándose que, durante ese período de 35 años, la economía registró una tasa de crecimiento anual real promedio de 5.8 %, y que durante el quinquenio de 1960 a 1965 creció a una tasa promedio de 8.5 %.²⁰ El período de ejecutoria acelerada en la economía puertorriqueña se extendió por 34 años, ya que en el 1975 se registró la primera recesión en la historia moderna del país y, a partir de esa fecha, nunca alcanzó tasas de crecimiento similares a las



Diagrama 1 - Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, *Ingreso y Producto Puerto Rico 1984*

del período de bonanza y, desde el verano del año 2006, la economía local se encuentra en una contracción estructural.²¹

Lo presentado en esta sección ilustra varios elementos importantes de la relación entre ideología y economía:

1. La implantación de la ideología Progresista de Tugwell en el diseño de un marco estructural de las instituciones y política pública del gobierno de Puerto Rico tuvo el efecto de promover crecimiento económico acelerado y transformación social por un período de 34 años. Lo cual ilustra la relación entre ideología, diseño institucional y ejecutoria económica.
2. Tugwell pudo implantar su perspectiva ideológica Progresista no solamente porque fue designado gobernador de Puerto Rico por un presidente de los EE.UU. que la compartía, sino porque fue capaz de establecer una alianza con la coalición dominante de Muñoz y el PPD.
3. Las coaliciones dominantes no tienden a ser estables a largo plazo, a menos que las estructuras socioeconómicas del país resulten en el establecimiento de una dictadura política.²²

Tributación al consumo en Puerto Rico

Desde los tiempos de la Corona Española, la tributación interna al consumo se gravaba por medio de arbitrios.²³ Durante el proceso de

análisis para la Reforma Contributiva de 1975 se consideró establecer un Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), para lo cual se comisionó a la Oficina de Finanzas Públicas de la Organización de Estados Americanos (OEA 1974) un estudio al respecto. En eso ocurre el incremento de 1973 en los precios de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), lo cual crea una crisis mundial, que en Puerto Rico resulta en la primera recesión documentada en su historia reciente, causando una crisis fiscal en el gobierno estatal. Los estudios y propuestas para la Reforma Contributiva de 1975 se dejan de lado y los esfuerzos se encaminan a identificar opciones que permitan aumentar las recaudaciones fiscales en el corto plazo. Ante esa situación, se diseñaron y adoptaron varios impuestos, incluyendo una sobretasa al impuesto sobre ingresos, un gravamen a la banca comercial y un impuesto general al consumo, entre otros.

En cuanto al impuesto general al consumo, se descartó el IVA porque, dada la tecnología disponible en la época, implantarlo tomaría de dos a tres años. Por ello, se consideró adoptar un impuesto general sobre las ventas de importadores y manufactureros que no estuviesen gravadas por arbitrios. La propuesta diseñada por el grupo técnico de inmediato suscitó oposición en la administración gubernamental. La razón es que una de las principales propuestas del partido gobernante – el PPD – en 1940, cuando ganó sus primeras elecciones era derogar el *sales tax* de 2 % que existía a la fecha.²⁴ Una de las primeras acciones de la nueva legislatura fue derogar dicho impuesto, por lo que no era aceptable implantar un impuesto que tuviese el nombre de “ventas” en su definición. El asunto se resolvió rebautizando el gravamen como “Arbitrio General”. De inmediato se le dio un contenido ideológico al gravamen: El Arbitrio General se definió como un impuesto estadolibrista, mientras que el impuesto sobre las ventas finales se definió como uno estadista y al IVA como soberanista.²⁵ Esta categorización ideológica a los posibles modelos de tributación al consumo ha continuado a través del tiempo.²⁶

Pasando por alto (por restricciones de espacio) los diversos cambios que registró el Arbitrio General a través de los años, llegamos al año 2006. Ese fue el año en que, bajo la administración del Lcdo. Aníbal Acevedo Vilá, el Ejecutivo cerró parcialmente operaciones el 1 de mayo por falta de liquidez para financiar sus operaciones.²⁷

Una de las razones principales que llevaron a la situación del primero de mayo de 2006 fue una controversia política acerca de

la tasa impositiva que se debería establecer para el impuesto al consumo. El primer insumo en la controversia es un estudio sobre reforma contributiva, comisionado a la empresa Bearing-Point bajo la administración de la Gobernadora Sila M. Calderón. La empresa presentó su informe final con recomendaciones en el año 2004, proponiendo, entre otras cosas, un gravamen al consumo, en la modalidad de impuesto sobre el valor añadido, con una tasa tributaria de 8 %. Como es poco razonable tratar de implantar un nuevo impuesto en un año electoral, el asunto se convirtió en tema de la campaña política. El Partido Nuevo Progresista (PNP) y su candidato a la gobernación, el Dr. Pedro Rosselló, se opusieron a la propuesta de Bearing-Point. En su lugar propusieron un impuesto sobre las ventas, unido a la derogación del Arbitrio General del 5 % y algunas medidas para reducir la obligación tributaria para las personas en la Contribución sobre los Ingresos de Individuos. El PPD y su candidato a Gobernador, el Lcdo. Aníbal Acevedo Vilá, rechazaron todo nuevo gravamen al consumo, proponiendo un “alivio contributivo sin precedentes para la clase media”, pero sin especificar con claridad cuál sería tal “alivio”, ni como se financiaría. Por su parte, el Partido Independentista Puertorriqueño (PIP) propuso un gravamen de 5 % sobre las ganancias de las empresas con decretos de exención. De acuerdo al PIP, ese impuesto permitiría obtener suficiente ingreso fiscal para resolver los problemas del déficit presupuestario, así como para conceder rebajas en el impuesto sobre el ingreso personal.

En las elecciones de noviembre de 2004, el PPD obtuvo la gobernación y el PNP la mayoría parlamentaria en el Senado y en la Cámara de Representantes. Así, en enero de 2005, comenzó en Puerto Rico otra etapa de gobierno compartido, con el PPD controlando el Ejecutivo y el PNP la Asamblea Legislativa.

No tuvo que transcurrir mucho tiempo para que el Gobernador Aníbal Acevedo Vilá se diese cuenta de que el problema fiscal que enfrentaba el gobierno era más serio de lo que se había proyectado públicamente, por lo que tendría que revisar las promesas hechas durante la campaña electoral. Nombró una comisión de ciudadanos para que presentara recomendaciones acerca de reformas en los impuestos y en los gastos públicos, que enfrentaran y resolvieran el problema recurrente de los déficits presupuestarios. Esa comisión rindió su informe en abril de 2005, presentando una serie de generalidades, con poco valor operacional, acerca de los gastos del gobierno y la necesidad de reducirlos, además de proponer una

nueva estructura impositiva, la que se denominó como el Plan 10-10-10, por sus propuestas básicas:

- Un impuesto sobre el valor añadido, con una tasa de 10 %.
- Un impuesto sobre el ingreso personal de tasa única, cuya base sería el ingreso bruto ajustado menos algunas deducciones limitadas y tendría una tasa impositiva fija de 10 %.
- Un impuesto sobre las ganancias brutas de las corporaciones no exentas, cuya base tributaria se calcularía como los ingresos brutos totales menos los costos directos de producción o de las mercancías, cambios en el valor de los inventarios y costo de la mano de obra directa. Esa base tributaría a una tasa tributaria única de 10 %.

Las propuestas de la comisión murieron al nacer. Parece ser que la comisión no tuvo tiempo para analizar adecuadamente los problemas y recibió muy mal asesoramiento.

A pesar de que las propuestas de la comisión no ofrecieron una opción viable para las reformas en los impuestos y en los gastos gubernamentales, sí proveyeron al Ejecutivo de una justificación para obviar la promesa electoral de no gravar un impuesto al consumo. Toda vez que una comisión independiente de ciudadanos concluyó que una nueva tributación al consumo tenía que ser un elemento indispensable en la reforma de los impuestos, el Ejecutivo tuvo una justificación para renunciar a su promesa electoral y apoyar un impuesto de este tipo.

Tan pronto la comisión de ciudadanos para la reforma fiscal concluyó sus trabajos y presentó su informe, que era a todas luces inadecuado, el Departamento de Hacienda organizó un equipo de trabajo, con consultores externos y funcionarios del Departamento, para diseñar una reforma contributiva. Los objetivos para la reforma fueron: (1) aumentar las recaudaciones fiscales, (2) conceder una reducción sustancial en la carga contributiva de la tributación a los ingresos para los asalariados de clase media, (3) compensar a los sectores más pobres de la población por el efecto regresivo de la tributación al consumo, y (4) en la medida de lo posible, promover la eficiencia en la economía o, cuanto menos, no perjudicarla, de manera de no limitar su capacidad de crecimiento futuro. La tributación al consumo, en su modalidad de IVA, era una pieza central en el esquema tributario que se estaba trabajando en el

Departamento de Hacienda. Ese grupo de trabajo consideraba que la tasa impositiva para el IVA sería de 8 %, a la vez que se derogaba el Arbitrio General.

Por su parte, la Cámara de Representantes también estaba trabajando en el tema de reformar los impuestos. Para fines de 2005 se radica el P. de la C. 2193, proponiendo un impuesto sobre las ventas con una tasa de 7 %, abolir el Arbitrio General y conceder diversos beneficios tributarios a las personas en el impuesto sobre el ingreso personal. La presentación del proyecto de ley incluyó una tabla, preparada por la empresa Estudios Técnicos, en la que se presentaba un estimado de las recaudaciones esperadas por concepto del impuesto sobre las ventas con una tasa de 7 %. El estimado presentado era claramente erróneo, pues incluía un estimado de recaudaciones en la economía informal como parte de la base del impuesto, además de incluir partidas que no estarían sujetas al impuesto. Además, el estimado presentado suponía que el gravamen captaría la totalidad de la base calculada, lo que implica que en ese impuesto no ocurría evasión ni elusión de tipo alguno en su pago.

En enero de 2006, el Gobernador presenta su propuesta de reforma en los impuestos. En ella adopta un impuesto al consumo, en la modalidad de impuesto a las ventas, con una tasa de 7 %, siguiendo lo propuesto en el P. de la C. 2193. También propone abolir el Arbitrio General del 5 %, pero ahí terminan las similitudes con el proyecto de ley de la Cámara de Representantes. En cuanto a la tributación del ingreso personal, propuso sustituir la mayoría de las deducciones por créditos tributarios reembolsables, uno personal, que podían reclamar todas las personas, independientemente de si devengaran o no ingreso tributable, con el propósito de compensar a los sectores de más bajos ingresos por la carga del gravamen al consumo, y otro por ingresos del trabajo. También propuso eliminar los tratos preferentes al ingreso pasivo y limitar la deducción por intereses hipotecarios, a la vez que se reducirían sustancialmente las tasas impositivas. Con respecto a la tributación de las ganancias corporativas, no se presentaron modificaciones para el trato a las corporaciones con decretos de exención, pero a las corporaciones regulares, cuyo volumen de operaciones no excediese \$10 millones, se les rebajaría la tasa máxima de 39 % a 29 %, además de limitar las deducciones por viajes al exterior. Ambas propuestas, la del Ejecutivo y la del Legislativo, incluyeron un fondo para aumentar el subsidio estatal a los municipios.

Los sectores, cuyos intereses económicos se perjudicaban con las propuestas, se movilizaron de inmediato.²⁸ No solamente se opusieron a las disposiciones que los afectaban, sino que presentaron propuestas para adquirir prebendas adicionales. Los sectores que se beneficiarían asumieron posturas peculiares. De esa manera, diferentes sectores entraron a la discusión pública y justificaron sus argumentos con cálculos sesgados y “datos estadísticos”, donde muchos de esos datos no eran sino valores acomodaticios que no tenían fundamento empírico. Mucho del trabajo del equipo en el Departamento de Hacienda tuvo que ser desmentir los cálculos y datos que adelantaron diversos sectores.

Así las cosas, el Dr. Pedro Rosselló y el PNP adelantaron una nueva propuesta: que la tasa del impuesto sobre las ventas fuese de 4 %, indicando que ello era suficiente para financiar la eliminación del Arbitrio General y las medidas de alivios contributivos que proponía el partido. Las dos asociaciones que agrupan a los alcaldes²⁹ se movilizaron para apoyar la propuesta de que la tasa del impuesto fuera 7 %. El apoyo de los ejecutivos municipales estaba condicionado a que, en lugar de conceder \$300 millones a un fondo de subsidio, se distribuyera entre los municipios 1.5 puntos porcentuales de la tasa del impuesto a las ventas. El Gobernador aceptó la posición de los alcaldes. Por su parte, el doctor Rosselló expresó que él no tendría objeción a que se destinara 1.5 puntos porcentuales a los municipios, siempre que al gobierno central no le correspondiera más de cuatro. Los alcaldes populares rechazaron la contrapropuesta del doctor Rosselló, mientras que los del PNP se dividieron. En esa discusión, en el Senado se presentó otra propuesta: que la tasa para el impuesto a las ventas fuese 5.9 %, destinando 1.1 % de ella a los municipios.

De repente la aritmética se volvió ideología. Los estimados públicos para las recaudaciones esperadas por cada punto porcentual en la tasa del impuesto al consumo variaron entre \$307 millones y \$380 millones, según las opiniones y preferencias de cada cual. La discusión pública pasó por alto que las recaudaciones de un impuesto dependen de la conjunción de tres factores: la base, la captación y la tasa. En el caso del propuesto impuesto sobre las ventas sucede que la base final del gravamen no estaba aún definida, pues la Legislatura expresó que estaba dispuesta a excluir algunas mercancías de la base, adicionales a las inicialmente consideradas. Como el impuesto era uno nuevo en Puerto Rico, no existía experiencia previa para estimar cuál habría de ser la captación esperada, por lo que lo mejor

que se podría hacer es hacer supuestos basados en la experiencia registrada en otras jurisdicciones, pero esa información se obvió en la discusión pública. De esa forma, la discusión se alineó por sectores ideológicos: 7 % los favorecedores del PPD, 4 % los del PNP y 5.9 % los PNP disidentes de la administración del partido en el Senado.

Otro asunto que se pasó por alto en la discusión pública es que el presupuesto gubernamental tiene dos partes, el ingreso y el gasto. Cualquier discusión racional acerca del presupuesto público tiene que considerar simultáneamente ambos asuntos. Ello conlleva definir el papel que le corresponde desempeñar al estado en la sociedad, tema que consistentemente se evita en la discusión pública puertorriqueña.

En lugar de discutir y tomar decisiones acerca de cuál es el papel que le toca desempeñar al estado en la sociedad, la controversia pública se concentró en la tasa tributaria que debería establecerse para el impuesto general sobre el consumo, agregándose alguna mención acerca de la necesidad para reducir los gastos gubernamentales, sin aclarar por qué, en qué o por cuánto, pero suponiendo que el grueso, sino todo, de la reducción debería ocurrir en el renglón de la nómina. Al plantearse el asunto de esta manera, las personas solamente pueden asumir posiciones a base de perspectivas ideológicas, sencillamente asumiendo la posición de no querer pagar más impuestos, sin tomar en consideración las razones que puedan justificar la nueva tributación.

Una vez la discusión se vuelve ideológica, resulta poco menos que imposible llegar a soluciones razonables. La intransigencia se convierte en la norma y lo que se planifica es cuál es la estrategia más conveniente para adelantar la posición propia. De esta manera, en Puerto Rico amaneció el primero de mayo de 2006 con la crisis del cierre parcial del gobierno.

Para resolver la situación existente, se designó una comisión de cuatro personas, una designada por el Gobernador, otra por el Presidente del Senado, otra por el Presidente de la Cámara de Representantes y un exjefe del Tribunal Supremo para presidir la comisión. A este grupo de personas se le asignaron 48 horas para presentar una propuesta para resolver la situación del financiamiento del gobierno a corto plazo y su cierre. La comisión se reunió en el edificio del Departamento de Hacienda, el cual proveyó la información y apoyo técnico que los miembros de la comisión solicitaran. La comisión también fue visitada por delegaciones de

líderes religiosos, asociaciones profesionales y empresariales; donde las últimas presentaron propuestas e información estadística, la cual fue principalmente descartada porque al analizarla se encontró parcial, sesgada o de otra forma inadecuada para los trabajos.³⁰

Un asunto que ocupó la atención de la comisión fue la situación de iliquidez del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF). Esta institución, además de ser cámara de compensaciones para la banca y agente fiscal del gobierno, tenía la función de ofrecer préstamos a corto plazo al gobierno central, las corporaciones públicas, municipios, así como a entidades privadas que solicitaran financiamiento público para proyectos que se consideraran de interés social o de política pública. El BGF cayó en una situación de iliquidez porque se transfirieron de sus fondos como donativos para el proyecto de Comunidades Especiales, el edificio y equipamiento del Museo de Arte de Puerto Rico, así como por la concesión de préstamos incobrables con fuentes inexistentes de repago.

La comisión cumplió su encomienda de proveer una alternativa para terminar con el cierre gubernamental en el período concedido de 48 horas. En resumen, la propuesta fue crear una corporación pública con la capacidad de emitir deuda a largo plazo y cuya fuente de repago fuese una parte de las recaudaciones de un nuevo impuesto general al consumo, que el Gobierno Central redujese al próximo año fiscal sus gastos con cargo al Fondo General en \$400 millones y que la Legislatura aprobase una reestructuración de los impuestos que incluyese el impuesto al consumo y un incremento de \$400 millones en los ingresos al Fondo General.

El resultado final fue que se creó la Corporación para el Financiamiento de Necesidades Apremiantes (COFINA), que el siguiente año fiscal se sometió un presupuesto con una rebaja de \$400 millones y que la Legislatura aprobó una reforma contributiva que, en lugar de incrementar las recaudaciones en \$400 millones, las redujo en casi la misma cantidad, al conceder alivios impositivos a múltiples sectores en la economía. Al año siguiente, el Ejecutivo también decidió obviar el acuerdo y operar con un presupuesto en déficit. La historia que sigue es conocida, contracción estructural de la economía desde el verano de 2006, continuas emisiones de deuda pública a través de COFINA con incrementos en la proporción de las recaudaciones del Impuesto sobre las Ventas y Uso destinada al pago del servicio de la nueva deuda pública emitida, refinanciamientos de la deuda pública del Gobierno Central y corporaciones públicas para allegar fondos para cubrir el servicio de la deuda y los déficits

fiscales y, finalmente en el 2016, bancarrota gubernamental, la Ley PROMESA e imposición por el gobierno federal de la Junta de Supervisión y Administración Fiscal para Puerto Rico.

La historia de la tributación al consumo en Puerto Rico ilustra varios fenómenos relevantes:

1. Los impuestos tienen importantes consecuencias económicas y sociales. No solamente transfieren recursos del sector privado de la economía hacia el público, sino que, en diferentes grados según el impuesto, tienen carga excesiva, esto es, los recursos que recibe el gobierno son menores a la pérdida que ocasionan en la ejecutoria de la economía, porque modifican conducta en las personas y las empresas. Además, los impuestos redistribuyen el ingreso en la sociedad, lo cual tiene consecuencias sociales.
2. Las perspectivas ideológicas tienden a llevar a que no se tomen en consideración todas las consecuencias de los impuestos. Los entes que participan en el proceso decisional solamente toman en consideración aquellos aspectos que su filtro ideológico les permite, pasando por alto información relevante.
3. No es extraño que los entes decisionales modifiquen nomenclatura para ajustar el fenómeno a su perspectiva ideológica. Por ejemplo, el Arbitrio General no era un arbitrio, sino un impuesto sobre las ventas de importadores y manufactureros; el IVU vigente no es un impuesto sobre las ventas, sino un híbrido de IVA e impuesto sobre las ventas; el arbitrio de la Ley Núm. 154-2010 no es un arbitrio, sino un impuesto sobre las ventas a empresas relacionadas.
4. La imposición de una perspectiva ideológica a una sociedad solamente puede ocurrir si existe una coalición dominante estable. Si tal cosa no ocurre, las diferentes coaliciones competidoras, tratando de imponer sus respectivas perspectivas, tendrán que negociar y el resultado será poco predecible.

VI. Lo que sabemos los economistas

Salvo pocas excepciones, los textos y artículos que se estudian en los cursos universitarios de economía están escritos por autores

continentales, esto es, de Estados Unidos, Europa o América Latina. Esos textos suponen mercados y estructuras económicas nacionales. Lo anterior responde a varias razones. La primera es que tradicionalmente la teoría económica se ha desarrollado dentro de marcos de economías nacionales en continentes y ese es el marco teórico predominante en la disciplina. También está el hecho de que el estudiante ha de dominar adecuadamente la teoría económica tradicional si pretende aprobar los exámenes de admisión a escuelas graduadas. Además, si el estudiante ingresa a un programa doctoral, usualmente ocurre que la universidad a la que asiste esté ubicada en los Estados Unidos, Canadá, América Latina o Europa.³¹ Así, el estudiante, al graduarse, probablemente tenga adecuado, y quizás aún excelente, conocimiento acerca del funcionamiento de los mercados que no tienen restricciones de tamaño o de disponibilidad de recursos, que conozcan las políticas fiscales y monetarias adecuadas para enfrentar situaciones de inflación o recesión, etc. Sin embargo, Puerto Rico no es una economía nacional en un continente, sino una insular. Las economías insulares tienen características propias, muy diferentes a las nacionales. Entre ellas se pueden señalar, en primer lugar, que están sujetas a cambios estructurales profundos y recurrentes. Por ejemplo, si se mira la estructura económica de Puerto Rico en 1950, se encuentra que era una economía agrícola donde dominaba su majestad la caña de azúcar. Para 1960 se había transformado en una de manufactura liviana, mientras que para mediados de los años setenta predominaba la industria pesada, dominada por las petroquímicas. En la década de los ochenta desapareció la manufactura pesada y predominaba la industria de alta tecnología, particularmente la electrónica y la farmacéutica. Para los años noventa y la primera década de este siglo, se observa la declinación de la industria electrónica y la transformación de la farmacéutica con el crecimiento de la producción de instrumentos médicos y la biotecnología, además de la llegada de la industria aeroespacial a la región de Aguadilla. Esos cambios estructurales en la economía resultan en que la demanda por capital físico y humano registre importantes cambios en las características o cualidades requeridas para los insumos de producción, a las que la economía insular tiene que ajustarse.

La segunda característica de las economías insulares es que sus mercados son de tamaño limitado por la restricción que resulta de su área física. Ello, lleva a que en múltiples sectores industriales no sea eficiente producir para los mercados insulares, por lo que una

característica de las islas es su dependencia en el comercio exterior. Así resulta que tengan que importar mercancías para su consumo interno e insumos para su producción. Por lo que, la autosuficiencia económica en las islas tiene posibilidades muy limitadas.

Ese comercio exterior en el que dependen las economías insulares tiene restricciones de transportación. Las mercancías no se pueden transportar por tierra desde o hacia el exterior de las islas, sino que tiene que ocurrir a través de la transportación marítima o, en una escala más limitada, para las mercancías de alto valor y para las personas, de la aérea. En el caso particular de Puerto Rico, ello implica que la Ley de Cabotaje de los EE.UU. impone serias restricciones a la ejecutoria de su economía.³²

La magnitud del comercio exterior en la ejecutoria de una economía insular, resulta en que el multiplicador macroeconómico de los gastos se aproxime a uno, por lo que la política fiscal como instrumento para regular los ciclos económicos es ineficaz. De esta suerte resulta que lo aprendido al respecto en los libros de texto de economía se vuelva irrelevante. Algo análogo ocurre con la política monetaria. La oferta monetaria en las economías insulares depende de la ejecutoria de su balanza de pagos en el comercio exterior. Si la balanza del comercio exterior es deficitaria, la isla requiere compensar el déficit con transferencias del exterior, bien sea a través de inversión externa, préstamos del exterior o transferencias de donativos.

Sin embargo, el estudio de esas características de las economías insulares no es parte regular de la formación del economista. Eso crea que se desarrollen filtros que descartan aquella información en el ambiente que no concuerda con lo aprendido en la universidad. Por ello, no es extraño que muchos colegas adelanten análisis y propuestas que están reñidas con la realidad insular de Puerto Rico, pero que sea perfectamente consistente con los libros de texto que utilizaron para estudiar la profesión.

VII. A modo de resumen y conclusión

Este trabajo considera la relación entre ideología y desarrollo económico. Toda vez que ambos conceptos tienen múltiples definiciones, se procedió a establecer definiciones operacionales a ser utilizadas en el trabajo para ambos conceptos.

Para definir ideología se comenzó reconociendo la imposibilidad que tenemos las personas para procesar toda la información a la que

estamos expuestos. De ahí la necesidad para desarrollar filtros que discriminen entre aquella información que estamos dispuestos a recoger y procesar y aquella que descartamos sin considerar. A ese filtro se le definió como ideología.

Desarrollo económico es otro concepto en el que el significado varía en diferentes momentos históricos y entre personas. Se entiende que, en términos generales, el concepto se puede definir como promoción del bienestar, bien sea del agregado o de los individuos que lo componen. Asimismo, se entiende que economía es la disciplina que estudia las consecuencias sobre el bienestar de instituciones y procesos de asignación de recursos escasos. Al realizar una muy apretada revisión de la historia del pensamiento económico desde los mercantilistas, se observaron consecuencias de filtros de información, o ideología, sobre diversas escuelas de pensamiento en el desarrollo de la disciplina.

A continuación, se aplican los conceptos antes expuestos para analizar tres fenómenos en Puerto Rico. El primero es el análisis de las transformaciones ocurridas en la economía de Puerto Rico en los años cuarenta del siglo XX bajo la gobernación de Tugwell y el control de la Legislatura por el PPD liderado por Muñoz Marín. Tugwell era un profesor de la Universidad de Columbia que fue asesor de F. D. Roosevelt y ocupó importantes cargos en su presidencia, pero se convirtió en un costo político para el presidente, por lo que FDR decidió alejarlo de las controversias en Washington, nombrándolo gobernador de Puerto Rico en 1941.³³ Él era un seguidor del movimiento de los Progresistas de los EE.UU., por lo que creía en la reglamentación gubernamental de la economía, la planificación económica y en las economías a escala como herramientas para promover la ejecutoria y eficiencia en la economía.

Al arribar a Puerto Rico encuentra que en 1941 un nuevo partido político, el PPD liderado por Luis Muñoz Marín, había ganado las elecciones y controlaba la Legislatura insular y predicaba la necesidad de transformaciones profundas en la economía y la sociedad. Tugwell rápidamente forma una alianza con la coalición dominante del PPD y emprenden la tarea de definir un nuevo marco institucional para el país, el cual tuvo una importante influencia de la perspectiva Progresista de Tugwell. Las transformaciones fueron abarcadoras y las instituciones establecidas en esa época, con los cambios – buenos, malos o regulares – que se les han incorporado a través del tiempo, persisten al presente. Las instituciones implantadas y las políticas puestas en práctica resultaron en transformar la economía de Puerto

Rico de una agrícola a manufacturera, propiciando que por 34 años la economía insular registrara una tasa de crecimiento anual real promedio de 5.8 %, que durante el quinquenio de 1960 a 1965 creció a una tasa promedio de 8.5 % (Ver Diagrama 1). Del análisis de este fenómeno se pueden derivar varias conclusiones: En primer lugar, la implantación de la ideología Progresista de Tugwell en el diseño de un marco estructural de las instituciones y política pública del gobierno de Puerto Rico tuvo el efecto de promover crecimiento económico acelerado y transformación social por un período de 34 años. Ello ocurrió así porque el filtro ideológico de Tugwell y la alianza con la coalición dominante permitió que pudiesen recoger y procesar la información relevante concerniente a la situación estructural y oportunidades en la economía de Puerto Rico que estaban vigentes al momento.

En segundo lugar, Tugwell pudo implantar su perspectiva ideológica Progresista no solamente porque fue designado gobernador de Puerto Rico por un presidente de los EE.UU. que la compartía, sino porque fue capaz de establecer una alianza con la coalición dominante de Muñoz y el PPD.

El segundo caso que se consideró fue el desarrollo de un impuesto general al consumo en Puerto Rico. En esta ocasión se observó el enorme desacuerdo y confusión imperante en un proceso que tomó décadas y todavía al presente está bajo discusión introducirle modificaciones sustanciales.³⁴ Se identificó que el proceso de diseño e imposición de este gravamen ocurre durante un período en que no existe una coalición dominante estable en Puerto Rico. Por lo que, cambios en el partido político en control del gobierno lleva a modificaciones en la perspectiva ideológica y la visión de cómo ha de gravarse el consumo. La situación se complica porque en ocasiones ocurre que el Ejecutivo y una o ambas Cámaras del Legislativo no están controladas por el mismo partido político. Ello resulta en diseños tributarios que no son estables y aún pueden ser inconsistentes, dando lugar a modificaciones y vueltas a nuevas modificaciones, así como a que grupos particulares de interés tengan mayores oportunidades para intentar introducir cambios que les favorezcan. Como las varias coaliciones tienen filtros ideológicos diferenciados, se ha definido a los modos de gravar el consumo con etiquetas ideológicas, así al Arbitrio General se le identifica con el autonomismo, al IVU con la estadidad y al IVA con los soberanistas; pasando por alto las consecuencias que cada una de esas alternativas tiene sobre la eficiencia de la economía y la capacidad recaudadora

del impuesto.

Finalmente, el trabajo consideró someramente la formación de los economistas y sus consecuencias sobre los filtros de información que desarrollamos los practicantes de la disciplina. Se planteó que la teoría económica tradicional, la que se enseña en las universidades, se ha desarrollado desde una perspectiva de economías nacionales integradas en continentes. Sin embargo, Puerto Rico es una isla pequeña, cuya economía tiene características estructurales diferentes a las economías nacionales. Esto lleva a que el estudiante, en su proceso de formación académica, tienda a desarrollar un filtro – o ideología, según la definición operacional en este trabajo – que limite su capacidad para recoger y procesar la información que es realmente pertinente para el diseño de políticas económicas efectivas para la isla. Así ocurre que no sea extraño encontrar que colegas adelanten análisis y propuestas que están reñidas con la realidad insular de Puerto Rico, pero que sean perfectamente consistentes con la formación que recibió para estudiar la profesión.

NOTAS

1. “From a general perspective, almost everything is an ideology. Language reveals certain ideologies, thus becoming their bearer in the society. In this sense, even the linguistic science appears to be an ideology, i. e. a language ideology. The definition of the ideology itself as “the entirety of ideas, views and social beliefs, on the basis of which people determine their beliefs and actions”, pág. 1.
2. El editor de la revista, Jesús E. Nieves Mitaynez, me recordó los debates acerca de la objetividad y la desinformación, incluyendo la legitimidad de la ciencia, ante la inmediatez y difusión de las redes sociales; y su influencia en la manera de pensar, imaginar, producir y relacionarse de los seres humanos al presente; incluyendo el supuesto poder de la inmediatez de las masas personificadas en grupos e individuos, y el papel que puedan desempeñar actores individuales, conocidos como “influencers”, en sus capacidades para crear, destruir o transformar opinión pública y acciones individuales o grupales.
3. La situación descrita es conocida en la ciencia/arte de mercadeo, que estudia técnicas para que el consumidor (o votante) dirija sus compras (acciones) a beneficiar al cliente del agente de mercadeo.
4. Véase, a Cao García (1983) para un análisis de las consecuencias de las estructuras socioeconómicas y los flujos de información en la determinación del sistema político que impere en un país.
5. Se observa que la definición operacional de ideología presentada en este trabajo tiene importantes tangencias con el concepto de perspectiva de Manheim (1941). Sin embargo, no comparte el optimismo de Manheim acerca de que la síntesis de conclusiones de varias perspectivas permite un

acercamiento a la realidad, que es más válido que el desarrollado a través de una sola perspectiva.

6. Se reconoce que en este trabajo no se discute cómo es que una persona desarrolla el filtro o ideología que posea. No se sabe en realidad. Entre los factores que podrían influir en su formación, tales como familia, educación, cultura, circunstancias personales o sociales, características del empleo, entre otras. La situación con la ideología es análoga a la de las preferencias en la teoría económica: se reconocen que existen y que las personas manifiestan sus preferencias en los mercados y en las instituciones colectivas, así como son relevantes en la determinación de las decisiones y conducta personal, pero no sabemos cómo es que se forman o evolucionan.
7. Frick, Iijima y Ishii (2020) presentan un interesante análisis formal acerca de las consecuencias de interpretaciones heterogéneas (y erradas) de información sobre la agregación de información en una sociedad. Los autores suponen un entorno natural de aprendizaje social entre agentes heterogéneos. Concluyendo que, en ese modelo, incluso ligeras percepciones erróneas pueden tener consecuencias negativas significantes en los resultados de aprendizaje a largo plazo. Ellos consideran una población de agentes que obtienen información sobre el estado del mundo, tanto a partir de señales privadas iniciales, como mediante la observación de una muestra aleatoria de las acciones de otros agentes a lo largo del tiempo, donde las acciones de los agentes dependen no sólo de sus creencias sobre el estado de situación, sino también de sus tipos idiosincrásicos (por ejemplo, gustos o actitudes de riesgo). Cuando los agentes tienen razón sobre la distribución de los tipos en la población, aprenden el verdadero estado a largo plazo. Por el contrario, se encuentra que, en primer lugar, incluso cantidades arbitrariamente pequeñas de percepción errónea sobre la distribución de tipos pueden generar distorsiones extremas de la agregación de información, donde a la larga todos los agentes asignan incorrectamente la probabilidad a algún estado fijo del mundo, independientemente del verdadero estado subyacente. En segundo lugar, cualquier percepción errónea de la distribución de tipos lleva a que las creencias y el comportamiento a largo plazo varíen sustancialmente, y el modelo proporciona predicciones sistemáticas sobre cómo la naturaleza de la percepción errónea da forma a estos resultados significativamente divergentes a largo plazo. En tercer lugar, el modelo concluye que ocurre gran fragilidad en la agregación de información frente a la percepción errónea, lo cual depende de los beneficios que genere la incertidumbre relevante para los agentes. Una implicación del análisis es que la agregación de información se puede mejorar simplificando el entorno de aprendizaje de los agentes.
8. Han (2022) provee una descripción de la ideología tradicional y cómo la situación se ha transformado como consecuencia de la creación y digitalización de la información en el mundo contemporáneo.
9. No se ha de pasar por alto que la primera gran contribución a la teoría neoclásica de crecimiento económico es el trabajo de Solow (1956).
10. Para una presentación del IDH y los desarrollos propuestos al mismo, véase, Programa de Desarrollo Económico de las Naciones Unidas (2020).
11. Entre esas variantes se pueden mencionar, por ejemplo, sin tratar de ser exhaustivos; en Asia, existen el modelo de la República Popular de China, el de Corea del Norte, y el de Vietnam, donde todos se definen

- como comunistas, pero tienen diferencias sustanciales en sus instituciones políticas y económicas; en África ocurre la disolución del socialismo árabe, provocado por intervenciones de potencias occidentales y el surgimiento de ideologías político-económicas islamistas, a la vez que subsisten regímenes comunitaristas, como Ujamaa en Tanzania; mientras que en América Latina coexisten el socialismo bolivariano en Venezuela, el sandinismo en Nicaragua y el régimen comunista en Cuba. Todos tienen en común la aspiración de un gobierno de partido político único, o casi único, con oposición política marginada y controlada, e instituciones y modos económicos de producción diferenciados.
12. Es por tal razón que la coalición dominante tratará, de ser posible, redactar una nueva constitución que se ajuste a sus intereses.
 13. Véase, por ejemplo, a Naishul (1992), o a Hedlund y Lundahl (1989).
 14. Un evaluador señala con razón que a F. Quesnay se le conoce, entre otras cosas, por sus escritos favorables a la administración del imperio chino de la época. Entiendo que lo que favorecía Quesnay era el principio de mérito que existía en la jerarquía de la administración pública en el imperio chino. Por otra parte, se ha de tener presente, entre otras de sus expresiones, que el supuesto en el Tableau Economique de que la productividad en la agricultura es de 100 x 1 es referencia a la parábola del buen sembrador en los evangelios.
 15. Se escribió keynesianos en bastardillas porque este autor considera que la teoría keynesiana tiene muy poco que ver con la teoría de John M. Keynes.
 16. El lector puede referirse al capítulo 7 del libro de Greenspan y Wooldridge (2018) para un análisis informado de la política y la economía de los EE.UU. en la Gran Depresión.
 17. Se ha de recordar que sus enemigos se referían a Tugwell como “Rex el Rojo” y “el Lenin del New Deal”. Al respecto, véase a Greenspan and Wooldridge (2018), págs. 240 a 241.
 18. Catalá Oliveras, Francisco (2013) ofrece una informada descripción de las transformaciones institucionales instituidas por Tugwell en Puerto Rico, con una evaluación de sus consecuencias sobre la economía y sociedad isleña, así como de cambios que ocurrieron posteriormente en esas instituciones y sus consecuencias.
 19. Se han de notar las coincidencias entre la Autoridad de Fuentes Fluviales y la Autoridad del Valle de Tenesí (TVA por sus siglas en inglés) creada bajo el New Deal.
 20. Se ha de observar que ya desde la década de los años sesenta, el economista Jenaro Baquero (1964) indicó que el modelo económico de Puerto Rico presentaba problemas estructurales que impedían que el crecimiento en la economía fuese sostenible a largo plazo. Unos diez años después, Herrero (1975) planteó que la economía estaba en una crisis estructural, lo cual también fue planteado por Cao García (1983).
 21. Se dice que la economía de Puerto Rico se encuentra en contracción económica desde el verano de 2006 porque ha perdido la capacidad para promover crecimiento económico a base de sus procesos endógenos (esto es, que las estructuras, instituciones y procesos en los mercados internos no tienen la capacidad para promover crecimiento económico). Los únicos años en los que la economía local ha registrado crecimiento económico positivo son aquellos en los que ocurren transferencias extraordinarias del gobierno

- federal. Por ello, es que contracción económica es un proceso diferente a recesión. En una recesión lo que sucede es un proceso de autoajuste de los mercados, a nivel agregado, por lo que a través de mecanismos endógenos (que pueden ser auxiliados por la política fiscal y monetaria del gobierno nacional) los mercados se reajustan para regresar a una recuperación y crecimiento económico.
22. Acerca de la no permanencia de las coaliciones dominantes, el lector puede referirse a Downs (1957), Buchanan y Tullock (1962), Riker (1962) y Olson (1971), entre otros. Cao García (1983) analiza las condiciones necesarias para que en una sociedad ocurra una democracia o una dictadura.
 23. También existían, y existen aranceles de aduana, los cuales gravan tanto mercancías de consumo como materias primas, incluyendo maquinarias y equipo. Los aranceles los imponen la Metrópolis, esto es, España hasta 1898 y los Estados Unidos hasta el presente. Actualmente existe una única excepción a esta regla, que es que el gobierno federal permite a la Legislatura de Puerto Rico imponer un arancel a las importaciones de café.
 24. En realidad, el denominado sales tax no era un impuesto sobre las ventas, sino un gravamen sobre transacciones. Era un mal impuesto, no solamente porque gravaba el ingreso bruto, sino que cuando una empresa realizaba una compra a otra, se gravaba y, después, cuando la empresa compradora vendía la mercancía, se volvía a gravar el impuesto. El resultado era que tenía un efecto cascada, esto es, que se gravaba el impuesto sobre el impuesto. Véase a Cao García (2004).
 25. Lo sesgado de esas categorizaciones ideológicas se puede apreciar cuando se recuerda que, en el Congreso de los EE.UU., a través del tiempo, se ha considerado adoptar el IVA como un gravamen federal al consumo, dejando que los estados y los gobiernos locales continúen gravando el impuesto sobre las ventas finales.
 26. Todavía en el año 2015, la Legislatura, dominada al momento por el PPD, aprobó la Ley Núm. 72-2015, disponiendo que se creara una comisión para estudiar la viabilidad de restablecer el Arbitrio General, que se eliminó en el año 2006 al establecerse el impuesto sobre las ventas finales.
 27. El CPA Manuel Díaz Saldaña me recordó que la Oficina del Contralor de Puerto Rico publicó un informe estimando el costo económico del cierre del gobierno en mayo de 2006.
 28. Quizás convenga señalar que la movilización de grupos de interés no ocurrió por razones ideológicas, sino para promover sus intereses personales o gremiales.
 29. Ellas son la Asociación de Alcaldes, que agrupa a los alcaldes de los municipios gobernados por el PPD, y la Federación de Alcaldes, constituida por los alcaldes de municipios regentados por el PNP.
 30. Muñoz (2015), prefacio y capítulo 1 presenta una crónica de la crisis fiscal de la comisión designada para solucionar el cierre del gobierno del 1 de mayo de 2006, así como análisis de eventos posteriores que dieron lugar a la bancarrota del Gobierno de Puerto Rico.
 31. Existen varias universidades privadas en Puerto Rico que ofrecen el grado de doctor en economía. Sin emitir juicio alguno acerca de la calidad académica de esos programas, sí se puede señalar que tienden a calcar o imitar los currículos de universidades estadounidenses.

32. Al presente ocurre una situación muy particular con el gas natural licuado. El precio más bajo para ese combustible es el proveniente de los EE.UU., pero ocurre que la marina mercante estadounidense no tiene barcos tanque para transportar ese combustible. Como la transportación marítima entre Puerto Rico y los EE.UU. tiene que ocurrir en buques con bandera y tripulación estadounidense, la isla no puede importar gas natural licuado de los EE.UU., teniendo que recurrir a otros suplidores para adquirir el producto a mayor precio.
33. Greenspan and Woolridge (2018), *op. cit.*
34. Actualmente se está considerando gravar a una tasa sustancialmente mayor las compras tributables que se realicen en efectivo y abolir el arbitrio sobre vehículos de motor para que sean gravados por el impuesto general al consumo.

REFERENCIAS

- Baquero, Jenaro (1964), “Magnitud y características de la inversión exterior en Puerto Rico.” *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 3, No. 1.
- Bearing Point, Inc. (2004). *Tax Impact Assessment Program*. Estudio preparado para el Departamento de Hacienda de Puerto Rico. San Juan, Puerto Rico.
- Belloso, Paulo y Torre Jiménez, Nicolás (sin fecha). “Reseña del libro Kurt Lenk (editor), *El concepto de ideología: Comentario crítico y selección sistemática de textos*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu, 2002.) Argentina: U. N. Cu, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Buchanan, James M. y Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Cao García, Ramón J. (1982), “Puerto Rico: Recesión o crisis”, *Análisis Revista de Planificación*, Vol. 1, No. 1.
- Cao García, Ramón J. (1983), *Explorations Toward an Economic Theory of Political Systems*, Lanham, MD: University Press of America.
- Cao García, Ramón J. (2004), “El sales tax que hubo en Puerto Rico”, *Serie de ensayos y monografías*, Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row Publishers.
- Elezi, Shpëtim (2018), “Ideological Background of Political and Economic Entries in Explanatory Dictionaries of the Albanian Language”, *Journal of Education and Social Research*, Vol. 8 No. 3
- Frick, Mira, Iijima, Ryota e Ischii, Yuta (2020), “Misrepresenting Others and the Fragility of Social Learning”, *Econometrica*, 88, págs 2281-2328.
- Greenspan, Alan y Wooldridge, Adrian (2018), *Capitalism in America: A History*, New York: Penguin Books.
- Han, Byung Chul (2022), *La digitalización y la crisis de la democracia*, España: Editorial Taurus.

- Harrison, Kevin y Boyd, Tony (2022), *The Role of Ideology in Politics and Society*, Downloaded from manchesterhive.com at 03/15/2022.
- Herrero, José A. (1975), “Economía de Puerto Rico: El presente crítico”, *Serie de ensayos y monografías*, Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
- Manheim, Karl (1941), *Ideología y utopía: Introducción a la sociología del conocimiento*. Traducido al español por Salvador Echavarría. México. D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Moyo, Dambisa (2018), “Ideology is the enemy of growth”, *World Economic Forum*, <https://www.weforum.org/agenda/2018/05/ideology-is-the-enemy-of-growth/>
- Muñoz, Nicolás (2015), *Crónicas de la esperanza: La mejor salida del laberinto económico*. San Juan: Editorial 2020.
- OEA, Oficina de Finanzas Públicas, Misión a Puerto Rico (1974), *La tributación al consumo: Análisis y recomendaciones: Estudio preparado para la Comisión de Reforma Contributiva de Puerto Rico*, Washington, D.C.
- Olson, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action*, (edición revisada), New York: Schocken Books.
- Programa de Desarrollo Económico de las Naciones Unidas (2020), *Informe sobre desarrollo humano 2020*. New York, NY. <https://report.hdr.undp.org/es>
- Riker, William (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press.
- Santana, Alejandro (2020), “What ideological principles and values underpin the link between the economic model and the political model in China?”, *Global agenda*, <https://dobetter.esade.edu/en/economy-china>
- Solow, Robert. (1956), “A Contribution to The Theory of Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- Vincent, A. (1996), “The Nature of Ideology”, in A. Vincent, *Modern Political Ideologies*, Blackwell.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Ramón J. Cao García nació en La Habana en 1947 y reside en Puerto Rico desde 1961. Está casado, desde 1969, con Norma Alvira. El matrimonio tiene tres hijos: Ramón Esteban, José Julián y Carlos Manuel. Se graduó de escuela superior en el Colegio del Pilar en Río Piedras y obtuvo los grados de bachillerato y maestría en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras (UPR-RP). Su grado doctoral en economía es de Virginia Tech. Es catedrático retirado del Departamento de Economía de la UPR-RP, donde ocupó varios puestos administrativos. Es autor o coautor de once libros en economía y estadísticas y más de 60 artículos académicos.

EL ESPÍRITU HUMANO EN LA CREACIÓN MUSICAL

Maximiano Valdés Soublette

Cerramos el año 2022 y tenemos todavía en la memoria imágenes que nos recuerdan lo que fueron nuestras vidas en medio de la pandemia del COVID-19. Hoy sentimos todavía los efectos y miramos al futuro con incertidumbre.

Para los que hemos dedicado nuestras vidas a la música, el recuerdo de salas vacías, conciertos cancelados, orquestas cerradas, músicos despedidos, es algo que tenemos todavía muy presente.

La pandemia nos obligó a iniciar un proceso de revisión de las cosas y realidades que nos parecían seguras y firmes. La música clásica es una de ellas.

A diferencia de las demás artes, la música ocupa un lugar único debido a su naturaleza. El sonido no es solo un fenómeno físico sino uno que afecta nuestro ser, nuestras emociones y nuestra inteligencia.

En general, se sabe poco de la historia de la música clásica y de las circunstancias que influyeron en su creación. Y, sin embargo, no hay otra forma de arte que haya estimulado la razón y afectado los sentimientos como lo ha hecho la música clásica a través de la historia.

En la actualidad, consumimos todo tipo de música, especialmente canciones que buscan (y logran) satisfacer un apetito inmediato. Son composiciones que duran solo algunos minutos y que utilizan fórmulas rítmicas y melódicas simples que se repiten una y otra vez. Muchas veces se utilizan recursos de volumen y de textos que contribuyen al objetivo de producir excitación colectiva.

Lo que se ha definido como música clásica o culta es otra cosa. Es una que contiene en sí misma una idea expresada de manera coherente a través de formas y contenidos musicales en los que convergen la razón y los sentimientos del compositor. Se podría argumentar que esto es igualmente válido respecto de una canción, y lo es.

La diferencia está en las ideas y en las fórmulas musicales que las representan. Está en la construcción misma de la obra musical, de su calidad intrínseca y finalmente de sus propósitos. Una vez finalizada, se presenta con su identidad definida, la que no puede ser alterada sin atacar su integridad artística. A diferencia de lo que ocurre

con la música popular, una obra musical clásica se materializa en un contexto sonoro determinado con una selección de instrumentos que la dotan de una fisonomía única.

En este contexto cabe preguntarle a un joven de hoy: ¿Qué le dice una sinfonía de Beethoven? ¿Cómo se relaciona con ella?

Estas son preguntas que todo músico se ha hecho en este tiempo de postpandemia y a las que necesitamos ofrecer una respuesta, teniendo en consideración que la música se escucha, se hace presente en la sensibilidad y se confronta con nuestros gustos.

Nuestros gustos, concepto sobrevalorado en el mundo de hoy, están condicionados por una serie de factores culturales y personales. Como lo afirmó Kant “El gusto es una disposición adquirida para diferenciar y apreciar”. Por tanto, puede conformarse con una percepción superficial y limitada de la música, aquella que afecta las sensaciones, o buscar a través de la razón el valor intrínseco que esta posee y el significado que finalmente le otorgamos.

Específicamente, la música clásica es aquella que nace fruto de la imaginación y de la reflexión. En ella se manifiestan las ideas que influyeron en su creación y que determinaron su calidad y permanencia en el tiempo. Su apreciación, por consiguiente, implica acercarse a estas dos realidades que se manifestaron desde el comienzo de los tiempos: la razón, que le permitió al ser humano conocer la naturaleza física de la música -los sonidos-, y la imaginación que le permitió acceder al mundo de las ideas.

Esta reflexión se propone entonces -de manera muy limitada- comentar los fenómenos culturales que influyeron en la creación musical. Está dirigida a todos aquellos que quieren acercarse a la música desde la perspectiva de las ideas que la inspiraron.

Para muchos es difícil aceptar que la música exprese solamente su propia naturaleza, su propio ser. Es decir, que ella nace de un conjunto de sonidos organizados en el tiempo, percibidos por nuestros oídos, y que no tiene un significado particular.

En el mundo de hoy las personas asocian la música con imágenes. Ellas han pasado a ser parte integrante de la experiencia musical descartando la antigua usanza de escuchar y comprender la música sin más distracciones.

La comprensión a la que nos referimos se da solamente cuando entramos en el mundo de los sonidos y nos dejamos guiar por ellos. En el proceso de escuchar, percibir y asimilar, nuestra conciencia interactúa con ellos tratando de darles un sentido.

Es precisamente, nuestra dificultad para comprender el fenómeno sonoro y su efecto en los sentimientos lo que originó el debate acerca de su verdadera naturaleza.

El significado que damos a la música responde a la necesidad de incorporarla a nuestras vidas como un lenguaje articulado y comprensible. Entender ese significado en una obra escrita siglos atrás implica no solo escuchar, también requiere adentrarse en la historia y en las circunstancias que la producen.

Sin ir más lejos, las sinfonías de Beethoven son un claro reflejo de su época. En ellas se puede apreciar las influencias en Haydn y Mozart, y también las nuevas tendencias que se afirmaron y luego influenciarían los espíritus de las generaciones futuras.

Conocer al propio Beethoven, explorar su vida, considerar sus problemas de salud, compartir su soledad, asimilar el ambiente en el que vivió, sus relaciones personales, sus inquietudes intelectuales, su grado de conciencia social, es fundamental para entender el significado de su música y su contribución a la humanidad. Su obra nos provoca una gran admiración. En ella descubrimos al genio capaz de guiar las conciencias hacia causas nobles y también el sufrimiento que padeció para lograrlo.

Desde los tiempos antiguos la música teórica, es decir la que se conoce de modo racional, ha sido objeto de reflexión y de estudio con la intención de unificar sus componentes esenciales. La “ratio y sensus”, como las describe el profesor Luis Hernández Mergal: la razón y el sentido, las dos dimensiones que la definen en su interactuar con las personas. A lo largo de los siglos la música ha sido expresión de estas dos realidades. Nombres ilustres han defendido a turno la independencia de la música de todo contenido semántico. Otros han afirmado la importancia del significado y de los afectos como componente esencial de ella.

Ambas posturas, sin embargo, coincidieron desde tiempos remotos en que la naturaleza de la música era supra terrenal y la asociaron por una parte a la “armonía de las esferas” y por otra al “mundo de las ideas”. El primero, material, verificable, reproducible. El segundo, indeterminado, ideal.

Como en el mito del “carro alado” de Platón, la razón intenta gobernar el bien y el mal que dividen el alma. Cuando el carro está bien guiado se eleva al mundo inmutable de las ideas, pero cuando el mal predomina a causa de los placeres terrenales, el carro precipita a tierra y el alma entra en un cuerpo humano. De ahí que ella recuerde la vida anterior y añore regresar.

Sin la razón, la música no habría desarrollado el conocimiento de su propia naturaleza ni experimentado medios nuevos de expresión. Sin el instinto, no habría encontrado el camino que la imaginación le abre hacia el mundo de las ideas.

La realidad física de la música fue motivo de especulación desde que se establecieron las relaciones matemáticas que determinan la frecuencia de vibraciones de cada sonido.

El “sonido” del universo, de aquí el concepto de “música de las esferas,” tenía para los filósofos de la antigua Grecia un correspondiente en el alma humana.

El alma lograba percibir la armonía según fuese consonante o disonante.

La “música de las esferas”, planteada por los Pitagóricos y luego por Johannes Kepler en el siglo XVI, constituyó una base universal de la música; una realidad inmutable y permanente basada en fenómenos naturales. Fue la primera de tres realidades que formaron la división tripartita que siglos más tarde Boecio dejó establecida: música universal, música humana, y música instrumental, según se refiera a la que rige los movimientos de los astros, a la que resuena en el alma humana y la que se expresa a través de los instrumentos.

El mundo de las ideas que Platón describe revela la existencia de una realidad superior e inmutable.

Las ideas están más allá del mundo físico puesto que en última instancia están en la mente de Dios.

La religión cristiana acogió las enseñanzas de Platón y las adaptó a su propia doctrina de manera que el mundo de las ideas pasó a ser el mundo de Dios.

La doctrina de que todo está hecho a “imagen de las ideas”, el cristianismo lo describe como “hecho a la imagen de Dios”, mientras que la doctrina de la “participación en las ideas” también tiene su correlación en la participación de lo “creado con su creador”.

Desde entonces, el fundamento científico y filosófico de la música quedó cimentado, así como su paso desde la antigüedad al medioevo. Boecio la incluyó entre las artes liberales junto a la aritmética, la geometría y la astronomía. El llamado “Cuadrivio”.

La música denominada “clásica”, o más apropiadamente “cultura”, se organizó a partir de la difusión del cristianismo en Europa y se codificó en manuscritos.

Las primeras comunidades cristianas aportaron sus cantos e himnos extraídos de ritos judíos y mozárabes a la construcción del mundo religioso medieval. El canto Galicano y Romano antiguo

fueron los antecedentes del Canto Gregoriano, canto oficial de la Iglesia Católica Romana, que constituyó el estilo musical que logró expresar el espíritu religioso a partir del Medioevo.

La decisión de los reyes Carolingios de unificar el rito de la liturgia católica en sus territorios permitió a la música gozar de un respaldo determinante que facilitó su desarrollo y difusión.

A medida que los diferentes himnos se multiplicaban crecía la dificultad para memorizarlos -único método disponible para los cantores- por lo que las primeras formas de escritura musical se hicieron necesarias.

De esta manera surgieron los “neumas,” signos escritos en papel que determinaron la altura y dirección de la melodía. Estos primeros esfuerzos para codificar un sistema de escritura musical tuvieron un desarrollo constante en el tiempo, llegando a soluciones prácticas para ayudar a la lectura de la música, como fue la “mano Guidoniana” de Guido D’arezzo, que estableció un sistema mnemotécnico que permitió a los cantores leer a primera vista las notas distribuidas en las articulaciones de las manos.

Ver: YouTube.

Canto Gregoriano. Coro de monjes del Monasterio.

La música de la época medieval refleja un espíritu profundamente religioso. Es el de una sociedad teocéntrica, que puso a Dios por sobre todas las cosas y que se manifestó en el orden político, en la filosofía, en la arquitectura y en las artes.

La moral cristiana constituyó la norma a la cual se debía adaptar la conducta de los hombres y el contenido de sus obras. La música no fue una excepción.

San Agustín, doctor de la Iglesia y uno de los más grandes pensadores del primer milenio, logró expresar en sus “Confesiones” la dualidad de sentimientos que la música le provocaba: “Así entre el riesgo del deleite y la experiencia del provecho” describía San Agustín los estados de ánimo que experimentaba cuando se exponía a ella.

La música que San Agustín escuchó en Milán era todavía monódica. Una sola melodía cantada al unísono lejos todavía de la aparición de una segunda línea de canto y del inicio de lo que años más tarde se configuraría como polifonía.

El contrapunto -nota contra nota- se estableció como un sistema para ordenar el movimiento de las voces en sentido horizontal y las

relaciones armoniosas que entre ellas se producen. Prácticamente, toda la música occidental ha utilizado un cierto grado de escritura contrapuntística y este método sigue plenamente vigente hasta nuestros días.

El florecimiento de composiciones a varias voces dio luz a dos estilos que tuvieron gran importancia durante el Medioevo.

El *Ars Antiqua* de carácter sacro, nace del desarrollo de las primeras formas polifónicas.

El *organum*, consistió en una segunda voz añadida a la voz principal, *cantus firmus*, que aumentó la riqueza armónica y la diversidad melódica.

El “Motete”, fue quizás la forma de mayor éxito del *Ars Antiqua*. Consistió a su vez en una composición a dos o tres voces de carácter contrapuntístico, con textos y ritmos diferentes, y que supuso nuevos retos a la imaginación de los compositores.

El *Ars Nova* nacido con posterioridad al precedente mantuvo en Francia, el uso del Motete, pero con una mayor elaboración y fantasía. Las complejidades vocales, rítmicas y armónicas fueron cada vez mayores y audaces.

En Italia, en cambio, surgió una nueva estética reflejada en una forma musical de gran alcance, el “Madrigal”, más orientado a la búsqueda de la belleza como ideal y menos a la complejidad de la escritura contrapuntística. Será esta nueva estética la que se impondrá a partir del Renacimiento Italiano.

Ver: YouTube.

Ars Antiqua. Sederunt Principes. Escuela de Notre Dame. Primera

Ver: YouTube.

Ars Nova. Stories in the song one.

La llegada de la Edad Moderna ofrece al europeo una visión nueva y contrapuesta a la Medieval.

El descubrimiento de América y los viajes interoceánicos, los avances en el conocimiento científico, la invención de la imprenta, entre otros descubrimientos, revelan al individuo una realidad hasta entonces desconocida.

Basta considerar los descubrimientos de Copérnico y Galileo en el campo de la astronomía, para entender la magnitud del giro en la concepción que se tenía del universo y del mundo.

La corriente cultural más importante de la época fue la que unificó a todos estos fenómenos en una visión nueva y de enorme proyección: El Humanismo.

El Humanismo volvió a poner al ser humano en el centro de todas las cosas. La primacía de la razón y del conocimiento, el ejemplo de la cultura griega como el ideal de la nueva sociedad, produjo un cambio de paradigma cuyos efectos se proyectaron hasta la Revolución Francesa.

La traducción de antiguos textos filosóficos -particularmente de Platón, Plotino y Aristóteles- llegados a Florencia desde Constantinopla, reivindicaron el espacio primordial de la razón como fuente principal del conocimiento, y colocaron al ser humano en el centro de la cultura, de la investigación científica y del arte.

La música se benefició, al igual que las demás artes de esta nueva visión que le permitía expresar la sensibilidad del espíritu humano en todas sus facetas.

El Madrigal, ya mencionado, fue la forma musical que mejor expresó esta nueva visión. El mundo de los sentimientos humanos por tantos años reprimidos, encontró en esta música un campo abierto.

Su popularidad se expandió entre los compositores europeos, entre ellos: Claudio Monteverdi, autor de los célebres cuadernos de Madrigales y de la primera ópera que aún se conserva en su integridad: “La Fábula de Orfeo”.

El deseo de revivir las antiguas formas artísticas llevó a un grupo de sabios a reunirse en busca de una expresión musical que reviviese el antiguo teatro griego. Vincenzo Galilei, padre de Galileo, compuso breves obras musicales en las que la melodía fluía libre sobre un acompañamiento de acordes, según era el estilo atribuido a la música griega antigua.

Este fue el nacimiento de lo que más tarde se llamaría ópera lírica o drama musical.

Ver: YouTube.

Les Arts Florissant. Monteverdi book V.

El drama musical trajo consigo un canto más libre. La polifonía se vio superada por la nueva estética que se abría camino, y la voz principal pudo finalmente expresar toda la gama de sentimientos que la acción requería.

El aria “Tu se’ morta del Orfeo” de Monteverdi es un ejemplo de melodía libre de constricciones y de gran fuerza expresiva. Transmite el desgarramiento de Orfeo por la muerte de Euridice y en ella se puede apreciar plenamente el significado de “los afectos” en la expresión musical.

Ver: YouTube, L’Orfeo Di Monteverdi. Atto II “Tu se’ morta”

Filósofos y músicos del Renacimiento consideraron los “afectos” humanos como parte intrínseca de la música, y ello explica la importancia que ocuparon en la teoría y en la práctica musical.

Acordes e intervalos fueron analizados según el efecto que producían en el ánimo de las personas intentando unirlos en una relación de causa y efecto.

“Las Pasiones del alma” fueron descritas por Descartes en su tratado de 1649 y constituyeron una base importante para el estudio de fenómenos como la felicidad y las pasiones. Quizás por primera vez se prestaba atención a lo que antes era considerado como “enfermedades del alma”, dándoles por el contrario la importancia que merecían en cuanto características propias de la naturaleza humana.

Para los compositores de la época, las “pasiones del alma” fueron un recurso ilimitado de expresión musical. La melodía expresó el “movimiento”, propio de las emociones y lo hizo con un mayor grado de libertad respecto al pasado.

Otro ejemplo de este fenómeno lo podemos apreciar en la “Daphne” de Giacomo de Peri, primera ópera aparecida en 1579.

Ver: YouTube.

“Tu dormi il dolce sonno”. Giacomo De Peri.

Los cambios ocurridos a partir de la denominada Edad Moderna tuvieron consecuencias en muchos aspectos de la vida social, particularmente en la religión y la política. Una vez Gutenberg inventó la imprenta en el 1436, los primeros escritos fueron distribuidos de forma masiva.

El primero y más importante de ellos fue la Biblia traducida al alemán, lo que permitió el conocimiento directo de los libros del Antiguo Testamento y de los Evangelios, facilitando el advenimiento de la Reforma de Lutero.

Los movimientos religiosos que en el siglo XVI precedieron a la gran Reforma de Lutero, fueron consecuencia del espíritu libertario que promovió el Humanismo en Europa.

Como sucederá siglos más tarde con la Ilustración, el Humanismo promovió la educación, el conocimiento y la libertad de conciencia, facilitando para ello el acceso a la cultura clásica.

La Reforma, crítica del sistema de distribución de las Indulgencias y de la conducta de las autoridades religiosas católicas, se propuso instaurar una religiosidad basada en la relación personal entre el creyente y Dios, a través de la comunidad de creyentes.

En su afán por reformar la tradición de la liturgia católica, Lutero impulsó una creatividad musical que favoreciera la participación de los creyentes durante el culto. Muchos de los himnos y corales escritos en alemán fueron de su propia autoría, con el objeto de que fueran aprendidos y cantados por los fieles.

Precisamente, fue el Coral luterano la forma musical que simbolizó el espíritu de esta nueva religiosidad. Cantado en lengua vernácula, fue el canto religioso y popular por excelencia y lo sigue siendo en el protestantismo de la actualidad.

El uso del alemán y no más del latín, generó cohesión social e identidad cultural que a su vez promovió desarrollo en todas las áreas de la vida civil.

El acceso de la burguesía a centros de poder económico y político influenció la creación de una cultura propiamente alemana que tuvo grandes repercusiones en las artes.

J. Sebastián Bach fue el compositor que consagró en su música la gran tradición musical alemana y las nuevas ideas provenientes de Italia y Francia. Su obra musical expresa de manera superlativa el espíritu de la Reforma. Sus dos Pasiones, de San Mateo y de San Juan, constituyen un claro ejemplo de la majestuosa solemnidad de los servicios que se desarrollaban en las iglesias alemanas durante la Semana Santa. Devoción en las numerosas áreas que las componen y masiva participación religiosa quedan plasmadas en estas obras extraordinarias que condensan en sí toda la sabiduría y el gusto de este músico incomparable.

Su dominio de la técnica del contrapunto, de la armonía, de las formas musicales, entre ellas la Fuga, lo sitúa entre los más grandes músicos de la historia.

En la música de Bach se produce una síntesis perfecta de los estilos imperantes en su tiempo. A la severidad del estilo contrapuntístico, Bach contrapone formas ágiles y elegantes en

las que la línea del canto expresa los sentimientos que la pasión de Cristo le inspira.

Ver: YouTube:

Bach. Mass in B Minor BWV. John Eliot Gardiner. Pasión de San Mateo. John Elliot Gardiner.

Su gran maestría se reveló de igual manera en la composición instrumental. Sus composiciones para instrumentos de cuerda, de vientos y teclado constituyen hoy en día materia de estudio obligado en centros de enseñanza.

Sus composiciones orquestales y los conciertos de Brandenburgo -redescubiertos solo a mitad del siglo XIX- contribuyeron a la independencia de la música instrumental.

Ver: YouTube.

Brandenburg concertos complete.

Bach falleció a mediados del siglo XVIII.

Para entonces su música era considerada anticuada y difícil. A pesar de la extraordinaria importancia de su legado; éste quedó en el olvido hasta que Félix Mendelssohn lo rescató.

Fueron dos de sus hijos, Karl Phillip Emmanuel y Johann Christian Bach, entre otros, los que se identificaron con las nuevas ideas del estilo galante.

Corelli y Vivaldi, muy activos en Europa, habían popularizado sus conciertos y sinfonías instrumentales que contenían una nueva estética, menos rebuscada y más directa, una música que llegaba a la audiencia con claridad e inmediatez.

Ver: YouTube.

Carl Emanuel Phillip Bach. Symphony en sol. You tube. Vivaldi Concerti Grossi.

Cabe recordar que la actividad concertista se desarrollaba en las cortes y los palacios, los que disponían de pequeñas orquestas para deleitar a sus invitados. La mayoría de los compositores eran subvencionados por la Iglesia y la aristocracia.

La excepción, sin embargo, la constituyó la Orquesta de Manheim, dotada de un número mayor de músicos. Uno de sus directores, Johann Stamitz, escribió diversas sinfonías que fueron estrenadas

con esta orquesta, famosa entre otras cosas por su habilidad para producir ciertos efectos y modismos musicales.

Ver: YouTube.

Three Manheim symphonies. Johann Stamitz.

Las ideas expuestas en estas tres sinfonías son ejemplo de la nueva realidad musical: mayor importancia de la forma y estructura de la pieza, claridad de exposición, sencillez, comunicación y un estilo elegante.

La sinfonía, esta nueva forma de música instrumental, ganó adeptos por toda Europa y pasó a ser la composición predilecta de los tres grandes maestros del Clasicismo: Haydn, Mozart y Beethoven.

De cierta manera la sinfonía fue símbolo de la transformación cultural que ocurrió en los países europeos y que tuvo su origen en otro gran movimiento intelectual cuyas repercusiones se hicieron notar por muchos años: La Ilustración.

La Ilustración se propuso combatir la ignorancia y el fanatismo religioso mediante “las luces del conocimiento, la razón, y la experiencia”.

Es decir, apostar abiertamente por la razón humana y el progreso como las vías para construir una sociedad más justa y feliz.

El conocimiento acumulado fue objeto de revisión crítica. Se cuestionó la validez de instituciones históricas como las monarquías absolutas, los estamentos y las creencias ancestrales sobre el origen del poder monárquico.

Los descubrimientos de Galileo, Leibniz y Newton abrieron el camino al conocimiento y a la explicación científica de los fenómenos físicos y con ello pusieron en tela de juicio las supersticiones que tanta influencia ejercían sobre las conciencias.

La Enciclopedia publicada en 1751, un año después de la muerte de Bach, recogió en una obra impresa todo el conocimiento racional sistemáticamente organizado. Los conceptos musicales en ella expuestos fueron escritos por Jean Jacques Rousseau, filósofo y músico, quien llevó a cabo una profunda reflexión acerca de la verdadera naturaleza de la música defendiendo el valor de la melodía como expresión natural de los hombres y de los pueblos.

El espíritu de la Ilustración se manifestó en la búsqueda de un equilibrio formal entre las partes que componen una obra musical. Claridad en la exposición de las ideas, formas simétricas, uso de los instrumentos según sus propiedades expresivas, son elementos

característicos de este nuevo estilo que encontró en los “tiempos de sonata” un sistema compositivo que favoreció el desarrollo de una concepción dialéctica de la música.

La forma “Sonata” tuvo diferentes significados durante el Barroco y el primer Clasicismo. Se utilizó para describir obras instrumentales de un solo movimiento, como en las sinfonías de Vivaldi, mientras que en tiempos de Haydn se identificó con los primeros movimientos de sinfonía, los que se articulaban en esta “forma sonata” que constaba de tres secciones: exposición, desarrollo y reexposición.

La exposición servía para exponer las dos ideas principales, melodías propiamente tales o motivos, expuesta según reglas armónicas preestablecidas. De esta manera la primera idea se exponía en la tonalidad principal y la segunda en su correspondiente quinto grado. Ambas presentaban características diferentes: una marcadamente rítmica, por ejemplo, y la segunda de carácter más melódico. En el curso del desarrollo se verifica la interacción de las ideas; un proceso dialéctico que introduce complejidad a la escritura musical y que produce finalmente una síntesis que se hace presente en la reexposición del movimiento.

Un ejemplo fácil y gráfico, dedicado a niños ayudará a comprender su organización.

Ver: YouTube.

La forma Sonata. Mozart. k 545

Se suele decir que Joseph Haydn fue el padre de la sinfonía instrumental, tal como se desarrolló a partir de su tiempo. Quizás es difícil atribuirle la paternidad de la forma sonata, pero ciertamente fue quien logró sintetizar en un perfecto equilibrio sus varios componentes.

El cuerpo de su obra musical, particularmente las ciento seis sinfonías, son testimonio del desarrollo de esta forma musical que será predominante en el siglo XIX. Esta contribución revela el trayecto de este gran compositor que elevó la música instrumental al más alto nivel e influyó notablemente en la obra musical que Mozart y Beethoven producirían años más tarde.

La música de Haydn es reflejo de una personalidad rigurosa y creativa. Su música asimiló las ideas asociadas con el movimiento literario del “Sturm und Drang” (tormenta e ímpetu) precursor del Romanticismo, que proclamaba el amor por la naturaleza, los sentimientos, y el individualismo. Varias de sus sinfonías son

exponentes de esta visión romántica primitiva; en particular la sinfonía n.45, Los Adioses, escrita en la inusual tonalidad de Fa sostenido menor.

La contribución de Haydn a la música fue de doble importancia. Por una parte, dejó un cuerpo- un canon- de sinfonías, cuartetos, óperas y música religiosa de extraordinario valor artístico, y por otra contribuyó a la difusión de su música más allá de las fronteras de su Austria natal. Sus presentaciones en Londres como director de su propia música constituyen uno de los primeros casos de carrera profesional e independencia financiera en el campo de la música clásica.

Ver: YouTube.

Haydn, Sinfonía 45. in F sharp minor “Farewell”, Mackerras.

Haydn pasó gran parte de su vida en casa de su mecenas, los príncipes Esterhazy, lejos de eventos sociales y políticos, dedicado a escribir música y cumplir con sus múltiples compromisos.

No hay rastro de que haya sido influenciado por los ideales de la Ilustración, ni de que haya participado en eventos relacionados con la Revolución Francesa. Su Misa dedicada a Lord Nelson, -almirante británico que vence a las tropas Napoleónicas en Trafalgar- es la única composición que haya sido relacionada con hechos políticos relevantes de la época.

Quien sí dejó constancia de su compromiso con los valores enunciados por la Ilustración fue Wolfgang Amadeus Mozart.

La pertenencia de Mozart a la masonería fue importante para desarrollar su conciencia social. Sus compañeros masones eran admiradores de Jean J. Rousseau, compartían las ideas contenidas en el Contrato Social y en las posiciones humanistas de Diderot. Los ideales de la Revolución Francesa repercutieron en la visión social impulsada por la masonería, especialmente aquella que postulaba la igualdad social frente al absolutismo. Mozart dejó testimonio de esto en su famosa ópera las “Bodas de Fígaro”, en la que el protagonista, Fígaro, es una persona de clase baja que en el curso de la Ópera se convierte en el héroe, mientras que el Conde termina como el villano.

La ópera de mayor simbolismo masón fue naturalmente, “La Flauta Mágica”. Todo un himno al amor, a la redención, y a la importancia del conocimiento como condición de progreso y libertad en la que los protagonistas Papageno y Papagena transformaron

una fábula para niños en una historia humana con repercusiones sociales.

El aspecto social, muy presente en la sensibilidad de Mozart, impregnó toda su visión musical, no solo en cuanto a sus personajes operísticos, sino que también al significado de su música instrumental. El afecto que Mozart demuestra por sus personajes, incluso por aquellos cuya conducta fue motivo de reprobación, como el Don Giovanni, se percibe también en la composición de sus melodías instrumentales. Toda su música instrumental parece permeada por este ánimo de afectos que es propio de la expresividad vocal.

Un ejemplo revelador de cómo su visión se materializa en la música instrumental se encuentra en el segundo movimiento de la sinfonía concertante para violín y viola.

Ver: YouTube.

Mozart. sinfonía concertante para violín y viola, segundo tiempo.

Mozart fue considerado un músico de características geniales por quienes le conocieron, entre ellos el propio Haydn. Todos coincidieron en atribuirle capacidades excepcionales, una inteligencia superior y una extraordinaria habilidad para comprender la naturaleza humana. Sus óperas, especialmente aquellas en lengua italiana demuestran un acabado conocimiento de los rasgos psicológicos de sus personajes, sobre todo de las mujeres, a las que entiende y acompaña en todos sus estados de ánimo, dedicándoles páginas de gran expresividad.

Las arias de Fiordiligi y Dorabella, en la ópera *Così fan tutte*, y de doña Ana y doña Elvira en *Don Giovanni*, son un ejemplo de esto.

YouTube.

Nozze di Figaro, aria. "Dove sono" Te Kanawa....

-Così fan tutte. Soave sia il vento. 011.Bek.

-Requiem.

La forma Sonata, de la que hablamos refiriéndonos a la música de Haydn adquiere una mayor relevancia y complejidad en la obra de Mozart. Sin embargo, aunque la riqueza de ideas es abundante y la interacción con las demás voces es realizada con maestría, el estilo sigue siendo amable y sin conflictos.

Beethoven, el gran músico de la edad moderna, fue quien llevó a cabo la transformación de esta forma musical.

A través de sus sonatas para piano, verdadero laboratorio de ideas, construye su mundo.

Si Mozart evita en su música la confrontación y la violencia, Beethoven la asume y la utiliza. Si la melodía del primer tiempo de la sinfonía 40 de Mozart produjo un leve sentimiento de ansiedad, heroica de Beethoven en cambio, arrastró al oyente por escenas de muerte y rendición.

Mucho se ha escrito sobre Beethoven y sobre su vida, sobre su sordera y problemas familiares. Ciertamente, todo ello influyó a crear la imagen y fama de "titán" que se le ha atribuido por su carácter indomable y por la dimensión de su creación artística.

A él se debe la expansión más significativa de la forma sonata, de nuevos conceptos estéticos y del uso de la orquesta.

La expansión de la forma sonata se tradujo en una contraposición cada vez más marcada de las ideas que la componen. Los dos temas principales, el primero normalmente fogoso y rítmico y el segundo más tranquilo y sereno, sufren en la etapa del desarrollo una mutación que los transforma hasta el punto de reaparecer en una versión renovada.

Los "motivos", fragmentos de melodías que sirven al compositor para ampliar el discurso musical y que se mueven sobre una variedad de acordes, constituyen una red unificadora a lo largo de toda la pieza.

Esta técnica puesta ya en práctica en las obras de compositores anteriores, especialmente en las escritas por Haydn, en Beethoven adquiere una dimensión mayor.

Se piense por ejemplo en el primer tiempo de su quinta sinfonía enteramente construida sobre un mismo motivo rítmico de cuatro notas que se mueven en un intervalo de tercera y que se repite de manera obsesiva a lo largo de todo el primer tiempo. El mismo motivo reaparece en cada uno de los movimientos sucesivos creando una unidad musical completa.

Tercera y quinta sinfonías, siendo muy distintas entre ellas, expresan su significado con suma inmediatez. No es música que simboliza algo en particular, como podría pensarse de la marcha fúnebre de la Heroica, sino que es música cuya sonoridad constituye su ser mismo.

Beethoven logra llevar a su cenit la integración tímbrica de la orquesta, donde cada instrumento está tratado según su color expresivo y su capacidad de integrarse a la sonoridad general. Su música es esencial y revela su contenido con claridad inmediata.

Utiliza lo estrictamente necesario para explicar la idea evitando empañarla con un exceso de medios.

La famosa crítica que el filósofo y compositor E.T. Hoffman realizó de la quinta sinfonía reveló un aspecto que tendría gran importancia en la relación entre la música y el oyente.

Como hemos explicado anteriormente, a lo largo de la historia la relación entre la materia musical y su efecto en los sentimientos fue tratado por innumerables pensadores.

La música instrumental tardó varios siglos en afirmarse como género comparable a la música vocal. Pocos consideraron a los instrumentos capaces de expresar algún significado comparable al de la música vocal. A falta de texto que clarifique el significado, los sonidos de los instrumentos aparecían indeterminados, quedando de esta manera relegados a un rol de mero acompañamiento de la voz.

A medida que los grupos orquestales crecían en volumen nacieron composiciones instrumentales que ocuparon un espacio en salas de conciertos.

No fue hasta finales del siglo XVIII, sin embargo, que una fundamentación filosófica fue desarrollada en torno a la música instrumental, equiparable a los conceptos que otorgaban a la música vocal el privilegio de ser un arte trascendente.

Escritores como Wackenroder, Tieck, Novalis, Schlegel y E.T. Hoffman argumentaron que la música instrumental era capaz de trascender lo que podía ser expresado en palabras. Y trascender significaba relacionar a la obra musical con una realidad más allá de ella misma y a la cual aspira.

El "Idealismo", fuente inspiradora de esta renovada concepción, fundó sus raíces en la antigua filosofía griega. Kant, Hegel, Schiller, Herder, Fichte y Schelling, entre otros, reflexionaron sobre la prioridad del espíritu sobre la materia y sobre la relación entre el arte y el mundo externo, afirmando que el primero ya no refleja el segundo, sino que ambos en consonancia reflejan un ideal superior y común.

Como lo explica Evans Bond, la esencia de una obra de arte puede ser solamente capturada por el poder de la imaginación, que es una facultad capaz de mediar entre los sentidos y la razón. Entre el fenómeno y nómeno.

El filósofo Körner añade: debemos evaluar una obra de arte no por lo que nos parece, sino por lo que de ella debe ser pensado... esto es de acuerdo con el proceso reflexivo que nos produce.

El Idealismo promueve que la esencia de la música es más importante que sus efectos y ello implica un cambio entre la actitud pasiva del oyente que busca percibir los efectos de la música, de aquel que, de manera activa, a través de su imaginación, identifica la substancia de la obra.

Ver film. "Heroica" BBC. Films

Este cambio de paradigma en la relación música-receptor abre el camino hacia la estética del Romanticismo. El oyente participará con espíritu creativo a través de su imaginación en la medida en que la música le signifique algo.

Las grandes obras del siglo XIX facilitarán esta inmersión en el fenómeno musical.

Beethoven nos adentra en este mundo con sus sonatas para piano. Aquellas que llevan títulos, "Claro de luna", "Patética," "Appassionata", "Los Adioses", etc., son las que más fácilmente nos aportan ideas, sin embargo, otras como "Hammerklavier", o su última sonata op.113, constituyen un universo musical que se basta por completo a si mismo.

De toda la obra Beethoveniana, su Novena sinfonía ocupa un lugar especial en la historia de la música.

Durante muchos años Beethoven concibió la idea de poner música a un poema de Friedrich Schiller. "An die Freude", "Oda a la alegría".

El arco de la sinfonía va del caos y la lucha, a la serenidad y el júbilo, y concluye con las palabras de Schiller en un vibrante llamado a la fraternidad entre los seres humanos. La imagen de Beethoven completamente sordo, a un lado del director, adivinando su música, revela la tragedia que supo llevar acuestas hasta el final de sus días.

La sinfonía empieza con un murmullo que es imagen misma del universo. Una vibración sonora produce dos notas que entre ellas forman un intervalo de quintas; el intervalo primordial. La idea de un cosmos que se origina a partir del caos se configura como la voluntad de un mundo nuevo. En él se dan: la fuerza que impulsa el movimiento de la materia, la danza primitiva de la raza, la contemplación del mundo ideal y finalmente la voz humana que llama a la conciencia del hombre y lo conmina a ser protagonista de la sociedad fraternal. Poesía, danza y canto se unen en esta obra histórica como expresión del arte total.

El ingreso de la voz humana en esta sinfonía no fue sin embargo exento de problemas teóricos y prácticos. Hacer compatible la voz humana con la sonoridad instrumental de la sinfonía planteaba problemas de coherencia en la escritura musical.

La voz entró en la novena sinfonía desde un plano superior. Luego de un violento pasaje orquestal que simboliza la cacofonía que presidió la creación del universo, aparece la voz humana en medio del silencio, y llama a buscar una música nueva que represente la fraternidad entre los hombres.

La famosa melodía que encarna el texto de la Oda a la alegría está comprendida en un intervalo de quinta. Su línea melódica se expande a través de estas cinco notas que coinciden perfectamente con los cinco dedos de la mano. Empieza en la tercera nota, da vueltas sobre si misma dos veces y concluye. Quizás este sea el ejemplo más claro de la unión entre la armonía musical y la armonía del alma que Beethoven deseaba para la humanidad. El conflicto entre la razón y el sentimiento que ocupó a la filosofía y a la ciencia por largos siglos aparece aquí resuelto en una simple melodía de cinco notas.

La armonía que Beethoven deseaba para la humanidad estaba toda en una simple melodía.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

El maestro chileno *Maximiano Valdés* dirigió orquestas y compañías de ópera alrededor del globo. Fue director Titular de la Orquesta del Principado de Asturias durante 16 años, Director Titular de la Orquesta de Euskadi, Principal Director Invitado de la Orquesta y Coro Nacionales de España, Director titular de la Filarmónica de Buffalo, Nueva York, y Director Principal de la Orquesta del Teatro Municipal de Santiago de Chile. Desde el 2008 actúa como Director Titular de la Orquesta Sinfónica de Puerto Rico y en el año 2010 fue nombrado Director Artístico del Festival Casals de Puerto Rico. En la Orquesta Sinfónica de Puerto Rico ha procurado ampliar y el repertorio de la orquesta, reafirmar el carácter regional y contemporáneo del Festival Interamericano, así como de expandir el prestigio y la presencia del Festival Casals en la isla y en el extranjero.

®Por OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO
©TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS