

# ETHOS

GUBERNAMENTAL

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO  
DEL PENSAMIENTO ÉTICO



“Honrando la Confianza del Pueblo”

NÚMERO III

2005-2006

## **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 caracterizara por incorporar la excelencia y la transparencia en el servicio público. De esta manera, se promulgó la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, que creó la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG). La OEG practica dos políticas públicas: prevención y fiscalización. La política preventiva identifica, analiza y educa sobre los valores que la OEG debe recalcar a los efectos de generar los más altos niveles de honestidad, rigurosidad y eficiencia en el desempeño de los(as) servidores(as) públicos(as). La política de fiscalización vela porque se cumplan las disposiciones legales que establecen determinadas prohibiciones a los(as) servidores(as) públicos(as).

## **CENTRO PARA EL DESARROLLO DEL PENSAMIENTO ÉTICO**

El Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético (CDPE) se creó en mayo de 2000, mediante Orden Administrativa de la OEG, como medida para intensificar la educación y promoción de la ética y los valores públicos. Un año más tarde, la Asamblea Legislativa elevó a rango estatutario el CDPE, a través de la Ley Núm. 13 de 11 de abril de 2001, que enmendó la Ley de Ética Gubernamental, antes citada, para añadir el Artículo 2.7. La misión del CDPE es ampliar e intensificar la política pública de prevención a través de la educación, investigación y promoción del pensamiento ético para fomentar el desarrollo continuo de la excelencia de quienes integran el servicio público. El CDPE reconoce que su deber de educar exige mantenerse al día en el vasto crecimiento de la investigación académica sobre la ética pública y gubernamental. La investigación permite diseñar políticas de intervención que logren desarrollar la cultura ética del servicio público. La misión y los deberes del CDPE lo establecen como una entidad académica orientada a investigar y difundir el análisis ético mediante cursos y publicaciones que contribuyan al desarrollo del servicio público de Puerto Rico.

## ***ETHOS* GUBERNAMENTAL**

La Revista *Ethos* Gubernamental es la primera publicación anual local, dedicada a la investigación, análisis y reflexión académica sobre la ética y la ética gubernamental. El propósito de *Ethos* consiste en proveer el espacio para que la investigación académica que conduzca, coordine e incentive el CDPE, pase a la etapa de publicación, necesaria para la difusión y discusión de las ideas. El objetivo de *Ethos* es incrementar el análisis y la deliberación amplia sobre la ética, a los efectos de actualizar, continuamente, su pertinencia para la sociedad en general.



REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO  
DEL PENSAMIENTO ÉTICO  
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL  
DE PUERTO RICO

---

---

NÚMERO III

2005-2006

---

---

*Lcdo. Hiram R. Morales Lugo*  
Director Ejecutivo

*Félix L. Vázquez Ortiz*  
Subdirector

**JUNTA EDITORA**

*Jesús E. Nieves Mitaynez*  
Director

*Alba I. Vargas Román*  
Editora Asociada

*Juanita Sepúlveda*  
Secretaria

La Revista ***Ethos Gubernamental*** se publica anualmente y es dirigida y editada por una Junta Editora que labora en el Área Académica del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico.

MANUSCRITOS: La Revista ***Ethos Gubernamental*** fomenta la investigación sobre todos los aspectos relacionados a la ética; entre éstos, la inherencia que el factor ético tiene sobre las gestiones gubernamentales internas y su pertinencia e impacto en las relaciones internacionales contemporáneas. Se invita al público a someter artículos y reseñas. La Junta Editora evalúa todos los escritos que se reciben. La publicación de un documento no significa necesariamente que la Oficina de Ética Gubernamental se solidariza con las ideas expresadas por los autores.

ÍNDICE: Cada número de la revista tiene un sumario. Cada dos años se incluirá un índice que contendrá los escritos publicados en ***Ethos Gubernamental*** durante dicho periodo.

DERECHOS DE AUTOR: Los derechos de autor de los artículos publicados en la Revista ***Ethos Gubernamental*** los retienen los autores. La Revista ***Ethos Gubernamental*** se reserva el derecho de reproducir electrónicamente 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 dos años siguientes a su publicación en la Revista ***Ethos Gubernamental***.

Puede comunicarse a través del teléfono (787) 622-0305 ó mediante correo electrónico: [ethos@oeg.gobierno.pr](mailto:ethos@oeg.gobierno.pr)

La dirección postal de la Revista ***Ethos Gubernamental*** es:

Revista ***Ethos Gubernamental***  
Área de Asuntos Académicos, CDPE  
Oficina de Ética Gubernamental  
P.O. Box 194200  
San Juan, Puerto Rico 00919-4200

ISSN 1555-8746



*Honrando la confianza del pueblo*

## *ETHOS GUBERNAMENTAL*

Numero III

2005-2006

Fe de Errata

1 En la página 18, en el cuarto párrafo, la quinta línea que finaliza *economico y*, la oracion debio finalizar *economico y político* La sexta linea que lee *prensa, actúan en la construcción y transformacion del ethos publico*, no corresponde a este párrafo

2 En la página 26, en el inciso 6, debio leer *competitividad*, en lugar de *competitvudad*

## MENSAJE DEL DIRECTOR EJECUTIVO

---

Estimado lector, me complace invitarte a examinar este tercer número de *Ethos Gubernamental*, que se concentra en el tema de la formulación e implantación de políticas públicas en la democracia. De ordinario, en la discusión sobre el tema de la democracia se destacan sus virtudes, se cuestionan sus límites, o se descifran sus complejidades. Sin embargo, entendemos que para llevarla al plano de la argumentación pública es necesario asumir posiciones informadas, tolerantes y diversificadas. Dicho tipo de argumentación tiene que desempeñar un rol directivo para que se gestione el contenido y la vitalidad que requiere el enriquecimiento y el fortalecimiento de la esfera pública. Esa gestión es indispensable para el logro efectivo de cualquier modelo de desarrollo vinculado a las democracias del siglo XXI.

La política pública es un instrumento gubernamental legítimo, en el que se combinan el conocimiento y el poder para identificar, atender y transformar las necesidades públicas. Es por eso que este ejemplar invita a la reflexión sobre la compleja interacción de las variables que inciden en la calidad de su formación, y las alternativas necesarias para aumentar su efectividad. A manera de ejemplo, se analizan las variables públicas y privadas operantes en los marcos de referencia y los argumentos que influyen en el diseño de política pública en torno a la salud, a la disposición de los recursos naturales, al enfrentamiento de problemas asociados a la inseguridad financiera y la fiscalización de la corrupción gubernamental contemporánea.

En este Número se comparte, además, una perspectiva sobre el *ethos* democrático en la cual el trabajo asume significados y posibilidades innovadoras que contribuyen al desarrollo social y económico de la sociedad. Asimismo, se reflexiona sobre la relación entre derecho, estructura social y ética moderna. Esto es a los efectos de explorar la formación de identidades sociales, sus trayectorias y prácticas culturales, en el contexto de las alternativas propuestas por los instrumentos normativos para socializar a la ciudadanía.

De otra parte, reconocemos el rol protagónico de la experiencia comunitaria en las sociedades democráticas. Es por

eso que *Ethos Gubernamental* incorpora en su contenido la perspectiva de dicha experiencia en el proceso de la formulación e implantación de política pública en aspectos fundamentales como es la salud de la sociedad. Igualmente, enfatiza la necesidad de un liderazgo comunitario informado, visionario e inclusivo, con la capacidad para actuar en el marco de la multiplicidad de expectativas y necesidades que operan en los contextos en los cuales debe actuar.

En lo que concierne a la Ley de Ética Gubernamental, esta edición destaca y estudia la política pública en torno a tres de las disposiciones referentes a las actuaciones de los ex servidores públicos. También se recopilan, se organizan y se explican opiniones de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG) que contribuyen a la difusión de políticas públicas preventivas acerca de la incompatibilidad de ciertas actividades con la gestión pública. *Ethos Gubernamental* se adentra inclusive en el análisis de la gestión ética en los organismos públicos, al examinar el proyecto sobre el Oficial Interagencial de Ética. Así se identifican los deberes, las condiciones y las necesidades generales de los Comités de Ética, creados al amparo de la Ley.

Con la reseña de texto, este tercer número de la Revista Académica de la OEG continúa el examen de los discursos éticos en la era de las democracias, por entender que constituyen una herramienta extraordinaria para potenciar las sensibilidades, perspectivas y determinaciones de los individuos, los grupos, las sociedades y los gobiernos contemporáneos.

En síntesis, esta publicación atiende el objetivo de crear un espacio en el que se propicia la reflexión, el análisis y el diálogo sobre temas, que sin duda alguna, son centrales y cardinales para la práctica y la profundización de cualquier democracia actual. En línea con el tema de discusión que presentamos en este Número, estamos convencidos de que desarrollar las ópticas, los contenidos, la formación en general de las políticas públicas es un proceso democrático significativo que redundará en el beneficio estructural de las sociedades de la actualidad. Esta Revista Académica es una contribución en esa dirección.



***Lcdo. Hiram R. Morales Lugo***  
***Director Ejecutivo***

***Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico***



# ETHOS

GUBERNAMENTAL

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO  
DEL PENSAMIENTO ÉTICO  
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL  
DE PUERTO RICO

---

---

NÚMERO III

2005-2006

---

---

## S U M A R I O

### I. ARTÍCULOS

#### ÉTICA Y GOBIERNO

LA FORMACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA  
*Demetrio Fernández Quiñones* 3

PUERTO RICO ANTE EL PROBLEMA DEL DESARROLLO  
ECONÓMICO: MIRADAS, MEMORIAS Y REFLEXIONES DE  
UN ECONOMISTA  
*Augusto Amato* 25

PUBLIC HEALTH POLICY AND ETHICS: REFLECTIONS  
FROM THE FIELD  
*Joxel García* 49

#### ASUNTOS INTERNACIONALES

INSTITUCIONES Y MECANISMOS DE DEFENSA DE LOS INTERESES  
FINANCIEROS DE LA UNIÓN EUROPEA  
*Eduardo Ruiz García* 73

**S U M A R I O****MASSIVE WATER DIVERSION PROJECTS FROM THE GREAT LAKES: A PERCEIVED LOOMING THREAT***Frederick Lasserre***93****TENDENCIAS Y DEBATES CONTEMPORÁNEOS****REPENSANDO LA CULTURA DEL TRABAJO: FORJANDO UNA SOCIEDAD ÉTICA Y DEMOCRÁTICA***Manuel Ángel Morales***117****DERECHO, ESTRUCTURA SOCIAL Y ÉTICA MODERNA***Roberto Aponte Toro***153****EXPERIENCIAS COMUNITARIAS****ARTICULANDO PROYECTOS DE SALUD DESDE LAS EXPERIENCIAS Y NECESIDADES DE LA COMUNIDAD***José A. Vargas Vidot***171****LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL Y SU REGLAMENTACIÓN****ESTUDIO COMPARATIVO DEL ARTÍCULO 3.7 (A) DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL***Valerie Beauchamp Torres***183****APUNTES SOBRE EL ARTÍCULO 3.7 (D) DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL***Juan C. Corchado Cuevas***199****DESARROLLO DE LA CONTRATACIÓN DE EX SERVIDORES PÚBLICOS POR EL GOBIERNO, ARTÍCULO 3.7 (E)***Reyna M. Tejeda Cordero**Nancy Robles Carrasquillo***219**

**S U M A R I O****II. PONENCIA**

- EL PROCESO INVESTIGATIVO DE UN CASO DE CORRUPCIÓN  
INTERNACIONAL: CASO FUJIMORI-MONTESINOS**  
*Luis Vargas Valdivia* **243**

**III. ENTREVISTA**

- ALBA N. ENCARNACIÓN: LA EXPERIENCIA DE UNA LÍDER  
COMUNITARIA VIEQUENSE** **275**

**IV. ANÁLISIS DE OPINIONES**

- ACTIVIDADES INCOMPATIBLES CON EL SERVICIO  
PÚBLICO: ARTÍCULO 13 DEL REGLAMENTO DE ÉTICA  
GUBERNAMENTAL**  
*Ricardo Marrero Guerrero* **291**

**V. COMENTARIOS LEGISLATIVOS**

- EL OFICIAL INTERAGENCIAL DE ÉTICA: GÉNESIS,  
TRAYECTORIA Y VISIÓN DE FUTURO**  
*Kelineth Quiñones Montañez*  
*Nelson R. Moll Martínez* **313**

**VI. RESEÑA**

- MÁS ÉTICA, MÁS DESARROLLO - BERNARDO KLIKSBERG**  
*Alba I. Vargas Román* **327**

---

---

# **ÉTICA Y GOBIERNO**

---

---

# LA FORMACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

*Demetrio Fernández Quiñones*

---

## I. Introducción

La socorrida expresión política pública encuentra cabida en todo lo que acontece en el quehacer público.<sup>1</sup> El uso indiferenciado de la expresión, conjuntamente con las concepciones generalizadas que de ella se tiene; coadyuvan a la definición e interpretación que ha proliferado. Aparentemente, la forma ha trascendido los contenidos, y, por tanto, manifestamos la tendencia a reproducir concepciones que no logran incorporar la complejidad de lo que aspiramos a describir.

Desde una perspectiva académica, dicha tendencia sugiere la necesidad de producir investigaciones y análisis que articulen los componentes que inciden en el proceso político público. Nos referimos a precisar y explicar los escenarios; estudiar allí los roles y el impacto de las normas; analizar las instituciones gestoras del proceso; destacar, relacionar y analizar a los actores y sectores involucrados; reconocer y precisar la utilidad y extensión legítima de las ideologías; y todo esto, en el contexto de las condiciones materiales y cambiantes de la sociedad; surge allí un *ethos* público que amerita estudiarse detenidamente. La formación de la política pública debe analizarse extensamente, a los efectos de auscultar las diversas fases y comportamientos que afectan su instrumentación democrática.

Nuestro trabajo se inserta en esa tarea; pero aclaramos que los objetivos de esta iniciativa no pretenden ser dogmáticos o suficientes en sí mismos. Cualquier pretensión de ese tipo en materia de análisis político público, parecería ignorar las dinámicas complejas y cambiantes que operan en la formación de la política pública. De ahí,

---

El autor reconoce y aprecia profundamente las valiosas ideas y sugerencias hechas por el compañero profesor Jesús Nieves Mitayne. Desde luego, el autor es el responsable de todo lo vertido y discutido en este escrito.

que nuestra intención vaya dirigida a repasar sólo algunas de las complejidades del fenómeno, particularmente aquellas que en nuestra perspectiva ameritan retomarse frecuentemente, debido a que nos refieren a los contenidos, es decir, a la complejidad y al dinamismo de la experiencia democrática.

Comenzamos explorando los roles de la cultura jurídica normativa en la democracia. Este punto de partida no es accidental, pues responde a nuestro convencimiento de que la instrumentación de aquella es un factor determinante en la calidad de la democracia de cualquier sociedad. De ahí pasamos al análisis del marco normativo-institucional. Nos concentramos en el tema de la regulación porque entendemos que su organización y funcionamiento debe ocupar la imaginación y la reflexión democrática continuamente. En este apartado, entramos a considerar algunos temas asociados al régimen que fundamenta y orienta las dinámicas y procedimientos administrativos locales, que en el marco técnico de las decisiones jurídicas correspondientes, nos permiten explorar algunas de las variantes del *ethos* público que encontramos pertinente destacar. Nos referimos a esa fase del proceso en la cual la política pública pasa a ser implantada a través de la interpretación normativa que llevan a cabo los actores que dirigen la entidad pública. Éstos, vinculados por los deberes públicos correspondientes, tendrán que actuar en el marco de las expectativas que habrán de sobrevenir en su gestión gubernamental.

Claro, esto último nos conduce a examinar la relación entre democracia y política pública, porque entendemos que este ejercicio manifiesta los factores que debemos subrayar e investigar. Por último, damos paso a bosquejar algunas de las características que definen la excelencia democrática en el diseño e implantación de política pública. La conclusión puntualiza, brevemente, algunos de los elementos claves de la exposición, y sugiere la investigación sobre las fases del proceso que han sido destacadas. A través del escrito, exponemos algunos planteamientos que esperamos contribuyan a reflexionar sobre la necesidad de desarrollar nuestras concepciones sobre el proceso de formación de políticas y, en el mejor de los casos, que inspiren al análisis crítico sobre algunas de nuestras prácticas que tienen la capacidad para determinar la calidad de la formación de las políticas, y por ende, la calidad de nuestra democracia.

## **II. La preeminencia de la cultura jurídica normativa**

Una de las características elementales de las democracias que gozan de legitimidad en la actualidad es que la formación de las políticas públicas constituye un proceso amplio e inclusivo, en el cual intervienen las instituciones gubernamentales concernidas, los partidos políticos, movimientos sociales, grupos minoritarios, sectores económicos e individuos. Sin embargo, independientemente del carácter heterogéneo del macro escenario democrático, hay que destacar que tanto los partidos políticos -al integrar y dirigir la voluntad democrática a través del proceso electoral- como las estructuras gubernamentales, -al administrar y desarrollar la gestión pública- ambos constituyen una ecuación medular en la formación de las políticas dirigidas a regular y administrar las áreas que comprenden la convivencia democrática.

Podemos mencionar, entre estas áreas, aquellas que determinan el presente y el futuro de una sociedad: el diseño y el manejo del presupuesto gubernamental; la organización del potencial económico y la competitividad productiva; el mantenimiento de la infraestructura; las condiciones y los programas de salud; la tecnología y el desarrollo educativo; la planificación y el desarrollo de las destrezas laborales y profesionales de la sociedad; la planificación y administración de las condiciones y recursos ambientales; los problemas asociados a la inseguridad social, entre múltiples otras.

El liderazgo público, a través de las políticas, interpreta los hechos pertinentes al área que corresponda; y al hacerlo actúa y determina condiciones y necesidades fundamentales que influyen en las posibilidades de grupos y sectores interesados, entre los cuales existen necesidades y expectativas económicas, sociales y políticas, que a menudo pueden ser muy diferentes. Las políticas públicas tienen el potencial para influenciar extraordinariamente las condiciones materiales de una sociedad; y son percibidas de igual manera por los grupos cuyos intereses y expectativas están en juego.

Así pues, se infiere que el contenido de cada política tiene que formarse e instrumentarse mediante la incorporación de múltiples y complejas consideraciones, por ejemplo: los objetivos de la política, presupuesto y capacidad financiera de la entidad gubernamental, necesidades e intereses sociales, sectores y agendas económicas, posiciones y debates ideológicos, plataformas político-partidistas y escenarios políticos cambiantes, infraestructura organizacional y capacidad administrativa. Ante estas consideraciones y lo que anticipan en cuanto a la toma de decisiones públicas de una sociedad,

no debe sorprendernos que las políticas públicas puedan resultar ser iniciativas gubernamentales altamente polémicas, que requieren de normas, instituciones y prácticas que contribuyan a lograr, mantener, e inclusive desarrollar los estándares democráticos de la sociedad misma.

Es posible identificar normas y estructuras indispensables y universalmente difundidas, cuyos roles en la historia de la democracia moderna las prescriben como fundamentales para el comportamiento político-público de las democracias legítimas. Como punto de partida, debe destacarse la calidad de la cultura jurídica normativa. En este renglón, se subraya el diseño y la implantación inteligente y efectiva de las normas y los procedimientos que son necesarios para garantizar un funcionamiento gubernamental íntegro y coherente. Y esto, a los efectos de promover que las decisiones y actos operacionales sean elaborados con arreglo a las garantías sustantivas y procesales que promueven el estado de derecho en función de los derechos individuales y sociales que caracterizan al constitucionalismo moderno. El estado democrático es, antes que todo, un estado de derecho.

La cultura jurídica normativa fundamenta y orienta la construcción de las políticas públicas, a los efectos de que se establezcan los principios, las guías y los estándares generales que los funcionarios gubernamentales habrán de utilizar en el uso de su discreción y en el ejercicio de sus deberes al administrar la política que corresponda. Dichos principios y estándares incorporan elementos generales como el debido proceso de ley -éstos son parte integral de toda cultura jurídica democrática y están presentes en el diseño y funcionamiento operacional de toda organización pública-, y también elementos particulares, -que adaptan el funcionamiento de la organización al área de la vida social específica en la cual cada estructura gubernamental debe actuar-. Ambos tipos de elementos deben estar contenidos en la ley habilitadora que crea la entidad gubernamental para atender la gestión pública, y deben ser interpretados y aplicados a los efectos de mantener la legitimidad de la gestión pública misma.

Las políticas públicas son factores determinantes, pues establecen parámetros vinculantes que los tribunales y los organismos adjudicativos tendrán que incorporar en su interpretación de los hechos y en la aplicación del derecho que corresponda al dirimir las controversias que se ventilen en los foros pertinentes. De ahí que la relevancia y la calidad de las políticas públicas de una democracia sean incluidas en la investigación contemporánea sobre la legitimidad

de los gobiernos. El énfasis de la investigación se sitúa en estudiar las variables que indican cómo un régimen ejerce el poder en el marco de su organización estatal, y en el desempeño de sus deberes normativos, específicamente aquellos relativos a representar, servir y dirigir la sociedad.

### **III. Política pública: la regulación**

El diseño de política pública descansa y se mueve desde la cultura jurídica normativa. Si la política, en su sentido más elemental, se concibe como “las directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”,<sup>2</sup> entonces, la voz, así definida, conduce a subrayar que el estudio sobre las políticas nos permite aclarar qué es lo que se prescribe y regula, a los efectos de precisar cuáles son las expectativas que obran sobre una entidad o una persona. Entraña, pues, la política pública una característica primordial: la regulación. Emanada ésta de la rama gubernamental encargada de legislar, esto es, la Asamblea Legislativa.

El proceso de la regulación evoca ineludiblemente la doctrina de la separación de poderes.<sup>3</sup> Nuestro ordenamiento jurídico ha aplicado la doctrina concebida por Montesquieu de manera diferente a los países de entronque civilista.<sup>4</sup> Ello obedece a la innegable influencia del derecho norteamericano.<sup>5</sup> De igual manera acontece con la distinción trazada por Justiniano entre derecho público y privado.<sup>6</sup> En torno a este aspecto se ha señalado lo siguiente:

La radical separación existente entre derecho público y privado, que legitima la creación y operación de un sistema de tribunales para administrar cuestiones de derecho privado y público, es inexistente e improcedente en nuestro régimen legal. En Puerto Rico y en Estados Unidos los mismos tribunales administran ambos derechos. La única diferencia que existe es la relativa a aquellos derechos o deberes legales que implantan a través del proceso administrativo y aquellos que se dejan al proceso judicial.

La cobertura del derecho administrativo europeo comprende los poderes administrativos, su ejercicio y sus remedios; las obligaciones administrativas dentro del campo de la responsabilidad (civil contractual y extra-contractual), así como el ejercicio y las limitaciones del poder de regular. Para nosotros, al igual que para los norteamericanos, esas son materias de la incumbencia de la administración pública y no del derecho administrativo. El énfasis de lo comprendido en nuestro derecho administrativo radica en los problemas relacionados con la

delegación de poderes a los organismos administrativos, los requisitos procesales establecidos para el ejercicio de los poderes administrativos y la revisión judicial de la acción administrativa.<sup>7</sup>

El centro del poder de regular está ubicado en la Asamblea Legislativa. De la gestión legislativa emerge todo lo referente a aquello que está vinculado con la cuestión pública. La fuente del diseño de la política pública es esa rama de gobierno. Desde luego, como veremos, las otras ramas hacen sus incursiones al campo y también se expresan sobre lo que es política pública.

Ahora bien, el estudio a fondo de este tema tiene que soslayar la idea que recoge una concepción rígida y pura de que la creación del derecho público sólo le es dable a la rama legislativa. El funcionamiento real de todo el andamiaje del aparato regulador indica y sostiene lo contrario. La premisa básica que informa lo apuntado arranca del hecho irrefutable de que cuatro instituciones gubernamentales crean, forjan el derecho público.

Precisa describir el modelo imperante que respalda lo antes aseverado. La Legislatura goza del poder constitucional de aprobar las leyes. Posee dicho cuerpo la facultad reconocida jurisprudencialmente de crear organismos administrativos mediante leyes habilitadoras que definen sus poderes y limitaciones.<sup>8</sup> La Legislatura delega el poder de regular en esos organismos y la necesidad del proceso de reglamentación se justifica en el siguiente análisis:

La función del gobierno durante este siglo se ha transformado de una entidad pasiva que rendía ciertos servicios, a una muy activa que realiza una multiplicidad de actividades. Actualmente regula la conducta privada en una variedad de fases: impone contribuciones, concede distintos tipos de beneficios económicos como subsidios, viviendas u otros bienes, y provee los servicios tradicionales como seguridad, educación y salud. Para que el estado moderno cumpla cabalmente con sus responsabilidades, la Asamblea Legislativa ha delegado extensamente poderes tanto cuasi-legislativos como cuasi-judiciales a las agencias administrativas. Así se originó lo que se ha considerado uno de los más importantes y novedosos desarrollos del gobierno moderno: la reglamentación administrativa.<sup>9</sup>

Esa acción llevada a cabo por la Legislatura comprende los controles que determinarán la actividad administrativa. Se trata de controles estatutarios que hacen posible que se decrete la nulidad de

lo llevado a cabo por constituir una transgresión a lo legislado

El gobernador nombra a la persona o personas que representarán y gobernarán a la agencia administrativa. Tal nombramiento o designación requerirá la aprobación de una de las cámaras legislativas, usualmente es el Senado. El ejecutivo verifica si el organismo administrativo cumple con la filosofía de reglamentar o con los deseos específicos de cada caso en particular. Es de rigor tener presente que la agencia está compuesta por las personas que la gobiernan, que son seleccionadas políticamente y el personal técnico y profesional que es reclutado a través de las normas del principio de mérito. Por último, la rama judicial, que la componen personas cuyos nombramientos son políticos, y están facultados, mediante la revisión judicial, para decidir si la agencia ha actuado dentro de los límites y contornos de su ley habilitadora y la Constitución.

Es fundamentalmente significativo destacar que esas cuatro fuentes son las que establecen a través del ejercicio de la regulación lo que constituye la política pública del país. Aquí, dos señalamientos se imponen en la discusión de este apartado. Primero, la doctrina legal supone que la Legislatura es la encargada de legislar y que las agencias sólo llevan a cabo la implantación de la política pública delineada por la Legislatura. La función de las agencias es llenar los detalles e intersticios de la Ley.<sup>10</sup> Segundo, la presunción de que las agencias administrativas son entidades especializadas, ha convertido en realidad indiscutible el que las agencias tienen la última palabra en el diseño y la confección de lo que es política pública.<sup>11</sup> Se imprime una deferencia por parte del proceso judicial a las reglas adoptadas por los organismos administrativos y se elevan a una categoría equivalente a la de tipo legislativo.

Los organismos administrativos son los que, a fin de cuentas, moldean la política pública. Resulta en la realidad un contrasentido que éstos se dediquen a implantar la política pública que la Legislatura ha vaciado en la declaración de propósitos de los estatutos. Una mera lectura de esas declaraciones nos enseña que lo allí vertido son expresiones generales que sólo adquieren sentido y significado cuando se efectúe por la agencia su función de regular o la de adjudicar.

En el terreno de la reglamentación la intervención judicial se ha limitado en términos generales a considerar si las normas o reglas adoptadas cumplen con determinados criterios. Las reglas o reglamentos aprobados por la agencias administrativas, bien sean legislativos, interpretativos o de carácter procesal, están sujetas continuamente a la revisión judicial.<sup>12</sup> El Tribunal Supremo de

Puerto Rico ha reiterado varios principios que ameritan ser expuestos para fines de considerar la validez de la reglamentación adoptada. Dijo el Tribunal “lo que actualmente se requiere como medida fiscalizadora es que las agencias aprueben reglamentos que delimiten o precisen sus facultades al amparo de la ley y así evitar actuaciones ilegales o arbitrarias”. La función de los tribunales generalmente ha de ir dirigida a evaluar “(1) si la actuación administrativa está autorizada por la ley, (2) si se delegó poder de reglamentación, (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los amplios poderes delegados, (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley orgánica y de las leyes especiales, y (5) si la reglamentación es arbitraria o caprichosa”<sup>13</sup>

La preceptiva jurisprudencial encarnada en lo expuesto sufrió una fuerte sacudida cuando el Tribunal Supremo echó a un lado ese enfoque estático y se embarcó en un acercamiento a la realidad concreta nunca antes visto ni experimentado. Ese nuevo enfoque está consagrado en *Asociación de Farmacias v. Departamento de Salud*<sup>14</sup>. En una opinión bien elaborada, fundamentada y articulada, tanto en derecho como en la metodología, el Juez Asociado Hernández Denton estableció las normas correctas que deben y tienen que ser aplicadas en el procedimiento de reglamentación. El Tribunal señaló lo siguiente:

En el caso de autos, el Departamento de Salud decidió derogar un Reglamento anterior que era mucho más específico y que regulaba más intensamente los criterios para otorgar los Certificados de Necesidad. El Departamento de Salud se limitó a decir que el nuevo Reglamento 89 pretendía agilizar y expeditar el proceso de otorgamiento de los Certificados de Necesidad, y atemperarlo a la política pública establecida en las nuevas leyes de la Reforma de Salud. Entendemos que esta explicación fue insuficiente. Como mínimo, la disposición de LPAU que exige que se incluya una ‘explicación breve y concisa’ de los propósitos o de las razones para la adopción o enmienda de un reglamento, requiere que el Departamento de Salud, en este caso, explique por qué ha decidido suplantarlo con uno mucho más ambiguo y limitado. Esta explicación es especialmente importante, dado el hecho que todos los comentarios presentados por los peticionarios objetaban la derogación de los criterios específicos del Reglamento 56. Nuestra función revisora se ha visto frustrada en este caso por la ausencia total de alguna declaración de la agencia que nos revele las razones que tuvo para actuar de la manera en que actuó. No podemos saber si su acción fue arbitraria o caprichosa si no conocemos el porqué tomó dicha acción. De las disposiciones citadas de la LPAU se desprende

que toda reglamentación debe incluir una explicación adecuada de sus propósitos y razones para su adopción o enmienda. Además, esta obligación es deseable porque no le impondrá una carga adicional significativa a las agencias y mejorará considerablemente los frutos de la reglamentación.<sup>15</sup>

Lo previamente discutido atiende los defectos procesales. El Reglamento plantea también problemas sustantivos. Emergen los problemas de la norma establecida de que las agencias especifican con mayor claridad, a través de la reglamentación, los estándares bajo los cuales van a ejercitar la autoridad delegada. Esa norma o comentario de los estudiosos de la materia proviene de aquellos casos donde la Legislatura ha fracasado en la inclusión de las guías y directrices necesarias para validar la legislación. La actuación de la agencia salva la legislación y la convierte en una válida. Así, se desecha todo vestigio de arbitrariedad que pueda permear la actuación administrativa.

Se apunta lo siguiente:

Cabe repetir, pues, que al requerir que la agencia promulgue reglamentación apropiada no sólo se evita la arbitrariedad en las decisiones administrativas, sino que se asegura que se cumpla a cabalidad con las exigencias del debido proceso de ley en cuanto a la notificación al público del contenido y la sustancia de la ley.

En Puerto Rico, la jurisprudencia ya apunta hacia esta misma conclusión. En *Marketing and Brokerage Specialists, supra*, nos expresamos al respecto, y resolvimos que “lo que actualmente se requiere como medida fiscalizadora es que las agencias aprueben reglamentos que delimiten o precisen sus facultades al amparo de la ley y así evitar actuaciones ilegales o arbitrarias”. Hemos reconocido explícitamente, al igual que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, que cuando en un caso “no hay estándares en la ley que gobiernen el ejercicio de la discreción que la ley reconoce, el esquema permite y promueve una aplicación arbitraria y discriminatoria de la ley”. En *Soto, supra*, también se reiteró la conclusión de que una agencia debe delimitar su autoridad a través de reglamentos. De esta manera, se facilita la revisión judicial en áreas donde el ámbito de discreción delegado es excesivo. Hoy reconocemos, además, que la reglamentación, en ciertos casos, se hace necesaria para proveer a los solicitantes de permisos y a las partes afectadas por una acción administrativa, guías adecuadas sobre las exigencias de ley con las que deben cumplir.

Por otro lado, es de suma importancia recordar que las agencias, por más poderes que se les haya delegado, no pueden

actuar de manera arbitraria, ni al cambiar sus reglamentos, ni al establecer reglas nuevas. Tampoco pueden actuar arbitraria o caprichosamente al aplicar sus reglamentos, a esos casos particulares. “El ejercicio de poderes administrativos a base de consideraciones caso por caso, no a base de una ley o de un reglamento, adolece del defecto constitucional de ambigüedad (vagueness)” Por ello, se requiere que las decisiones administrativas sean consistentes al aplicar los reglamentos. ‘La determinación administrativa no puede producir soluciones contradictorias para situaciones fundamentalmente idénticas’<sup>16</sup>

La interrogante que se suscita en torno a lo actuado por el Tribunal Supremo en el citado caso es lo perdurable de la norma doctrinal concebida. ¿Se aplicará la doctrina o será una mera golondrina de verano? Con ello se advierte que muy bien puede ser que estemos ante la presencia de un fenómeno que sea producto de las circunstancias y que carezca de trascendencia. Dicho con otras palabras, la norma sólo tendrá aplicación cuando concurren hechos y circunstancias análogas a las que se conjugaron en el discutido caso. Si nos aproximamos al problema desde la perspectiva señalada, la conclusión inescapable es que la agencia administrativa continúa controlando el proceso decisional que desemboca en la formulación e implantación de la política pública.

Así las cosas, los organismos administrativos son los que formulan y diseñan los imperativos de la política pública que priva en la cuestión pública. En esta coyuntura hay que subrayar el principio que da vida a las agencias administrativas: el reconocimiento de las legislaturas de su incapacidad, en términos de recursos intelectuales, técnicos y de otra índole, para hacer frente a los ingentes problemas que en todos los órdenes aquejan a la sociedad. Tal condición cuando se invoca, sirve para legitimar el presunto conocimiento especializado de las agencias administrativas. Los fundamentos que recogen lo previamente consignado se encuentran articulados de manera nítida en *Hilton Hotels International Inc v Junta de Salario Mínimo*<sup>17</sup>. Allí se expresó lo siguiente:

( ) el mundo moderno se caracteriza por la gran complejidad en las relaciones sociales y económicas de las personas conjuntamente con la progresiva supervisión gubernativa sobre la conducta individual, y ello implica que la legislatura está imposibilitada de anticipar legislativamente, en forma detallada, minuciosa o específica, la multiplicidad de situaciones que puedan surgir de esas relaciones complejas, siendo suficiente el que la ley en cuestión señale o establezca normas amplias y generales que sirvan de guía o dirección a

entidades administrativas expertas, para que éstas, con su experiencia y conocimientos especiales, apliquen esas normas concretamente a los hechos que puedan surgir y ultimen los detalles que implementen la política general legislativa <sup>18</sup>

En la última década hemos presenciado un crecimiento desmedido en el número de las agencias administrativas. El Ejecutivo y la Legislatura -admiten en sus actuaciones- que el aparato gubernamental tradicional está incapacitado para resolver los problemas que, en diferentes sectores públicos y privados, han surgido. Evidentemente, el resultado que aflora es que las agencias administrativas tienen la encomienda de formular e implantar la política pública. Ello acontece -como cuestión de realidad- irrespectivo de lo que proclama la teoría constitucional.

Dos problemas fundamentales emergen de la realidad descrita. El primero nos remite a la discreción reconocida a los organismos administrativos. Ésta se extiende tanto a la formulación de la política pública como a la interpretación de los términos sustantivos de la ley. La discreción administrativa encuentra asidero en el presunto conocimiento especializado de cada una de las agencias. La existencia de éstas se explica y justifica precisamente en términos de la necesidad de funcionarios expertos en los distintos campos, quienes estarán por ello más capacitados para regular y manejar los problemas y cuestiones que se suscitan en él. Tal presupuesto, conjuntamente con el hecho de que las leyes orgánicas de los organismos administrativos sólo contienen los requisitos y normas básicas, ha dado lugar a que la discreción de las agencias sea enorme. El ámbito de la discreción administrativa para diseñar política pública y establecer procedimiento es casi ilimitado. La gran mayoría de las decisiones de las agencias no son revisadas ni por los tribunales ni por la Legislatura.

El segundo problema es también sumamente delicado. Entendemos que la siguiente interrogante lo resume: ¿cómo conciliar la formulación y la implantación de política pública con los requerimientos elementales y dinámicos de la vida democrática?

#### **IV. Democracia y política pública**

Examinada brevemente la cultura jurídica normativa, al igual que la regulación en el proceso de formulación e implantación de política pública, e identificado el contexto de la variable institucional y administrativa, y los efectos trascendentales que tiene en la interpretación y el manejo de la cuestión pública, podemos pasar ahora a considerar dinámicas específicas que operan a través de la

organización de ese *ethos* público

Una de las representaciones más elementales sobre la democracia concibe el sistema democrático como descansando en que el pueblo selecciona un partido para que gobierne en función de un programa que la mayoría respalda mediante sus votos en las urnas<sup>19</sup> Esa concepción sitúa la selección efectuada por el público como el indicador que ofrece las guías y los entendimientos que se tienen respecto a lo que es el interés público que debe traducirse en las políticas públicas que se formulen

Uno de los muchos problemas que distingue la teoría señalada es que le plantea al funcionario gubernamental la necesidad de conciliar el ejercicio de sus funciones desde el fundamento normativo que establece la organización pública en la cual habrá de desempeñarse, sin obviar los vínculos y compromisos político-partidistas que le han llevado a la posición que ocupa Es decir, cuando los actores gubernamentales integran las normas, los intereses, las necesidades y los compromisos que formulan la política pública, deben hacerlo en el contexto de lo que el ordenamiento normativo establece, pero esto no excluye el recurrir a las alternativas y compromisos ideológicos que legítima y moralmente les vincula, he ahí una zona de transición democrática que amerita estudiarse y comentarse detenidamente

Aquí, es necesario reconocer que independientemente de la fase o la dimensión que seleccionemos para identificar sus componentes, la complejidad que puede operar en el diseño e implantación de una política pública habrá de interrogarnos continuamente sobre la suficiencia de los hechos y las teorías que optamos destacar para reconstruirla como un proceso e instrumento específico y distinguible del resto de los entornos políticos de una sociedad Particularmente, cuando la variante que más nos ocupa en este contexto nos refiere a un factor psicológico político que, comprendido en la cultura política local, aún no ha sido investigado adecuadamente Sin embargo, esto no reduce la necesidad de crear iniciativas organizacionales y administrativas que aclaren y promuevan aún más la gestión público agencial, entendida siempre ésta en su sentido más inclusivo

Esta última es una tarea delicada, que amerita diseñar investigaciones, modelos y procedimientos decisionales que nos permitan analizar las prácticas actuales, y deben contribuir a equilibrar la función de las ideologías y las colectividades políticas, a los efectos de construir fines que adelanten y desarrollen los intereses más inclusivos de la gestión pública Desde esa perspectiva, resulta imperiosa la necesidad de diseñar iniciativas institucionales y organizacionales que le permitan a los funcionarios generar las

destrezas necesarias para aprender a conciliar administrativamente las variantes antagónicas presentes en la interpretación y reglamentación de la cuestión pública, desde una perspectiva democrática altamente competitiva

Otro aspecto presente en este contexto es que la representación sobre la democracia discutida no toma en consideración que la sociedad ha creado unos arreglos institucionales a través de los cuales el público canaliza sus actitudes y preocupaciones para lograr fines y propósitos de interés colectivo y público. Pese a que el gobierno y los que formulan las decisiones que comprenden la política defienden sus acciones en términos del interés público, la innegable realidad es que en muchos casos ese interés necesita más contenido y explicación. Se nos ha llevado a creer como artículo de fe que toda acción gubernamental se realiza por el interés público.<sup>20</sup>

Aun cuando prescindamos del análisis previo y nos orientemos hacia el proceso decisional como algo que acontece bajo el palio de todos los supuestos que informan el proceso democrático, tenemos que reiterar que el acontecer de ese proceso también incorpora variables informales. Las decisiones de política pública se justifican en consideración del interés particular que entienden los componentes de un organismo administrativo o ejecutivo debe prevalecer. El fundamento es el propósito que se persigue por la agencia y que se explica dentro de los límites del estatuto orgánico que se le ha encomendado implantar.

La figura del empleado de confianza cobra un sentido dramático en este escenario. Esta figura se contrapone al empleado de carrera. Se distingue el empleado de confianza porque la afiliación política es un requisito *sine qua non* para obtener el empleo. El empleado en cuestión tiene que descargar deberes públicos en que las creencias políticas de los empleados son de vital importancia. Sabido es que en tales casos los derechos de naturaleza constitucional de libertad política y de expresión que disfruta el empleado, deberán ceder al “interés colectivo del Estado” por bien de la eficacia gubernamental. De lo que se trata es de los funcionarios normativos que “deben tener una filosofía de gobierno y unas actitudes frente a los problemas del país que sean compatibles -y no contrarias- a las del gobierno electo por el pueblo y bajo el cual sirven”<sup>21</sup>

La postura clara del Tribunal Supremo, tanto federal como local, es que la política pública es sinónimo de política partidista. Por consiguiente, el partido que sea seleccionado por el pueblo para regir los destinos del país actúa legítima y constitucionalmente al hablar indistintamente de política pública y partidista porque son términos

intercambiables<sup>22</sup> Lo así reconocido por la jurisprudencia nos permite cuestionar si el gobierno actúa para beneficio de todos o sólo para protección y beneficio de la mayoría que lo respalda. La realidad hace desvanecer los fundamentos de la teoría democrática que postula lo contrario. El modelo democrático que se ha difundido ha proclamado que las decisiones habrán de satisfacer al mayor número de grupos posibles y minimizarán el rechazo y el disgusto de otros. Es un proceso decisonal de naturaleza interactiva, donde se pretende reconciliar los diferentes reclamos con el acuerdo y consentimiento de lo que son sus defensores y auspiciadores.

Es harto conocido que el partido hará uso de la expresión política pública y prescindirá de la expresión política partidista. Ello satisfará las expectativas de la mayor parte de los ciudadanos del país. Desde esta dinámica sociopolítica, la formulación e implantación de políticas públicas debe ocurrir en el contexto de expectativas sociales e ideológicas inclusivas, informadas y participativas. Los individuos, los grupos y los sectores involucrados en la discusión pública deben estar conscientes de que los gobiernos construyen políticas públicas para atender inteligentemente áreas y necesidades sociales de extrema importancia, de cuyo manejo adecuado dependen la estabilidad, seguridad y desarrollo permanente del cuerpo político. En última instancia, lo que importa es si la política pública que se adopte se conforme y se ajuste a una política pública de excelencia. La pregunta es ¿cómo se construye?

#### **V. Criterios, formación y evaluación de una política pública de excelencia**

Los estudiosos de la materia<sup>23</sup> han diseñado cinco elementos o criterios fundamentales para determinar las bondades de una política pública, a saber

- 1 La presencia de objetivos, metas, incluyendo las normas que delimitan los mismos y el peso relativo que se le adscribe a cada objetivo
- 2 Definición de las políticas, programas, proyectos, decisiones, opciones, medios o recursos y otras alternativas disponibles para alcanzar las metas
- 3 La relación entre las políticas y las metas u objetivos
- 4 La formulación de una conclusión tentativa respecto a qué política o combinación de políticas es la mejor que pueda ser adoptada a la luz de las metas, objetivos y políticas examinadas

5 La determinación que conllevaría exaltar a la primera posición una alternativa considerada en segunda posición<sup>24</sup>

La política pública tiene necesariamente que diseñarse determinando objetivos o metas que tiene la sociedad<sup>25</sup> Para ser una política efectiva tiene que alcanzar sus metas u objetivos y para ser eficiente, la medida tiene que ser el principio económico fundamental el logro de los mayores beneficios al costo más bajo. Los objetivos tienen que ser a largo plazo. Lo que se contrapone a una buena política pública es la respuesta improvisada (*ad hoc*) o a corto plazo para responder a un problema inmediato. El reto determinante de toda implantación de política pública es su evaluación.

La atención al proceso que se ponga en vigor es de suma importancia. Como ya hemos sugerido, la participación del ciudadano debe ser amplia. Las personas que han de ser afectadas o beneficiadas por la política poseen conocimiento en torno a los problemas, tienen soluciones para ellos y en ocasiones se encuentran en mejor posición que las agencias administrativas y el poder ejecutivo para proveer información necesaria y pertinente para la elaboración de las metas, de los proyectos y de los enfoques para elaborar la política. La oportunidad de participación pública facilita la representación de los diferentes grupos e intereses que componen la sociedad. Hay algo más, la participación del público en general garantiza que se consideren todos los puntos de vista y no sólo los de aquellos sectores que puedan tener intereses particulares.

¿Cómo relacionar ese grupo de variables externas e internas que contribuyen al desarrollo del potencial político público de una sociedad democrática? En las democracias que gozan de legitimidad, el diseño y la implantación de políticas públicas requiere de una sociedad que cultiva su memoria histórica, promueve inteligentemente las participaciones sociales, y analiza cuidadosamente el comportamiento de las estructuras (entidades gubernamentales). Se promueven así patrones culturales competitivos, a través de los cuales se expresan múltiples individuos, grupos y organizaciones que actúan ante las necesidades e intereses que les conciernen en función de sus identidades sociales, políticas y económicas. La visión pluralista de la sociedad democrática se cultiva y desarrolla de esa manera.

Subrayamos que es necesaria la participación pública inteligente para la realización de un gobierno sabio<sup>26</sup>. Desarrollar la memoria y los estándares histórico-críticos de una sociedad establece prioridades importantes en el desenvolvimiento de la gestión pública. Se crean

las condiciones para el surgimiento y la participación de observadores, recopiladores y analistas de profundidad que comparan y discuten los procesos públicos contemporáneos en el contexto de eventos, procesos e iniciativas previas. Se enfatiza la continua acumulación de información de alta calidad, que empuja a las polémicas que habrán de surgir en torno al significado de ésta, logra distinguir las posiciones, los debates, y los consensos que incidieron en la formulación de políticas específicas. La incorporación de esa actitud histórica en los patrones culturales de una sociedad contribuye a reproducir una conciencia pública profunda y actualizada, que sirve el propósito de generar actores e instituciones atentas, capaces de analizar y contrastar el presente con el pasado, y de acuerdo a sus necesidades e intereses, individuales y grupales, organizarse para construir socialmente las alternativas reales que le presenta la actualidad.

Por su parte, los roles desempeñados por las instituciones son fundamentales. En las sociedades democráticas competitivas, múltiples y diversos sectores han influenciado, evaluado y comparado la calidad de la información y argumentación que los partidos políticos consignan en sus respectivas plataformas.

Otro ámbito institucional importante lo conforman los medios de comunicación masiva. Aquí, la vitalidad y el dinamismo que genera una prensa investigativa, visionaria y rigurosa, constituye un activo social de valor incalculable. A su vez, este factor contribuye a generar y transformar espacios y perspectivas diversas e inclusivas, capaces de incentivar opiniones públicas informadas e inteligentes.

Esa cultura de la información debe estar sustentada y movilizadora por la presencia y el liderazgo de instituciones académicas visionarias y alternativas, cuyas investigaciones, debates y polémicas incidan en los imaginarios y los criterios de los actores que observan y evalúan la vitalidad y el desenvolvimiento del entorno social, económico y prensa, actúan en la construcción y transformación del *ethos* público,

Sociedad, academia, gobierno, partidos, grupos, individuos y prensa, actúan en la construcción y transformación del *ethos* público, que independientemente de los antagonismos socioeconómicos y las profundas divisiones ideológicas que en él operan, logra estimular y reproducir *estándares* que promueven la calidad social y democrática del cuerpo político. Al éstos difundirse, y los involucrados descubrir su utilidad, se convierten en una posesión deseada, capaz de influenciar las percepciones, los imaginarios y los argumentos que se proponen para descifrar las iniciativas que el gobierno diseña e instrumenta para atender las encrucijadas públicas. Desde esta

perspectiva socio-cultural, la utilidad de la política pública no se circunscribe a su instrumentalidad funcional, también es una narrativa histórica que nos relata las diversas necesidades, retos y aspiraciones de una sociedad

Como secuela, es indispensable que se concentre en identificar cuidadosamente cómo la política producirá los cambios deseados en el mundo real. Con ello es menester asegurar que las normas de política se adopten teniendo un conocimiento pleno de las necesidades de aquellos que serán afectados por las políticas que se adopten.

Es necesario recalcar que la participación de personas que no pertenecen al gobierno es necesaria, tanto en la formulación como en la implantación, en calidad de consultores. Así, se logrará la crítica -desde afuera- que imprimirá un mayor grado de objetividad y que podrá generar en muchos extremos la solidez y cohesión de la política pública.

Por último, una sana y buena política está basada en el aprendizaje producto de la experiencia compartida. Es un proceso continuo el del aprendizaje, para así evitar un enfoque aislado que no goce de coherencia en la formulación de la política. Se requiere el uso de la evidencia y de la investigación de los problemas examinados. Sobre todo, es ineludible que se lleve a cabo una evaluación independiente de las metas y objetivos, de los programas que le corresponde administrar a cada entidad gubernamental, y se hagan públicos los éxitos, los fracasos y las alternativas, tanto las presentes como las futuras.

## **VI. Conclusión**

En una sociedad democrática como la nuestra, el diseño de la política pública se ha tornado en un evento complejo y difícil. Son múltiples los factores que interactúan para la confección de la política pública.

Hemos destacado el análisis macro sobre el proceso de formación de política pública, porque entendemos que esa comprensión analítica es necesaria y previa al estudio micro de fases y políticas específicas. No se deben confundir bosques y árboles.

Las investigaciones sobre los procesos de formación de cada política deben producir marcos explicativos que estudien los diseños e implantaciones correspondientes, y que al hacerlo se examinen rigurosamente las variantes pertinentes específicas. Debe destacarse

el historial, la organización y el nivel de actualidad del ordenamiento normativo aplicable. También deben explorarse el nivel de actualidad de la organización de los deberes y objetivos institucionales de la entidad administradora de la política, en el contexto de las condiciones materiales cambiantes que caracterizan a las sociedades democráticas contemporáneas. Es necesario estudiar los perfiles administrativos, las psicologías, caracteres y destrezas de los actores públicos a cargo de tomar las decisiones públicas, es decir, no debe obviarse el análisis sobre los recursos, las culturas y las condiciones organizacionales que caracterizan la situación de cada entidad gubernamental al instrumentar la política que corresponda. Es esencial ofrecer participación activa a la ciudadanía, para que ésta comunique formalmente sus experiencias y perspectivas al respecto.

Debemos enfatizar que se desconoce, por falta de un estudio científico exhaustivo, cuál es la verdadera participación y alcance de esos factores en el proceso de formación de políticas públicas específicas. Sin embargo, podemos adelantar que los escenarios integran situaciones y dinámicas saturadas de complejidad que inciden directamente sobre la calidad del proceso de diseño e implantación de la política.

Es innegable que los factores que se mencionan a continuación ejercen su peso e influencia a la hora de concretar la política. Se trata de la cultura jurídica normativa, las estructuras institucionales y los procedimientos administrativos, los intereses y las necesidades personales, los grupos interesados, la opinión pública, la lealtad al partido y su liderato, la oposición y el nivel de conocimiento, información actualizada, características personales y competencia del personal técnico y profesional involucrado.

Lo expresado trae nuevamente ante nuestra consideración el criterio de la excelencia político-pública. ¿Cómo se define la excelencia en este contexto? ¿Está relacionada con la capacidad para producir conocimiento normativo, regularlo, consumirlo y difundirlo eficientemente? Además, ¿tiene que ver con una voluntad socio-cultural amplia, y aunque polémica, lo suficientemente madura como para reconocer la necesidad de revisar continuamente las concepciones previas y dominantes sobre cómo se diseña y se implanta la política?

Las interrogantes planteadas deben servir de guía para el estudio que aún no se ha hecho, y que podría contribuir a reflexionar otra vez sobre el *ethos* público de nuestra democracia, a los efectos de generar, mediante esa reflexión colectiva, la energía social para asumir múltiples actitudes que si bien diversas, en tanto que

actualizadas, sean capaces de producir las alternativas democráticas que necesitan las sociedades ante los retos extraordinarios que plantean las complejidades económicas, políticas y sociales del siglo XXI

## NOTAS

<sup>1</sup> Véanse, entre otros, Anderson, J , *Public Policy Making an Introduction* 2<sup>nd</sup> ed (Boston Mifflin, 1995), Cochran, C , et al *American Politics and Public Policy*, 3<sup>rd</sup> ed (New York St Martins 1990), Crotty, W ed *Post-Cold War Policy*, Chicago Nelson-Hall, 1995, Daynes, Buran W et al *The New Deal and Public Policy*, NY St Martins, 1998, Dye, T *Understanding Public Policy*, 8<sup>th</sup> ed (Englewood Cliffs Prentice Hall, 1995), Guess, G M and P G Farnham, *Cases in Public Policy Analysis*, New York Longman, Inc , 1989, Kelman, S *Making Public Policy*, NY Harper Collins, 1998, Nagel, S S , *Encyclopedia of Policy Studies*, 2<sup>nd</sup> Ed NY Marcel Decker, Berkowiz, E D , “History, Public Policy and Reality”, *Journal of Social History* 18 (Fall, 1984) 79-89, Heineman, R A et al *World of the Policy Analyst* (Chatham, New Jersey Chatham House, 1990)

<sup>2</sup> *Diccionario de la Real Academia*, pág 1796, Tomo II, Vigésima Segunda Edición, 2001

<sup>3</sup> Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Traducción de M Blasquez y P de la Vega, Madrid, Editorial Tecnos, 1980 En el contexto del derecho norteamericano surge su discusión como resultado del modelo gubernamental seleccionado en el siglo 18 Dicho modelo incorpora la doctrina de separación de poderes Contempla su adopción una distribución de los poderes gubernamentales en las diferentes ramas del gobierno

<sup>4</sup> Constitución del Estado Libre Asociado, Artículo I, sección 2 La constitución en este apartado sigue lo establecido por el artículo 2 del Código Político de 1902

<sup>5</sup> Véanse los siguientes autores para conocer las características del Derecho Administrativo Norteamericano y Europeo García Enterría, *Código de las leyes administrativas*, (1991), García Enterría *Curso de Derecho Administrativo*, (1974) Jerry Mashaw, *Administrative Law The American Public Law System Cases and Materials*, (1989), Calabresi, *Ideals, Belief, Attitudes and the Law Private Law Perspectives on a Public Law Problem* (1986), Barrachina Juan, *Compendio de derecho administrativo* (1986), Casado Iglesias, *Estudio de derecho administrativo* (1984), Nieto, *Estudios Históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, (1986), Bermejo Cabrero *Derecho y administración pública en la España del antiguo régimen*, (1985)

<sup>6</sup> Merryman, J , *The Civil Law Tradition*, págs 98-108 (1969), Sladitz, *The Civil Law System, en II International Enclyclopedia of Comparative Law*, págs 2-26 a 2-40 (1974), Merryman, J , *The Public Law - Private Law Distintion in European and American Law*, 17 J Pub L 3 (1968)

<sup>7</sup> Fernández Quiñones, D , *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, pág 11, Editorial Forum, Segunda Edición, 2001, Véase nota 5, supra

<sup>8</sup> *Ruiz Hernández v Mahuquez*, 120 D P R 80, 85-6 (1982)

<sup>9</sup> *Marketing and Brokerage Specialists, Inc v Departamento de Agricultura*, 118 D P R 319, 325 (1987)

<sup>10</sup> Véase la trilogía de casos que establecen los principios aplicables a la doctrina de la delegación de poderes. Ellos son *Lucas S Co*, v *J S M*, 62 D P R 452 (1944), *Hilton Hotels International Inc*, v *J S M*, 74 D P R 670 (1955), *López Salas v Junta de Planificación*, 80 D P R 646 (1958)

<sup>11</sup> Fernández Quiñones, D, Ob cit, pág 12

<sup>12</sup> Véanse los siguientes artículos que discuten exhaustivamente los problemas relativos a la revisión judicial que acontece en el procedimiento de reglamentación. Spencer, *The Duty to Participate in Agency Rulemaking*, 54 Geo Wash L Rev 628, Alexander Dill, *Scope of Review of Rulemaking After chadha A Case for the Delegation Doctrine?*, 33 Emory L J 953, Fountain, III, *Developments in the Law Judicial Review of Agency Rulemaking and Adjudication*, 98 Harv L Rev 247

<sup>13</sup> *Marketing & Broakerage Specialists, Inc v Departamento de Agricultura*, 118 D P R 319, 326 (1987), *Luán Investment Corp v Román*, 125 D P R 533 (1990), *Franco Dominucci v Departamento de Educación*, 99 J T S 108, *Carrero v Departamento de Educación*, 96 J T S 141

<sup>14</sup> 2002 64 T S P R 64

<sup>15</sup> *Asociación de Farmacias*, 2002 J T S en la pág 679

<sup>16</sup> *Id* a las págs 683-684

<sup>17</sup> 74 D P R 670 (1953)

<sup>18</sup> *Ibid*, pp 692-3

<sup>19</sup> Véanse, J Choper, *Judicial Review and the National Political Process* 13-15 (1980), M Margolis, *Viable Democracy* 79 (1979), T Mann, *Unsafe at Any Margin Interpreting Congressional Elections* 46 (1978)

<sup>20</sup> T Lowi, *The End of Liberalism The Second Republic of the United States* 36-41 (2d ed 1979), R Wolff, *The Poverty of Liberalism* (1968), G McConnell, *Private Power and American Democracy* (1966), H Kariel, *The Decline of American Pluralism*, (1961), C Mills, *The Power Elite*, (1956)

<sup>21</sup> *Díaz González v Tribunal Superior*, 102 D P R 195, 210 (1974)

<sup>22</sup> Véanse *Branti v Finkel*, 445 US 507, 517-518, *Ramos v Secretario de Comercio*, 112 D P R 514, 519-520 (1982)

<sup>23</sup> Frohock, Fred (1979) *Public Policy Scope and Logic*, Englewood Cliffs Prentice-Hall, Dunn, William, ed, (1982), *Values, Ethics, and the Practice of Policy Analysis* Lexington Lexington-Heath, Nagel, Stuart (1988), *Policy Studies Integration and Evaluation*, Westport Greenwood Press, and White, Louise (1994) "Values, Ethics and Standards in Policy Analysis," in Nagel, Stuart, ed *Encyclopedia of Policy Studies*, New York Marcel Dekker)

<sup>24</sup> Nagal, S, *Conceptual Theory and Policy Evaluation*

<sup>25</sup> *Enciclopedia Británica*, (2000)

<sup>26</sup> Véase Bonfield, E, *The Federal A P A and State Administrative Law*, 72 VA L Rev 297, 332 (1976)

## REFERENCIAS

- Anderson, J 1995 *Public Policy Making An Introduction* (2 ed) Boston Mifflin
- Berkowitz, E D 1984 "History, Public Policy and Reality" *Journal of Social History*, Fall 18 79-89
- Díaz González v Tribunal Superior, 102 DPR 195, 210 (1974)

- Diccionario de la Real Academia Española 2001 Vigésima Segunda Edición, Tomo II
- Dye, Thomas R 1995 *Understanding Public Policy* (8<sup>th</sup> ed ) Englewood Cliffs Prentice Hall
- Fernández Quiñones, Demetrio 2001 *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* (2 ed ) Forum–Legis Editores S A
- Frohock, Fred 1979 *Public Policy Scope and Logic* Englewood Cliffs Prentice-Hall
- Guess, George M , and Farnham Paul G 1989 *Cases in Public Policy Analysis* New York Longman, Inc
- Hilton Hotels International Inc v J S M , 74 DPR 670 (1955)
- Kelman, Steven 1998 *Making Public Policy* New York Harper Collins
- López Salas v Junta de Planificación, 80 DPR 646 (1958)
- Luán Investment Corp v Román, 125 DPR 533 (1990)
- Lucas S Co v J S M , 62 DPR 452 (1944)
- Marketing and Brokerage Specialists, Inc v Departamento de Agricultura, 118 DPR 319, 325 (1987)
- Montesquieu 1980 *El Espíritu de las Leyes* (M Blazquez y P de la Vega Trad ) Madrid Editorial Tecnos
- Ramos v Secretario de Comercio, 112 DPR 514, 519, 520 (1982)
- Ruiz Hernández v Mahiquez, 120 DPR 80, 85-6 (1982)

## **DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR**

*Demetrio Fernández Quiñones* es un reconocido académico y prestigioso universitario. Ha estado vinculado durante más de cuatro décadas a la enseñanza del Derecho en la Universidad de Puerto Rico, donde ostenta el rango de catedrático. Se distingue por ser un dedicado estudioso del derecho comparado, administrativo, laboral, constitucional, y responsabilidad civil extracontractual. Posee un Doctorado en Derecho de la Universidad Central de Madrid, Maestría en Derecho de la Universidad de Yale y estudios de Derecho Comparado en la Facultad Internacional de Luxemburgo. Entre sus publicaciones más destacadas se encuentran *Fernández D y Romany C, Derecho laboral casos y materiales, Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, El arbitraje obrero patronal*. En el presente se encuentra trabajando en dos obras de trascendencia en el campo de la responsabilidad civil extracontractual. Ellas son *La responsabilidad civil de los abogados y los notarios, y La responsabilidad civil extracontractual en Puerto Rico*.

# PUERTO RICO ANTE EL PROBLEMA DEL DESARROLLO ECONÓMICO: MIRADAS, MEMORIAS Y REFLEXIONES DE UN ECONOMISTA

*Augusto Amato*

---

## **I. Introducción**

Uno de los problemas centrales en el mundo de hoy es el diseño y la implantación efectiva de proyectos de desarrollo y crecimiento económico que atiendan localmente necesidades realmente apremiantes. Las sociedades y los líderes de cada localidad del mundo confrontan la urgencia de aclarar cuáles son las prioridades que habrán de asumir como norte en el diseño y evaluación de sus proyectos. Particularmente, la importancia y la dificultad de esta tarea se intensifican cuando se reconoce que, en un mundo globalizado, las decisiones locales en torno a dichas prioridades exigen de una práctica gubernamental a la altura de los tiempos, proactiva y visionaria.

Independientemente de la localidad, es perfectamente posible identificar necesidades mundialmente difundidas, cuya incorporación y evaluación efectiva en las prioridades de las agendas locales repercute positivamente, tanto en la escala local, como regional y globalmente. A continuación identificamos, las que en nuestra perspectiva, constituyen algunas de las necesidades locales-globales más importantes de la coyuntura actual:

- 1 el fortalecimiento del acceso y la calidad de todos los servicios asociados a la salud
- 2 la creación de políticas educativas altamente competitivas, globalizadas, dirigidas a optimizar el rendimiento y potenciar la dignidad individual y la capacidad productiva de la sociedad
- 3 la evolución cualitativa de las culturas de trabajo, orientadas a producir recursos humanos multifacéticos, flexibles y capaces de derivar niveles de satisfacción y desarrollo profesional de su desempeño en los lugares de trabajo
- 4 la implantación de modelos organizacionales y gerenciales actualizados
- 5 la liberalización y ampliación estratégica de los mercados

- 6 el incremento de la competitividad tecnológica y productiva de los actores económicos en el plano local y la oportunidad para la proyección global correspondiente
- 7 la diversificación y ampliación de las oportunidades de los capitales financieros
- 8 la protección de los recursos naturales, optimizar las condiciones medio ambientales y su correspondiente evaluación permanente

Ciertamente, una lectura atenta de las relaciones entre las necesidades identificadas aclara que el problema consiste en que éstas responden a condiciones de actores, grupos y sectores heterogéneos. Es decir, diversos en su capacidad, movilidad e influencia para determinar los procesos económico-políticos de sus respectivas localidades, situaciones que generan percepciones y relaciones ideológicas antagónicas entre los actores y grupos involucrados.

No obstante, debemos subrayar que antes y después de las polémicas ideológicas, la claridad de los hechos es realmente abrumadora, dos terceras partes de la población mundial viven en una pobreza crónica de tal dimensión que plantea la necesidad de buscar alternativas programáticas inmediatas para enfrentar esta situación tan peligrosamente difundida. Dado este escenario, el tema del crecimiento económico se ha convertido en un objetivo prioritario en la agenda político-gubernamental de las sociedades contemporáneas.

A pesar del análisis riguroso y los debates intensos que han priorizado el desarrollo económico de los países durante sesenta años, aún no existe una fórmula o método exhaustivo que logre gestionar de inmediato el tipo de desarrollo anhelado por los grupos y las elites a cargo de producirlo. Sin embargo, los economistas y especialistas en desarrollo, en unión a los otros científicos sociales concernidos, han logrado construir metodologías, instrumentos y modelos teóricos que permiten levantar una extraordinaria cantidad de información estadística que contribuye a distinguir las disparidades en los niveles de vida entre los países del mundo, y ayudan a detectar aquellas tendencias y patrones que revelan hasta los más superficiales indicadores de cambio y transformación.

Tradicionalmente, la construcción del análisis económico sobre el desarrollo destaca que se precisen los factores que inciden en el comportamiento de la tasa de crecimiento de un país, que a su vez varía ampliamente entre las diversas sociedades que integran el globo. Existe una serie de factores identificables que afectan intensamente la configuración de la tasa de crecimiento económico. Se han disertado múltiples teorías que pretenden

esclarecer las dinámicas que propician e influyen el comportamiento de este fenómeno. Una de ellas subraya que sin una tasa de crecimiento sostenible no es factible mantener un mercado de trabajo saludable -con una creación de plazas de empleo de forma continua- y es ésta, precisamente, la meta que persiguen todos los países calificados como subdesarrollados.

El término *crecimiento económico* siempre se ha relacionado con países pobres, subdesarrollados, pero no hay razón para que este término se limite solamente a dichos actores. El subdesarrollo, el crecimiento o el decrecimiento económico no son condiciones permanentes de los territorios, y su difusión no es, necesariamente, sistémica a través del espacio geográfico, también pueden surgir y variar en localidades específicas, dispersas a través del interior de un territorio dado, incluyendo el de un país rico.

Un país determinado puede caracterizarse por tener en su territorio dos regiones que revelan características de subdesarrollo, y sin embargo, contar en su geografía con un polo urbano -ciudad- cuyos niveles de desarrollo superan extraordinariamente el del resto del país. Esta condición sugiere que producir un análisis económico para caracterizar el desarrollo de un país, concebido como un territorio homogéneo, puede pasar por altas diferencias geográficas importantes. En el siglo XXI, la ciudad se plantea como la unidad política predominante en la vida social y económica del mundo. Aun así, no hay dudas de que existen muchos países que comparten unas características ampliamente difundidas a través de sus territorios que afectan, adversamente, su organización y funcionamiento estructural.

La clasificación de países como pobres o subdesarrollados se construye a partir de la utilización del concepto "ingreso per cápita" y el trazado de una línea divisoria de forma arbitraria, para entonces señalar a países que han quedado por debajo como pobres o subdesarrollados. Aquellos en el extremo superior se denotan como los desarrollados o ricos. A su vez, el crecimiento económico se define como la acción de un país en particular en la que persistentemente incrementa la cuantía de bienes y servicios producidos durante un lapso de años.

Además del ingreso per cápita como medida disponible para clasificar el nivel de desarrollo de los países, también se destaca la identificación del por ciento de analfabetismo, la presencia de varias enfermedades mortales, el insumo de calorías, la cantidad de médicos por habitantes, el consumo de cemento, el consumo de energía eléctrica, el número de vehículos de motor, el número de teléfonos, etcétera. El análisis sobre los efectos materiales de estos componentes en la vida social, las dinámicas que suscitan y los patrones que reproducen, constituyen elementos importantes en el diagnóstico sobre el nivel de desarrollo de un país.

Ahora, pasemos a destacar, a manera de inventario, algunas de las características fundamentales, cuyas dinámicas estructurales o aisladas permiten formular el problema de subdesarrollo en el contexto específico del país que se evalúe. Al examinarlas, hagamos el esfuerzo de mirarlas, imaginarlas y pensarlas no como fenómenos aislados sino como variantes conectadas y reproducidas dinámicamente. Los problemas asociados al subdesarrollo económico de las sociedades son profundamente complejos, debido a que pueden incorporar y reproducirse a través de la vida cultural de una sociedad.

### **Características de países subdesarrollados**

- 1 tasa de natalidad y mortandad elevadas
- 2 tasa de mortandad infantil crecida
- 3 gran proporción de la población infantil del total de habitantes
- 4 vida útil muy corta
- 5 nutrición inadecuada y abundancia de enfermedades
- 6 bajos niveles de higiene
- 7 facilidades médicas pobres
- 8 ausencia de instituciones y proyectos educativos accesibles e inclusivos
- 9 elevado nivel de analfabetismo
- 10 infraestructura tecnológica deficiente
- 11 entrenamiento escaso para empleos técnicos
- 12 gran dependencia de la materia prima, especialmente agrícola para la producción manufacturera
- 13 un por ciento elevado de la fuerza laboral dependiente de una agricultura de subsistencia
- 14 gran porción de la población es residente del área rural
- 15 una productividad por trabajador extremadamente baja
- 16 un sistema familiar extendido, en el cual varias generaciones viven juntas sobre poblado así las fincas del área rural
- 17 desempleo estacional
- 18 pocas oportunidades de empleo fuera de la actividad agrícola

- 19 industrias manufactureras precarias, intensivas en mano de obra
- 20 maquinaria agrícola escasa y antigua
- 21 métodos agrícolas con las técnicas utilizadas siglos atrás
- 22 mercados poco desarrollados
- 23 el sector manufacturero representa una porción limitada de la actividad económica y la misma se limita a procesar la materia prima producto de la agricultura
- 24 la actividad manufacturera se realiza en pequeños talleres con métodos de producción primitivos y la labor es realizada por mujeres y niños
- 25 escasos ahorros
- 26 inversión en bienes raíces o valores foráneos
- 27 escasez de empresarios, y empresarios con filosofía monopolista, esto es poco volumen de producción
- 28 una infraestructura pobremente desarrollada en lo que se refiere a energía eléctrica, acueductos, alcantarillado, escuelas, carreteras, comunicaciones, transportación y vivienda
- 29 empresarios con escasos conocimientos del mercado que siempre ha sido dominado por empresas foráneas
- 30 mala distribución de los ingresos -pocos viven en extremo lujo y consumismo-, y la gran mayoría en extrema pobreza, con una dieta inadecuada, viviendas inadecuadas y una gran porción del presupuesto familiar gastado en alimentos

Identificar, relacionar y estudiar el desenvolvimiento de estas características en casos específicos permite construir diagnósticos sobre las condiciones de subdesarrollo que afectan a una sociedad dada. Claro está, las condiciones de los países subdesarrollados no son homogéneas: sus economías políticas, transformaciones socio-culturales, y el comportamiento de sus elites, en fin, sus experiencias históricas, revelan variantes particulares. De ahí que los problemas de desarrollo de una sociedad deban formularse mediante un estudio detenido e individualizado, a los efectos de identificar el universo de variables que operan en los problemas dados. A manera de ejemplo, procedamos a recordar brevemente al Puerto Rico anterior a la década de los años 50.

## **II. Condiciones de Puerto Rico en décadas pasadas**

El informe del *Brookings Institution* para el 1930 describe las condiciones económicas de Puerto Rico en términos de extrema pobreza. Las familias en el área rural tenían ingresos que fluctuaban entre \$250 y \$275 anuales. El trabajador del área urbana ganaba entre \$ 50 a \$3 00 por día. Además de esta situación, el precio de los comestibles era entre 8% y 14% más elevado que en los Estados Unidos.

Las condiciones de la vivienda eran miserables, la casa alojaba un promedio de ocho habitantes, más de la mitad de las viviendas tenían una o dos habitaciones, incluyendo sala, comedor y dormitorio. Las hamacas y el piso eran los lugares habituales para dormir. Las facilidades de cocina, el baño o la letrina quedaban usualmente fuera de la vivienda. La vivienda de madera se deterioraba rápidamente debido a los efectos del clima.

Aunque las condiciones de salud mejoraron rápidamente luego del cambio de soberanía, aún faltaba mucho por hacer. Un 7% de los niños entre las edades de 5 a 14 años estaban registrados en las escuelas, pero sólo el 16% asistía a clases. Al alcanzar el nivel de tercer grado comenzaba la deserción escolar por falta de ropa y zapatos adecuados.

La agricultura y la producción de azúcar eran las dos actividades económicas que empleaban a la mayor parte de los trabajadores. Estas actividades tenían grandes fluctuaciones estacionales. Fuera de la cosecha y el proceso de materia prima ocurría gran desempleo.

La depresión económica en los estados industrializados agravó la situación local. Puerto Rico necesitaba iniciarse en el camino del desarrollo económico y encaminarse hacia metas que al ser alcanzadas pudiesen extraer a su población de esta extrema pobreza.

## **III. Metas en el desarrollo económico**

Antes de que el modelo de desarrollo económico pueda ser diseñado hay que señalar metas que habrán de movilizar y beneficiar el carácter y la madurez del país, y estas metas serán la plataforma para el desarrollo que se opte. Al señalar estas metas se dirimen valores sociales y culturales. Todo crecimiento económico es deseable, no obstante, alcanzarlo conlleva una transformación profunda de la sociedad. El desarrollo económico trae consigo, entre otros, los siguientes fenómenos:

- a cambios constantes en los patrones socio culturales de convivencia, que pueden generar tendencias de inseguridad en la sociedad

- b un aumento en la velocidad con que se manejan los asuntos cotidianos, tanto en el plano laboral como en el social general, trae como consecuencia un gran esfuerzo físico y mental en la manera en que se experimenta la cotidianidad
- c mayor inestabilidad en las empresas
- d mayor presencia gubernamental
- e ocio y consumo conspicuos
- f insatisfacción de ciertos grupos

#### **IV. Comienzos del desarrollo económico**

En Puerto Rico la década de los años treinta fue difícil debido a la miseria, desesperación y violencia ocasionadas por las condiciones caóticas del sistema económico, un sistema determinado por el subdesarrollo y la pobreza. El sistema se comienza a tonificar en la década de los cuarenta mediante legislación encaminada a transformar el modo de producción de uno basado en la agricultura a uno basado en la manufactura, con la correspondiente transformación de una sociedad rural a una urbana.

Esta evolución del sistema local transformó los imaginarios culturales de los ciudadanos. Comienza a desaparecer la actividad agrícola como el polo económico central, hay una incapacidad del sistema para crear rápidamente el empleo que mitigue la ausencia de esta alternativa, surge un desequilibrio en el mercado de trabajo y se intensifican los movimientos migratorios. Esta migración de la fuerza laboral ocurre con mayor intensidad luego de la Segunda Guerra Mundial.

Con el inicio del programa “Manos a la Obra” acontece una gran transformación en la sociedad local. Hay una mayor dependencia comercial del mercado de los Estados Unidos y un aumento rápido de la deuda pública y privada. La transformación de la sociedad acarrea un impacto psicológico. Se difunde la ética consumista de los Estados Unidos, y con ello se impulsa la transformación de los gustos del consumidor, los hábitos de trabajo y la disciplinación del consumidor a través de los medios de comunicación.

El comienzo del desarrollo económico de Puerto Rico se produce en dos etapas importantes. La primera es de 1941 a 1949, cuando se sigue un programa que conlleva alcanzar una serie de metas necesarias para establecer la base del modelo de desarrollo. En esta etapa se elaboraron las siguientes metas:

- a una reforma agraria
- b desarrollo de la infraestructura

- c una reorganización de la administración gubernamental
- d desarrollo de una incipiente actividad manufacturera en la cual el Gobierno era propietario y operador. Estas fábricas se vendieron luego al sector privado. El papel gubernamental en esta actividad fue de importancia, activó, planificó y participó en el proyecto. El sector público nunca había realizado esta tarea y el escaso capital local estaba invertido en la producción azucarera y la banca comercial
- e la creación de un banco de desarrollo propiedad del Estado
- f la fundación de una compañía para asesorar en el desarrollo económico

A medida que avanzaba la industrialización, mejoraba la condición económica del ciudadano. El Ingreso Neto Per Cápita en Dólares Constantes tuvo un aumento de 48% entre 1940 y 1950.

Desde la década de los años cincuenta hasta el presente no se ha registrado ningún cambio fundamental en el modelo de desarrollo económico, sólo variaciones en la dirección de la actividad manufacturera dependiendo de los mercados de EE UU, hacia donde se dirige casi la totalidad de las exportaciones.

En la segunda etapa del desarrollo económico hacen su aparición en el panorama local una serie de factores que habían sido desconocidos en la primera. A pesar de la amplia diferencia entre los salarios pagados en los Estados Unidos y Puerto Rico, paulatinamente empezó a perderse esta ventaja comparativa. Comienzan a entrar al mercado de los Estados Unidos países que pagan salarios menores en industrias intensivas en mano de obra. Las primeras industrias manufactureras requerían una inversión modesta. En esta etapa se empieza la atracción de empresas intensivas en el uso de capital. Atender esta clase de manufactura requiere mano de obra adiestrada en estos menesteres. Esta clase de industria paga mejores salarios y son menos propensas a las fluctuaciones cíclicas. Las primeras de esta categoría de industrias fueron las petroquímicas, pero las mismas tenían una serie de desventajas en su desarrollo: la contaminación, el costo de la infraestructura y las fluctuaciones del precio de los hidrocarburos.

Además de las petroquímicas, se desarrollaron otras industrias, tales como la de productos químicos, especialmente las farmacéuticas, la maquinaria eléctrica, la de instrumentos científicos y de computadoras. A través de su gestión organizacional y productiva, cada una de ellas contribuyó a fomentar y sostener sectores sociales con sus imaginarios culturales, altamente vinculados a los roles técnicos y profesionales que les corresponde, creándose de esta manera

sectores y expectativas socio-económicas cualitativamente diferentes

### **V. Cambios en la estructura económica**

El sector agrícola se reduce aceleradamente, a su vez sectores como los servicios, el comercio, las finanzas, la manufactura, la transportación y el mismo gobierno comienzan a ampliarse. Estos sectores que en 1940 proveían el 55.3% de los empleos, para el 2003 eran responsables del 97.9% de ellos.

A partir de 1940 el sistema económico local ha mostrado un crecimiento colosal. Puerto Rico ha dejado atrás el subdesarrollo y ha entrado en niveles que le han permitido clasificarse como un país desarrollado económicamente. La transformación de Puerto Rico ha sido en casi todos los indicadores sociales. La proporción de habitantes por médico ha descendido dramáticamente. Hay más y mejores facilidades médicas. La expectativa de vida ha incrementado de 46 años en 1940 a 77 años en 2003, mejor que la existente en Estados Unidos y otros países industrializados. Más de 73% de las familias son dueños de sus viviendas. El 94.8% de las viviendas tiene facilidades sanitarias dentro de la casa, el 76.2% tiene teléfono y casi 100% de ellas tiene nevera y televisores. Un 38% de la población ha logrado una educación académica que sobrepasa el nivel de la Escuela Superior. Aunque el ingreso per cápita y el nivel de vida permanecen aún por debajo de los de Estados Unidos, se puede indicar que estos niveles citados superan a todos los países de Hispanoamérica.

Todo este cambio de un país subdesarrollado a uno en vía de desarrollo ocurre mediante la adopción del siguiente modelo, con las siguientes pautas:

- 1 proveer una serie de ventajas contributivas y otros incentivos a empresas foráneas que producirán bienes de exportación para el mercado estadounidense
- 2 un aumento en la deuda pública encaminando los fondos hacia el financiamiento de la infraestructura
- 3 un aumento en el empleo gubernamental
- 4 una migración del sobrante de mano de obra hacia el mercado de trabajo de los Estados Unidos
- 5 un aumento monetario de las transferencias federales a agencias gubernamentales e individuos

### **VI. Problemas del desarrollo económico al presente**

Luego de la transformación económica lograda desde 1940 hasta el presente -unos 65 años-, llegamos al momento en que se

puede señalar que ese modelo tan exitoso en el pasado necesita ser renovado. Esto es así debido a que a lo largo de estos 65 años (1940-2005) el escenario y las circunstancias de la economía mundial han variado a un paso más vertiginoso del que se visualizaba años atrás. Un indicador fundamental sobre el nivel de desarrollo de una sociedad es su capacidad permanente para actuar pro-activamente en torno a los retos internos y externos que le sobrevienen en su proceso de crecimiento.

Nuestros escenarios requieren nuevas ideas y nuevos preparativos para proseguir esta marcha del desarrollo. Aunque se han logrado grandes avances y grandes transformaciones, Puerto Rico arrastra una serie de problemas relacionados al subdesarrollo. Aún existen bolsas de gran pobreza en las áreas urbanas. Estas áreas de pobreza muestran muchos de los 30 puntos señalados en la introducción. El nivel de pobreza aún alcanza al 45% de la población, el 61% son familias monoparentales. Aproximadamente el 70% de las familias tiene un ingreso anual menor de \$25,000, otro 10% recibe más de \$50,000, queda apenas un 20% que suele ser conocido como “la clase media”.

En 1996 comenzó la eliminación paulatina de la Sección 936, proceso que culminará en el 2006. Esta ventaja contributiva está dirigida a gestionar la actividad de empresas que inviertan en actividades locales, especialmente la manufactura. La Sección 30-A, encaminada a crear empleos, también está destinada a desaparecer. Esta situación, junto a otros factores adicionales, ha causado la rápida desaparición de los empleos manufactureros. Entre mayo de 1996 y el mismo mes de 2004 esta actividad ha perdido 34,000 empleos, un descenso de 21%. Los inversionistas foráneos han hallado que Puerto Rico es poco atractivo sin la Sección 936. El crecimiento del Producto Bruto a Precios Constantes entre los años fiscales de 1996 y 2003 ha tenido un aumento anual promedio de sólo 2.4%, que es un avance muy limitado para resolver los problemas económicos.

Más adelante surgió la Sección 956 que tenía el propósito de animar a empresas establecidas en Puerto Rico y otras posesiones de los Estados Unidos a invertir sus ganancias en estos lugares. Estas ganancias aún estarían sujetas a pagos de contribuciones si las mismas se repatrían en forma de dividendos. Esta medida no prosperó en el Congreso de los Estados Unidos.

Aparte de las ventajas contributivas que desaparecerán, Puerto Rico se enfrenta a ocho obstáculos que están impidiendo que siga adelante en su desarrollo. A continuación procedemos a describirlos brevemente.

1. Una infraestructura poco confiable, especialmente cuando estos servicios son necesarios para mantener el sistema en

- actividad continua Una inversión masiva es muy necesaria
- 2 Una burocracia poco productiva Esta productividad del sector público es una preocupación relativamente nueva Antes casi todo lo producía el sector privado Las virtudes públicas tales como el carisma, la sabiduría o la presencia gubernamental eran ajenas a la productividad del sector público
  - 3 A partir de 1973 la tasa de crecimiento del capital invertido por trabajador ha ido descendiendo Este problema es causado por un sistema fiscal dañino
  - 4 Una tasa de ahorro muy débil por parte del consumidor, debido en parte al elevado nivel de pobreza persistente entre la población En los últimos cinco años fiscales el consumidor gastó \$98 77 por cada \$100 de Ingreso Personal disponible, el ahorro se limita a sólo \$1 23 Si comparamos a Puerto Rico con otros países, pero utilizando el ahorro como por ciento del Producto Bruto, Puerto Rico obtuvo sólo 11 5%, mientras que Singapur alcanzó 40 3%, Corea del Sur 38 2%, Taiwán 34 %, Tailandia 26 4%, Hong Kong 33 0%, India 22 1%, Indonesia 32 8%, China 30 2% e Irlanda 25 0%
  - 5 Existe un sistema escolar de poca eficiencia si se mide a base del producto que sale anualmente de estas escuelas
  - 6 En el mercado de trabajo existe gran escasez de candidatos que tengan un dominio competitivo del inglés, siendo éste el lenguaje de las ciencias, la tecnología, y el desarrollo económico internacional actual
  - 7 Una migración hacia los Estados Unidos muy distinta a la de los años 40 y 50 hacia la ciudad de Nueva York Esta nueva migración es de profesionales y trabajadores preparados que se están desplazando hacia la parte central de la Florida Puerto Rico ha gastado grandes recursos en prepararlos, pero el mercado de trabajo local no puede emplearlos
  - 8 Una extraordinaria dependencia del Gobierno Federal con propósito de asistir a la Isla en su desarrollo económico

Al presente, debido al constante cambio de escenarios locales, regionales y globales que caracterizan al mundo de hoy, tenemos un sistema económico mundial que se ha motivado con extraordinaria velocidad en los últimos años Sus dinámicas son intensas, veloces y cambiantes, exigen culturas competitivas,

profesionales, altamente informadas. Aquellos países que Puerto Rico superaba en la mayoría de los índices que miden el desarrollo económico, hoy en día superan a la Isla por mucho. Actualmente, aquellos que están rezagados quedarán al frente en pocos años si Puerto Rico no comienza a modificar su modelo de desarrollo económico.

## **VII Política de desarrollo económico del futuro**

En los últimos años ha ocurrido una integración dramática al mercado de los Estados Unidos en el aspecto de la manufactura, el comercio, la banca y las leyes en el ámbito laboral y ambiental. En la etapa en que nos encontramos el rol del gobierno como capitalista, empresario y, sobre todo, planificador social en el desarrollo económico de Puerto Rico, comienza a perder importancia. A su vez es sorprendente la ausencia de una planificación instrumental a largo plazo. En Puerto Rico no ha habido nunca una planificación de la actividad económica.

El problema siempre ha sido aquel en el cual Puerto Rico señala cuáles son las funciones necesarias a satisfacer con el propósito de atraer capital foráneo a la Isla. Nunca se han definido cuáles son las necesidades locales y las metas que Puerto Rico quiere alcanzar en el desarrollo económico. El modelo ha de señalar una serie de metas y medios para que Puerto Rico le imparta una nueva dinámica al desarrollo económico.

Una planificación encaminada a lograr que se produzca un reavivamiento en la política de desarrollo económico local, conlleva la necesidad preponderante de reconocer e incorporar una serie de elementos vitales. Los protagonistas principales del evento han de ser el gobierno, las empresas y la ciudadanía. Estos protagonistas han de realizar, en primer lugar, un inventario honesto, en el cual se señalen las debilidades y fortalezas del sistema actual, la ausencia de un diagnóstico serio y actualizado, dificulta la articulación de los criterios programáticos para el diseño de cualquier proyecto, particularmente uno de tipo económico.

Al comenzar a investigar para identificar las debilidades y fortalezas del sistema económico local tropezamos de inmediato con un grave impedimento. Nos referimos a que las organizaciones, las metodologías, las técnicas y los instrumentos, no revelan la actualización y continuidad necesarias para eventualmente producir el cúmulo de información y análisis continuo que contribuya a capacitarnos en la identificación pronta y certera de tendencias, patrones y oportunidades presentes y futuras. Es importante crear y continuamente revisar el andamiaje

académico cultural necesario para analizar, medir y detalladamente diagnosticar la actividad económica local

Es vital que las agencias gubernamentales subsanen estos dos problemas (obsolescencia y producción tardía de la información numérica) Generalmente, no sabemos con lo que contamos y la calidad de la información que poseemos carece de procesos de evaluación y actualización que sean adecuados al tipo de información del cual se trate Puerto Rico nunca ha formulado una política de desarrollo económico bien articulada debido a la falta de información numérica de calidad

La información numérica recopilada con gran esmero y cuidado es fundamental, también lo es generar una cultura administrativa y organizacional que hace uso continuamente de éstas para interpretar los escenarios sobre los cuales tiene que actuar Si nos hemos de comparar con países en vías de desarrollo, es necesario que comencemos por identificar claramente cuáles son nuestras condiciones, necesidades e intereses apremiantes, es absolutamente necesario aclarar en qué parte del camino estamos y qué es necesario para lograr las metas que optemos para estimular y dirigir nuestro desarrollo económico más allá de las ideologías y empece a éstas

Una destreza necesaria para enfrentar y dirigir las carencias y los retos asociados al desarrollo económico es la sensibilidad y visión estratégica, esa capacidad para generar y mantener una mirada informada, amplia, inclusiva y sostenida, siempre deseosa de integrar, inclusive lo que está fragmentado Desde hace algún tiempo Puerto Rico se encamina hacia una serie de graves contratiempos en el futuro y estas dificultades se tornarán serias y trascendentales si no se toman medidas en el presente

A manera de ejemplo, miremos esta situación en 1940 la población mayor de 65 años en Puerto Rico se componía del 3.2% del total de habitantes, 60 años más tarde esta porción alcanzaba el 11.2% Para el año 2015 esa cuantía puede llegar a 12% de la población, algunos especulan que dicha cifra podría ser mayor ¿Están el gobierno, las empresas y la ciudadanía en general, conscientes de esta situación? ¿Se está planificando para hacer frente a la misma en el futuro? Atender esta variable demográfica se torna en una necesidad imperiosa cuando notamos que dicha eventualidad habrá de afectar innumerables dimensiones de la vida y las dinámicas socio-culturales locales las políticas de salud, las características de la productividad laboral, el consumo, la diversión, la opinión pública, la expresión y la asociación política, para mencionar sólo algunos factores

Una característica fundamental de las sociedades capaces de sostener su desarrollo es que estudian detenidamente los patrones y las transformaciones demográficas que inciden en el

comportamiento de la población, para luego socializar esa información, colocando a la población misma ante la oportunidad para actuar proactivamente ante los hechos que le sean pertinentes a su convivencia y futuro socio-económico

### **Los patrones culturales y la sociedad**

El desarrollo económico de las sociedades provoca conflictos culturales. Las políticas de desarrollo innovadoras por definición suponen cierto alejamiento del *status quo* que caracteriza la cotidianidad cultural de una sociedad, las culturas y las sociedades son entes dinámicos, nunca estáticos. Aunque este alejamiento de los patrones histórico-culturales dominantes supone inconsistencias continuas, hay que reconocer que los beneficios que se generan a través del cambio y el crecimiento socio económico lo ameritan.

Las sociedades desproporcionadamente ritualistas no progresan mucho. Un ejemplo sencillo sobre esto es ver que Puerto Rico derrocha una gran cantidad de tiempo en celebraciones de días festivos y ceremonias, lo cual invita al ocio de la fuerza laboral y la baja en productividad. Se hace necesario atajar esta cantidad de días festivos y promover un trabajador más consciente de la importancia y conveniencia de conductas laborales productivas.

Una vez se ha logrado mejorar la información y señalar los puntos críticos del sistema económico, entonces se pueden abordar los campos de gran importancia, en los cuales la sociedad civil tiene un papel preponderante. Hay dos áreas particulares que interesan de lleno a la sociedad civil: salud y la educación académica. En estos aspectos debe participar de lleno la sociedad, puesto que nos enfrentamos a un problema de gran dificultad. Puerto Rico ha mejorado extraordinariamente en su salud física, pero el deterioro en las condiciones de la salud mental de la población ha sido extraordinario, muy notable en los últimos treinta años. Este fenómeno siempre acompaña al desarrollo económico debido a una serie de cambios y presiones que ocurren en el proceso. La salud mental y física debe articularse e instrumentarse a través de la educación.

En el campo de la educación es muy necesario preparar a un futuro grupo trabajador que llene tanto las necesidades más básicas como las más exigentes del futuro desarrollo económico de Puerto Rico. La ciudadanía tendrá mayor interés en involucrarse en el desarrollo económico cuando ésta logre palpar con mayor intensidad los beneficios inmediatos que se han de recibir para todos. Si Puerto Rico crece económicamente de forma balanceada

y estratégicamente planificada, la acción se traduce en beneficios para todos

### **Educación**

Ya hemos dicho que la preparación académica y la salud son dos elementos vitales en el avance dirigido hacia el desarrollo económico. En Puerto Rico es un reto transformar y mejorar la educación académica para que ésta alcance los niveles de países desarrollados económicamente. Esto es necesario debido a que Puerto Rico se está enfrentando a la competencia comercial con otros países más eficientes que la Isla. En la educación primaria, durante los primeros cuatro años, el estudiante debe tomar cursos intensivos, debidamente evaluados, de español e inglés. Al concluir este lapso de tiempo el estudiante tendrá habilidades para escribir, leer y hablar ambos idiomas con eficiencia.

Es necesario recortar, recoger y eliminar, hasta cierto punto, la burocratización del proceso educativo, al igual que es necesario eliminar gran parte de la reglamentación que detiene el progreso del proceso educativo. También es necesario incentivar la transformación del enfoque educativo actualmente en uso. Además, hay que eliminar todos los conceptos obsoletos de enseñanza y aprendizaje basados en el logro individual. Es necesario prescindir de las barreras que existen actualmente para desarrollar destrezas de comunicación y del análisis crítico.

Hay que fomentar, dirigir y transformar la investigación académica local, a los efectos de atemperarla con las necesidades locales, regionales y globales actuales. Hay que subrayar las destrezas en ciencias y tecnologías. En esta área, particularmente, cada día que perdemos nos coloca en mayor desventaja.

Los procesos culturales se mueven con la educación. Las personas que no han tenido la oportunidad de explorar y potenciar sus talentos, enfrentan desafíos terribles que erosionan su autoestima. La información, el conocimiento del mundo físico y social y la habilidad necesaria para aplicar este conocimiento, es determinante como fundamento de cualquier proyecto económico. Se podría indicar que este componente es el de mayor importancia para lograr el cambio y el avance de un sistema social. En lo que concierne a la producción de conocimiento, Puerto Rico necesita mejorar en gran medida para que se pueda encaminar a ese desarrollo social tan determinante de su futuro económico.

El rol de la educación debe concebirse como una inversión en el capital humano. Hay que enseñar a los estudiantes del presente a ocupar su puesto en la sociedad de los años futuros. Hay que señalar los campos que actualmente están huérfanos de talento y

hay que indicar aquellos que se hallan hartos de aspirantes, donde se desperdicia un talento que ha costado grandes recursos preparar

La manufactura del futuro en el mundo entero estará muy relacionada con dos áreas elementales la electrónica y la tecnología de la información. Para poder marchar a la vanguardia entre los países que han logrado un desarrollo económico extraordinario, es menester que la educación en Puerto Rico incorpore prioritariamente ambas áreas. Independientemente de su futuro político, Puerto Rico necesita producir conocimiento, no solo sobre sí mismo sino también sobre el mundo.

### **Empleo**

A medida que transcurre el tiempo, en el mercado de trabajo aparecen empleos que años atrás eran desconocidos. Paralelamente, una serie de ellos han desaparecido paulatinamente creando un disloque en el mercado. Este fenómeno ocurre en el mundo entero.

Actualmente en distintas actividades económicas, en especial en el área de la manufactura, está emergiendo con gran vigor la labor de ensamblaje. Entendemos que contar con trabajadores entrenados en estos menesteres técnicos, coloca a Puerto Rico ante una gran oportunidad. Indirectamente, esta clase de empleos crea otros puestos de trabajo relacionados a esta tecnología.

En este aspecto del mercado de trabajo, regresamos a lo relacionado con el entrenamiento y la capacitación de nuestros trabajadores. Es necesario diseñar los entrenamientos a la luz de los cambios tecnológicos y las nuevas teorías de competitividad y crecimiento profesional y laboral. En Puerto Rico esto ha sido un punto neurálgico que ha afectado a las nuevas generaciones que entran al mercado de trabajo. Es importante para el trabajador desarrollar su capacidad para tener al día sus conocimientos a medida que avanza el desarrollo económico de Puerto Rico.

El trabajador debe ampliar su campo de conocimiento respecto a otras disciplinas en el mercado de trabajo. El hecho de estar limitado a su especialidad, tarde o temprano limitará sus posibilidades. Un ejemplo de esto ha ocurrido con las industrias de manufactura intensiva en mano de obra. En este aspecto es necesario estudiar atentamente la programación de las escuelas vocacionales de EE UU y Europa, a los efectos de adquirir criterios diversos para lograr aumentar nuestra competitividad.

El trabajador debe, además, desarrollar su capacidad empresarial, su imaginario gerencial, que significa explorar y cultivar su potencial de liderazgo. Un trabajador bien adiestrado en todos los aspectos de su desempeño y con conocimientos empresariales, no será el trabajador que clamará y solicitará

manutención gubernamental, una vez haya cerrado la empresa donde laboraba

### **Empleo en servicios**

La actividad manufacturera que logró sacar a Puerto Rico del subdesarrollo no será la solución para la creación de empleos en los próximos años. La manufactura en Puerto Rico ha seguido la trayectoria de todos los países desarrollados económicamente. El sector de los servicios ha venido a suplantar la manufactura y seguirá haciéndolo en el futuro.

En 1996 mientras la manufactura perdía unos 34,000 empleos, el sector de los servicios ganaba 101,000. Usualmente en los sistemas económicos en desarrollo, el trabajador, en adición a adquirir una serie de bienes duraderos, eleva rápidamente los gastos destinados a los servicios. Respecto al cuidado personal, los servicios médicos, comerciales, la recreación y la educación, el consumidor local gastó \$6,996 millones en 1996, casi una década más tarde el total alcanzó \$15,111 millones. Dentro de estos gastos, los relacionados con la salud fueron los que crecieron vertiginosamente. El empleo en los servicios alcanzarán a unos 1,250,000 en el 2015. La prestación de diversos servicios a países de Hispanoamérica y las Islas del Caribe debe ser una de las metas de Puerto Rico.

Articular las expectativas de empleo con las necesidades de desarrollo económico plantea una situación difícil. Cuando se tiene como objetivo el crecimiento económico y simultáneamente un nivel de empleo elevado, ocurre el fenómeno de que ambas metas a la vez son inasequibles. El conseguir acelerar el crecimiento económico es tarea difícil, pero tratar de proveer empleo a la mayor parte de la fuerza laboral es una meta colosal.

Puerto Rico tiene actualmente una tasa de participación de 46%. Si esta medición alcanzara el 65%, tal como sucede en los países económicamente desarrollados de Europa Occidental, entonces el sistema local tendría que crear unos 502,000 puestos, manteniendo una tasa de desempleo equivalente a la actual de 10.8%. La ecuación es abrumadora.

### **Ahorro**

El capital es producto del ahorro, de bienes producidos que no se consumen de inmediato, pero sirven para producir otros bienes más adelante. En Puerto Rico, existen muchas instituciones dedicadas a recoger los ahorros del consumidor y hacerlos disponibles a los futuros inversionistas, los cuales han de ser los que impartan cierto dinamismo al sistema económico, aparte de la actividad gubernamental. En Puerto Rico, la actividad del ahorro

siempre ha sido limitada. La tasa de ahorro como hemos visto anteriormente es escasa, sólo \$1 23 por cada \$100 de Ingreso Personal Disponible.

Para impartir mayor velocidad al desarrollo económico es muy necesario implantar, por parte del gobierno, algún mecanismo atado al sistema contributivo, en el cual la ciudadanía de todo nivel de ingresos pueda participar. Los fondos de este ahorro deben ser administrados por el Banco Gubernamental de Fomento.

Una meta favorable para el ahorro local es tratar de alcanzar con el tiempo la cuantía del 8% del Ingreso Personal Disponible. En el caso de Puerto Rico, esta cuantía podría haber alcanzado unos \$3,243 millones en el presente, algo que ayudaría a alcanzar esta meta sería la reducción de las contribuciones. Reducir las contribuciones significaría tener un sistema gubernamental bien pagado y con mayor eficiencia.

El ahorro requiere de destrezas que deben aprenderse a través de los procesos de socialización. Esto requiere de iniciativas planificadas, instrumentadas y difundidas en los medios de educación y en todos los foros de discusión y opinión pública de la sociedad. Reconocimientos y comentarios esporádicos sobre la importancia que tiene el cultivar esta práctica individual y social, aunque necesarios, resultan insuficientes cuando no están insertados en un proyecto de desarrollo orientado, a impactar toda la cultura de una sociedad.

### **Inversión**

La inversión, junto a la mano de obra y el gobierno, son las tres entidades que sostienen el desarrollo económico de un país. El Gobierno, contrario a las primeras etapas del desarrollo económico de Puerto Rico, debe mantenerse en un papel de facilitador y menos participante. Usualmente, las empresas operadas por el sector gubernamental no suelen ser tan eficientes como aquellas manejadas por la empresa privada. Desde luego, en el futuro desarrollo de la Isla no debe de operar un absoluto "laissez-faire", pero tampoco el absoluto control gubernamental. En este ámbito, el rol del Gobierno consiste en facilitar.

El Gobierno debe animar, por todos los medios, a las empresas privadas de capital local. La empresa privada no es siempre eficientemente productiva y progresista, pero está siempre en disposición de mejorar de acuerdo a las necesidades del mercado local o exterior. La inversión gubernamental debe concentrarse en una infraestructura que actualmente se deteriora de continuo. Para conseguir la inversión privada hay que mejorar carreteras, puentes, generación de energía eléctrica, comunicaciones y puertos.

El crecimiento de la producción y el ingreso desde 1940 ha sido el resultado de una mayor inversión. Los fondos dedicados a esta inversión se generaron, en parte, internamente, pero la inmensidad de ellos es de fuentes foráneas. Actualmente no existe ninguna tendencia en la que los ahorros locales sustituyan estas fuentes foráneas. La dependencia de estas fuentes continuará en el futuro, especialmente de los Estados Unidos.

La inversión privada debe avanzar hacia el campo de la tecnología, con un énfasis en la actividad de nanotecnología y la electrónica. Las industrias de la aguja, el hilo, el enlatado de alimentos y productos de cuero desaparecerán, trasladándose a países que se encuentren en las primeras etapas del desarrollo económico. La inversión en construcción, maquinaria y equipo debe alcanzar cerca del 30% del Producto Bruto para lograr un mejoramiento del sistema económico en los próximos años. La inversión en construcción debe reanimarse tanto en las empresas privadas como públicas por su extraordinario efecto multiplicador en el resto del sistema económico.

### **VIII. La Globalización como una oportunidad para el desarrollo económico de Puerto Rico**

El término globalización ha ganado popularidad en la década de los años ochenta, ayudado por los avances tecnológicos que hacen más fácil y más rápido realizar transacciones internacionales. En este contexto, amerita que planteemos dos interrogantes centrales, a saber: ¿cómo influye lo global en lo local? y, si la coyuntura de la globalización exige medidas de desarrollo, ¿cuáles son éstas?

El vocablo “globalización” ha adquirido considerable impacto emotivo. Muchos consideran la globalización como un proceso beneficioso para cualquier país, es el paso inicial para un desarrollo económico con mayor prontitud. Hay otras personas que observan el proceso de la globalización con gran hostilidad, desagrado, sospechando que este fenómeno traerá en el futuro una gran desigualdad entre las naciones, suponiendo una amenaza para el grupo trabajador, incrementando el desempleo y así, amenazando con deteriorar el nivel de vida y neutralizar el progreso social local.

La globalización se refiere a un proceso de innovaciones, ayudado en gran medida por el progreso tecnológico. Se ha llevado a cabo una integración de los sistemas económicos de la comunidad internacional, particularmente a través del comercio y las finanzas. El término se puede aplicar, además, al movimiento de fuerza laboral y tecnológica a través de las fronteras internacionales. Un ejemplo de esto sucede con los camiones

alemanes, cuyas piezas y motores se producen en Brasil, luego se ensamblan en un país musulmán y el producto final se vende en la Europa del Este

La globalización ofrece extraordinarias oportunidades para el desarrollo económico mundial, el problema consiste en el hecho de que algunos países se están integrando más rápido que otros. Los países que se han logrado integrar con velocidad a la globalización han llevado a cabo un desarrollo económico más rápido y de esa forma han reducido la pobreza. Una política económica orientada hacia la exportación a otros países ha traído gran dinamismo y una prosperidad extraordinaria a países del Lejano Oriente. Estos países Taiwán, Singapur, Filipinas, Corea del Sur, Indonesia, Malasia y Tailandia, entre otros, han transformado esta área que era una de extrema pobreza hace cuarenta años, en una de significativa prosperidad.

El mundo competitivo tiene dos posibilidades: se puede perder o se puede ganar. Hay que cambiar de inmediato para responder a las nuevas realidades económicas. En el aspecto de la globalización hay que operar de forma integrada sobre una base mundial. Esto significa que Puerto Rico ha de atender las necesidades de los consumidores sin importar el lugar del globo donde esté ubicado el consumidor. Hay que estar alerta para responder efectivamente a las estrategias mundiales de los competidores. Hay que conocer los mercados donde se puede competir, además de los bienes y servicios que Puerto Rico puede allegar a estos mercados.

Podemos decir que Puerto Rico no marcha a la par con otros países en este desarrollo de la globalización. La economía local se ha ubicado dentro de una órbita integrada al mercado de los Estados Unidos. Esta ubicación de Puerto Rico no se traduce en un estímulo hacia la función de la globalización. Si sumamos las exportaciones totales y las importaciones, éstas alcanzaban los \$36,400 millones en 1992, en 2002 habían subido a \$76,200 millones. En 1992 las exportaciones e importaciones con países extranjeros ascendía a un 20.3%, en 2002 la cuantía fue de 25.1%, un crecimiento de 4.8 puntos porcentuales. Si descontamos la inflación ocurrida entre los dos años y tomamos en consideración que gran parte de la importación de países extranjeros consiste de petróleo, podemos indicar que el comercio con países extranjeros no ha prosperado.

Hay dos factores que se presentan en el futuro económico de Puerto Rico con los cuales hay que lidiar. Las ventajas contributivas del Tesoro Federal habrán de desaparecer. Otro factor es el hecho de que hay que compartir la libertad de entrada de productos al mercado de los Estados Unidos con otros actores. Este fenómeno ha sido propiciado por un número de tratados de

libre comercio entre los Estados Unidos y otros estados. En este caso si comparamos a Puerto Rico *vis a vis* con otros países, la Isla tiene la ventaja de poseer aproximadamente cincuenta años de experiencia respecto a todo el conocimiento legal necesario para servir a este importante mercado de los Estados Unidos. Frente a muchos sistemas económicos del mundo, el 42% del Producto Bruto de Puerto Rico lo provee el sector manufacturero. Además, la infraestructura local aunque necesita una gran mejoría, hasta el presente tiene mejor aspecto que la de muchos países.

El comercio, el movimiento de capital, la mano de obra y conocimiento transcurren rápidamente en muchos países de la Europa del Este y en los nuevos países que han surgido de la desaparecida Unión Soviética. La globalización, sin lugar a dudas, exige una serie de medidas para acometer este movimiento. Procedemos a destacar las siguientes prioridades:

- a Comercio la composición de los bienes que los países venden (exportan) -la importancia de la exportación de materia prima y alimentos ha declinado en el comercio mundial. Países productores y exportadores de materia prima y alimentos no han logrado avanzar con la globalización. Los países que han avanzado con la globalización han sido los industrializados, en este grupo se encuentra Puerto Rico. Se vuelve a repetir que ha de ser una manufactura intensiva en capital, de elevada tecnología, especialmente en el campo de los medicamentos y la electrónica. Puerto Rico no debe de perder esta ventaja.
- b El movimiento de capital la globalización conlleva el desplazamiento de capital privado hacia países en desarrollo. Puerto Rico ha de seguir ofreciendo una serie de ventajas al capital foráneo en el aspecto contributivo, una mano de obra eficiente, una maquinaria gubernamental eficaz y activa y una infraestructura a la par con el siglo XXI.
- c Educación y conciencia es importante hacer consciente a la sociedad local que la globalización es un fenómeno económico que llegó para quedarse y la fuerza laboral del presente y futuro ha de estar preparada para participar en esta manifestación de la reorganización del capital local e internacional.
- d La difusión del conocimiento tecnológico la inversión foránea, además de una expansión en el capital físico, supone la innovación tecnológica. Puerto Rico, en este campo, podría beneficiarse en gran medida con la

aparición de tecnología foránea, especialmente aquella proveniente del Japón métodos de producción, técnicas empresariales, mercados de exportación y política económica

Luego de examinar las preguntas anteriores hay que tomar en consideración que el desarrollo económico futuro de Puerto Rico está sujeto a la filosofía de gobierno en el poder. No obstante, debe producirse una serie de metas básicas de gran importancia para el futuro económico de Puerto Rico sin importar la ideología, filosofía o partido que ostente el poder gubernamental

### **IX. Conclusiones y problemas**

A pesar de que en los últimos sesenta años se ha logrado una transformación de la sociedad local, y Puerto Rico ha salido de la etapa del subdesarrollo crónico, queda ante la sociedad una serie de problemas que se ha generado como producto de colocar a Puerto Rico camino hacia su desarrollo económico permanente. Además, hay otros factores escondidos que irán haciendo su aparición más adelante. A continuación se enumera una lista de los escollos que pueden entorpecer esta faena y para los cuales hay que conseguir una solución antes de que echen a perder el desarrollo futuro

- a El gran crecimiento de la economía informal
- b Aumento de la criminalidad
- c Un patrón de consumo desmedido
- d Una gran desigualdad en la distribución de los ingresos
- e Una gran diferencia en el ingreso personal entre Puerto Rico y los Estados Unidos
- f Un crecimiento urbanístico desmedido que causa trastornos en el equilibrio poblacional y la ecología
- g Poca accesibilidad de la clase obrera a elevados niveles de cultura
- h Poca competitividad del aparato gubernamental para hacer frente a un futuro desarrollo económico

### **X. Epílogo**

El tiempo, el dinero, el talento y las nuevas ideas han tomado el sistema y lo han transformado hasta el día de hoy. El nuevo reto de llevar el sistema hacia el futuro exige de estos componentes. Marchar a la vanguardia de la faena del desarrollo económico se hace fatigoso con el paso de los años. Puerto Rico tiene en los

tiempos presentes personas de gran perspicacia, pericia y sagacidad para incentivar el desarrollo económico y evitar que éste se quede estacionario

Es necesario dirigir todos los esfuerzos para lograr las metas que tengan prioridad. En Puerto Rico, el desgaste de esfuerzos y recursos en la defensa de metas unas contrarias a otras suele ser una práctica frecuente. Esta variable de nuestra cultura político-administrativa es perfectamente superable.

Enumerar las metas en orden de importancia podría ser un inicio orientado en esa dirección. Una vez se hayan definido las metas es necesario preparar un programa de diseño para alcanzarlas. Quién es la entidad que aportará los recursos para alcanzar las metas y quiénes habrán de ser los beneficiados una vez se logren, son interrogantes importantes que también tendrán que ser dirimidas a través de iniciativas que trasciendan la variable ideológico-política y fortalezcan la necesaria acumulación de prácticas culturales innovadoras, orientadas a desarrollar cualitativamente la visión y gestión pública de Puerto Rico en el siglo XXI.

La relación respecto hacia dónde debe dirigirse la inversión es una variable neurálgica en la articulación y prospectiva evaluación de los proyectos. ¿Debe la inversión dirigirse con mayor énfasis hacia la infraestructura o hacia los seres humanos? En Puerto Rico se está prestando atención a lo primero. ¿Debe Puerto Rico seguir el modelo de producción manufacturera y exportación, o cambiar en los próximos años buscando una fuente de ingresos que pueda proveer amplia y competitivamente al sistema, una vez la actividad manufacturera pierda vitalidad?

En la coyuntura de la globalización, el desarrollo y crecimiento económico de las sociedades es un fenómeno cambiante, en el cual se hacen presentes múltiples necesidades, intereses y fuerzas, éstas deben trabajarse estratégicamente por los líderes y sectores de esas sociedades. Ciertamente, el consenso es una herramienta vital para lograr balancear necesidades, intereses y proyectos, lograrlo en las sociedades democráticas contemporáneas es particularmente complejo, debido a que éstas se caracterizan por reproducir serias y profundas divisiones y polémicas ideológicas. No obstante, el momento histórico global-local que nos corresponde vivir exige de posicionamientos de avanzada y visionarios que miren y reflexionen más allá de lo ideológico. Se destaca luchar contra la pobreza local mediante la instrumentación de proyectos de desarrollo inclusivos que impacten y movilicen nuestras prácticas culturales hacia la capacitación y competitividad que, inevitablemente, habrá de caracterizar el mundo globalizado del siglo XXI.

## **REFERENCIAS**

- Adler, J H 1961 *Policy Problems in Economic Development*  
Barton, H C 1953 *Puerto Rico Family Incomes*, Puerto Rico Planning Board  
Curet, Cuevas, E 1976 *El Desarrollo Económico de Puerto Rico*,  
Management Aid Center  
Descartes, Sol Luis 1946 *Basic Statistics on Puerto Rico*, Washington D C ,  
Office of Puerto Rico  
Galbraith, J K 1962 *Economic Development in Perspective*, Harvard  
University Press  
Hanson, Earl P 1955 *Transformation The Story of Modern Puerto Rico*,  
Simon & Schuster  
Jaffe, A J 1959 *People, Jobs and Economic Development*, The Free Press of  
Glencor  
Mann, Arthur 1985 *Economic Development, Income Distribution, and Real  
Income Levels Puerto Rico*  
Bruton, H J 1957 *Short Run Problems of Growth in Underdeveloped  
Countries*, Kyrlos Press  
R Harvey *Puerto Rico s Economic Future*  
Tugwell, Rexford, G 1947 *The Stricken Land*, Doubleday

## **DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR**

*Augusto Amato* obtuvo los grados de Bachiller y Maestría en Artes en Ciencias Sociales con concentración en Economía, ambos de la Universidad de Puerto Rico. Realizó estudios post graduados en la Universidad de Cambridge, en Gran Bretaña. Fue Director del Censo de Negocios de la Junta de Planificación y asesor de la Organización Puertorriqueña de Inversiones y Servicios. En el Banco Popular de Puerto Rico fue Director del Departamento de Estudios Económicos, fundador y editor de *Progreso en Puerto Rico*, y desarrollador del primer *Coincident Index* para Puerto Rico. Fue miembro de la Junta de SSS, miembro del Consejo Asesor Económico del Gobernador, miembro del Comité para la Revisión y Mejoría de Cuentas Nacionales de Puerto Rico, miembro fundador y presidente de la Asociación de Economistas de Puerto Rico, miembro del Comité para la Revisión de Precios del Consumidor y miembro del Comité para la Planificación del Tren Urbano.

# **PUBLIC HEALTH POLICY AND ETHICS: REFLECTIONS FROM THE FIELD**

*Joxel García*

---

## **Introduction**

Powerful words are often controversial, because the social construction of their meaning can determine how individuals, groups and institutions perceive, deliberate and behave. Hence, it is difficult to define powerful words, particularly when the precision of a definition is usually construed in terms of its producing meaning through clarity and simplicity. For example, the Merriam-Webster on line Dictionary defines ethics as “the discipline dealing with what is good and bad and with moral duty and obligation”, while the same edition of the dictionary in one of its newer definitions of policy defines it as “high overall plan embracing the general goals and acceptable procedures of a government body”

Precise as the conventional definition of both terms appears to be, the pivotal importance that the implementation of the aforesaid concepts has for the transparency of governments and the credibility of the actions of public officials, suggests that the significance of these terms outweighs the definitional approach. Unfortunately, the democratic practice that integrates ethics and policy is sometimes taken very lightly by the people expected to assume and instrument their role in public life.

Quite often we read news about the design and formulation of policies and the lack or insufficiency of the ethical content revealed in their implementation. The notion of ethics as being part of the policy-making process appears to be relative to the political surplus value it may produce for the agenda of the acting agent, or merely contingent upon the degree of compliance of the agent or group with the normative order or axiological issue in question. Over and beyond claims of moral superiority and ethical perfection -attitudes that could reasonably be viewed as counterproductive to the ethical agenda itself- ethics appears to be a noun to be used when crying foul in government and its

activities. Instead, I think that it needs to be reconstructed as the key verb that grounds and certifies democratic governmental credibility. In this perspective, I am convinced that the public ethical component needs to be reassessed as to optimize its role in the deliberative and behavioral patterns of governmental officials and democratic institutions around the world.

To be sure, ethical discourse is not just about critical analysis. Indeed, the crucial phase in the articulation and practice of ethical discourse is achieved through context. In this paper I will expose some of my views related to the issues of public health policy and its ethical dilemmas. The perspectives presented herein are based on my own experiences in government, these incorporate clinical, state government and international organizational components. I will identify the facts conscientiously, and thereupon articulate my reflection carefully, hoping that the experiences that produced it will somehow contribute to the reader's momentum in dealing with his or her ethical questions.

Certainly, I understand that each ethical situation constitutes a specific universe of histories, in which the values, needs, fears and interests of the ethical agents involved –whether they are individuals, groups or institutions- are brought forth and put into play. Nevertheless, the fabric of the ethical experience also includes building and discovering knowledge, insight and freedom through the communication with others.

Due to the constraints prompted by time and space I will limit my work to the analysis of only several experiences and the processes that brought these to fruition. There are no good or bad agents in my experiences, just people confronting different issues and ethical dilemmas and the ways they acted upon them.

### **The Ethical Component in Public Health: society, perception, knowledge and responsibility**

In 1988 the Institute of Medicine (IOM) published the report entitled *The Future of Public Health*. The report defined public health as 'what society does collectively to assure the conditions for people to be healthy'. Indeed, a highly inclusive statement which explicitly suggests to the public health policy makers that any public health policy, regardless of its universality or how focalized it might be, must include in its design and implementation the participation of society. From its genesis and conception to its construction and implementation, the policy-making process should have representation of all of society's

major components if not all. Thus, it follows that it is imperative that the entire process be clear, transparent and at the same time scientifically sound.

In the same vein, the American Public Health Association (APHA) published its landmark Public Health Code of Ethics in which it states the key principles of the ethical practice of public health. APHA (2004) stated in the preamble to the code that “the code is intended principally for public and other institutions in the United States that have an explicit public health mission.” The work done by APHA and its partner during the creation of the code reflects the continuous need by public health professionals and policy makers for an ethical process to guide decisions and actions.

The IOM report presented three core functions of public health: assessment, policy development and assurance. Let’s use the first one, assessment, to begin our discussion. In public health analysis, assessment is the use of epidemiology and biostatistics to identify the relation between diseases and the population studied. Moreover, public health research makes use of statistics to correlate it to environmental and behavioral factors, in order to design a complete picture of the status of the population under scrutiny. This assessment based on science is of the utmost importance, because it provides highly valuable standards that ground the credibility of the field and should never be replaced or undermined by non scientific processes.

The policy maker should take advantage of this science and utilize it to create policies that embody the quality of the information provided by the scientific process itself. In this sense, the policy maker should not fall prey to the common temptations of “soft or pop science.” Such perspectives operate on the grounds of unexamined hypotheses, on marginal or faulty analyses, or simply respond to the reactions of sometimes well intentioned individuals, who due to their lack of access to relevant information, more often than not can make use of subterfuges and good rhetoric to support the popular issue of the moment.

Here lies one of the ethical problems that the public health policy maker faces when it explores logistical alternatives to instrumental scientific knowledge in order to promote the healthy development of the community: how to effectively implement the knowledge obtained through scientific analysis, as to address the preconceptions and misunderstandings that arise in the political and social establishments, without hindering the cultural and religious beliefs of the community?

### **Ideas: perception vs. reality**

Ideas come from different internal and external inputs or stimuli. Those inputs might be perceptions of a reality or the reality itself. Regardless of how tempting it may be to follow a perception that provokes significant attraction, policy makers should strive to perform an unbiased reality check, because the mere attractiveness of a given perception does not make it real. Moreover, if the attraction of the biased perception is provoked by its pursuing an ulterior good, this does not make it more convenient.

It is imperative for the policy maker to utilize all the basic tools of public health (epidemiology, biostatistics, behavioral health, environmental sciences, and others) to distinguish transient perceptions from factual reality. The production of information and the keen interpretation of the relevant evidence, both are constitutive elements of the assessment process. To be able to identify false perceptions and distinguish them from factual evidence, is a key part of an ethical process based on the primacy of knowledge, committed to the design and implementation of optimal and responsible public health policy.

### **The Formulation of Ideas and the Ethical Imagination**

The procedural formulation of an idea is by itself an amalgam of concepts that may, or may not create conflict. This conflict may be internal, external, or both. The internal conflict emerges within the individual and refers to the mental processes that he or she experiences when presented with an idea, regardless of its origin. If the conflict is external, it refers to the reactions of individuals among themselves when they must decide and act upon an idea that has been brought to them. As previously stated, the conflict can be internal-external, in which case the dynamics increase in their complexity.

We begin with the emergence of an idea in the conscious awareness of an individual. Consider the following. During the subjective thought process, the individual's imagination produces and experiences ideas, these will be questioned and evaluated in the context of his/her mental set of values. These values provide a key cultural framework upon which the individual will act in order to govern and limit his or her actions, in order to function in ordinary situations. Extreme conditions like danger, pain, and mourning, among others, should be excluded, because they have

the potential to affect extraordinarily the individual's normal cognitive process

The subjective thought process is fundamental, because it is an experience through which the individual reflects and decides whether to intentionally assimilate or exclude a given idea from its conscious intellectual and emotional framework. It is a multifaceted process through which the idea is assimilated, by being approximated to the threshold, to the limit of the individual's set of values. After the idea is inserted into the individual's value fabric, then it is ready to be developed.

Indeed, this is an over simplification of the mental processes that distinguish humans from other living organisms. What ultimately matters here is that the primordial component of the individual's ethical experience geared toward any decision making whatsoever, including the design and formulation of policy, has to do with a cognitive experience in which the individual imagines, evaluates and acts upon its ethical awareness. At this phase, should there be any conflict, it's about the individual's set of values and ethical processes.

In the case of a policy maker, the significance of its experiencing and acknowledging an internal conflict, and its disposition to cultivate and improve the necessary, personal standards to settle it, acquire a wider scope, because in the case of a policy maker, the content of what is being imagined, evaluated, decided, or acted upon will have an impact on the needs, aspirations and possibilities of the many, or the few, in a democratic society. Thus, it is necessary that the policy maker proceeds according to context, knowledge, and responsibility.

I have said that conflict can also be external. It becomes feasible the moment the policy maker brings forth its ideas to the policy-making inner circle. This inner circle usually consists of a trusted group of individuals that contribute to the formulation of policy. In that juncture, personal ideas become public, these are outlined, structured and developed by the group. Ideas are presented by individuals to the group, and by the group to the individuals. Regardless of the identity of each participant, each individual repeats the internal exercise that the originator of a given idea experienced, that is the insertion of the idea to his/her set of values.

Optimally, every member of the policy team should present, transparently, all of the thoughts he/she experiences due to the proposed idea. This allows the team to compare and reflect upon

the different conflicts and ethical issues identified by each individual in the team. Thereafter, the idea could pass onto further reevaluation, to fit the collective set of values of the policy team. If achieved, this exercise is as necessary and productive as the freedom of each member of the team to express their ethical concern over each single issue under examination.

If the group, or a significant part of it, has the tendency to over comfort or inadequately please the policy maker or leader in question to the point of losing objectivity, and there are no initiatives to modify this behavior, the discussion will be biased and the exercise null. Moreover, if the team or any of its members purports to identify how the ethical issues raised by the ideas could be overcome not by solving the ethical questions or dilemmas, but by finding ways to dismiss or water down the ethical concerns, then the exercise becomes not only adverse to the best interests of policy, it becomes inherently dangerous. The optimal scenario should be one in which each individual is capable and free to discuss its own ethical conflict as well as the team's conflicts as a whole.

The members of the team should be able to have a discussion on the external normative values of the population served. This exercise allows for a reconciliation of all thoughts, conflicts or dilemmas of each member of the team with themselves, the rest of the team and the norms of the community or population served. If the exercise reaches a point where the conflicts or discrepancies (ethical, scientific or other) are not resolved, despite an exhaustive process of analysis and debate, a decision should then be made in order to continue with the debate or settle the issues on the immediate merits of the idea.

Ultimately, the exercise should always serve as a learning experience for future situations. I am convinced that the policy-making group improves its capabilities when it learns to perceive and act upon itself as a learning group.

### **Action**

Let's assume for a moment the case of an emerging disease. As the news of an emerging disease unfolds in a community, it provokes multiple individual and social perceptions, based on the individuals and collective appraisals that the local population has of the situation. Each appraisal is experienced and acknowledged according to personal historical reference, which includes components such as educational background, previous similar

experiences and the quality of the information received by the community implicated in the situation, among many other factors. The social dynamics of these variables produce a communal perception of the situation. As time passes and the emerging or new disease advances, the community is bound to generate expectations and anxiety. Here, two questions are in order: is there an alternative to the community succumbing to a reactionary public policy?, and, what should be done in order to use the sound scientific tools of public health to identify the facts and analyze the real conditions present in the situation, in order to act accordingly?

Decisions related to act or respond to a threat have many components, these must be weighed and balanced in the context of the situation itself. Among them, we may underline the magnitude of the problem, the severity of the threat, the intensity of the given and potential risks, the applicable levels of distance and proximity, and the means of exposure, etc. Let's use the following example of the West Nile Virus (WNV) and insecticide spraying to demonstrate the process.

### **West Nile Virus Experience**

For the purpose of our discussion I will summarize an actual case of an emerging disease that we confronted in the State of Connecticut (CT) while I was the Connecticut Public Health Commissioner. I will omit details and names. My interest is to provide a real case to highlight the daily issues that public health leaders and policy makers confront while serving their communities. The underlying premise is that the issues that I will be referring to must be interpreted and settled through a sustainable ethical process that secures the quality and strengthens the policy-making activities. Above all, I have to acknowledge the excellent team of public health professionals, one of the Nation's finest, that I was privileged to serve with during my tenure as the Commissioner of Public Health. Indeed, such an extraordinary team of public servants made my job easier.

Now to the example, with the arrival of the West Nile Virus to the United States in early 2000 many possible scenarios were discussed by public health professionals and leaders at all levels of federal, state and local jurisdictions. One of the main questions was how the virus would behave in our nation. The organism was in a new habitat, with possible new vectors and different new possibilities. With no history of the disease in our State, our team at the Connecticut Department of Public Health (DPH) worked

internally and with our counterparts at the federal and local level, as well as with other states and the academia, in search for ideas on how to prepare ourselves to face the different possible scenarios that the State of Connecticut might confront. From mitigation of risks and health hazards to surveillance of virus activity and disease, to possible scenarios to diminish vectors, all these issues were discussed and studied. All possible scenarios had a common denominator, the need for an exhaustive scientific process to determine the best possible options. Looking back in time, this priority was of the utmost importance, because our actions resulted from the ethical exercise we put into place by producing the necessary science to address the situation and protect the people that we served, without regards to the political criticisms that might be based on misconceptions or false perceptions of the reality of the health threat we faced.

Let me explain, during the discovery of the virus activity and subsequent human cases identified in the northeast of the United States including Connecticut, we had to attend to the population of the State, who expected information, we had to address an overwhelmed media, and community and political leaders interested in receiving answers and producing results immediately. For the media, the notion of a threat presented two dramatically different opportunities. First, to be able to inform the public of the threat and possible risks but second, it was a developing story. Developing stories by nature need to be dramatic, intense, and significant to be able to generate people's interest in it. The media, as expected, acted upon all of the above and worked very proactively to inform the population. Political and community leaders needed answers and tools to protect their constituency as well as to assert their leadership. It is important to point out that the large majority of our community leaders, press corps, and politicians and their staffs do not have a public health background. Furthermore, their different backgrounds provoked a large number of perceptions of the real facts, and the possible actions that needed to be taken. The situation did not operate only at the state level, our local public health leaders and their staffs were facing the same issues and questions from their constituencies. In my perspective, the dynamics created by all these conditions, particularly the social fears and concerns that followed the emergence of the disease, were to be expected, even more so the pressures put on the DPH.

During the initial stages of the WNV in CT, one of the most controversial policy issues was on how to prevent human cases

We experienced a dilemma when we had to decide between enforcing a combination of protective personal measures, which included educational initiatives for the community, larvicides and insecticides of limited duration, which entailed the implementation of strong control measures, versus an allegedly aggressive approach that included the prior mentioned measures plus aerial insecticide spraying, a method very highly touted and showcased by some of our neighboring states. We (DPH) opted for the more conservative approach. As part of this example I am not going to comment or pass judgment on why other states might have preferred other methods of action that were considered more aggressive. Their contexts or situations may have been different from ours, so it would be unfair for me to comment on what they did or did not.

Nonetheless, I think it is relevant for the reader to know that we constantly informed the media about the policy actions that other States implemented on this issue, in order to create and disseminate comparative criteria for the media and the population at large. So, the questions raised were very simple, why our neighboring states are using aerial pesticide spraying and we are not? From the media to politicians, from local health professionals to the population at large, the questions were directed to DPH to explain why we were not recommending the massive aerial pesticide spraying.

To abbreviate a long answer, let me just say that our science and data showed that if we were going to use pesticide to control mosquitoes we should do it in localized areas of high mosquito concentration and by terrestrial means of delivery (trucks, foot). We were criticized by many for using the more controlled and least aggressive option. But, in order to explain the grounds and effects of our options, let us continue with the discussion of the process that took place.

### **The Process and the Ethical Approach**

One of the permanent features of the policy team at the DPH is that when we designed and formulated policy, we reviewed the best science available locally, in the U S , and in other countries, we used that information as a benchmark for the preparation of our current or future plans of action, the WNV case was not an exception. In that juncture, we compared risk ratios and weighted the benefits of all possible scenarios.

Looking back, I have often considered the theoretical framework, particularly the ethical theory that we implemented when we assimilated and managed the situation. I have thought about the Utilitarian Approach (Velásquez, Andre, Shanks, Meyer, 1996), particularly the works of Jeremy Bentham and John Stuart Mill, and I have questioned myself whether we approached the situation from an axiological perspective that underlined the public utility of our duties. Briefly, this theory underlines the ethical analysis of a given issue, and thereafter identifies the various actions available to act upon it. Then, it proceeds to compare who will be affected by the actions and who will benefit from them. The preferred course of action will be the one capable of producing the greatest benefit and the least harm to the individuals affected. The Utilitarian Approach states that the ethical action is the one that provides the greatest good for the greatest number (Velásquez, Andre, Shanks, Meyer, 2004). And I have also considered whether our actions were more in the line of the Right's Approach which has its roots in the moral philosophy of the 18<sup>th</sup> century thinker Immanuel Kant. In this line of ethical thought, one of the main questions brought forth is whether the actions that are chosen to determine a given ethical situation uphold the moral rights of the people affected. I am not referring to a mere, selected, privileged group, but the entire population of people affected by the action. In this approach as Manuel Velásquez and others (1996) explained, human beings have the ability to choose freely what they will do with their lives and they have the fundamental moral right to have those choices acknowledged and respected.

Or perhaps our team was blessed with the Four Cardinal Virtues described by Plato in his Symposium (Prudence, Justice, Fortitude, and Temperance). In the perspective of the Virtue Approach, the actions taken by the team should have been a process oriented to help develop the population's moral virtues and our own. Or did we apply the **Fairness or Justice Approach**, in which our actions should affect the individuals of the population equally unless there were major differences between them. Perhaps we operated on the grounds of the **Common-Good Approach**, to ensure that the policy promoted is beneficial to all the members of the community. In this case, the policy promoted is an integral part of the well being of the entire population.

Briefly, let us explore each one of the aforementioned approaches and their relevance to our decisions and actions. I will start with the **Virtue Approach**. I do not believe that our actions

during the process were based solely in our virtues nor do I think the team was searching to improve its own moral standing nor the ethical growth of the population

It is true that every action represents, in my opinion, a reflection of our own ethical and moral values and therefore the outcome of the process reflects the values of the team and its individuals. Thus, our actions were based on a process that may have been significantly affected by the virtue or virtues of one or all the individuals in the team. Nevertheless, the actions were not primarily directed to fulfill our search for the team's moral growth. It was not a direct product of the sum of the virtues of the individuals in the team.

Interestingly enough, here we see a dilemma itself, how each individual set of values and each individual set of ethical processes has to be used as a background to the group's goal of achieving a solution to a problem. In my experience, these individual backgrounds serve as a platform to discuss alternatives to whatever may be the dominant position of the team in a given point in time; and is the base to be worked upon when seeking to strike a balance to determine the approach to be used for the creation of public policy.

If we compare the **Fairness Approach** to our experience, as a team, we were not looking to favor any particular group or groups of the population. Our goal was to protect the entire population of Connecticut. We created a policy that would affect equals equally, and the areas more at risk were treated with a more aggressive strategy. Only the risk ratio influenced our decision making process. The larger population will be the object of the plan described before, with limited insecticide spraying, only the groups in the population that showed a significantly increased number of human cases, combined with a large mosquito presence, will be recommended for aerial spraying.

The **Common Good** approach and our policy had in common the benefit of health and prevention for all the members of the population. The team was designing a policy that could effectively protect a common good for all the members of the population health. In the Future of Public Health in the 21<sup>st</sup> Century, health is described as a primary public good because many aspects of human potential such as employment, social relationships and political participation are contingent upon it (Institute of Medicine, NAS, 2002). As a public good we must strive to maintain a

sustainable process of health policy based on a framework of moral and ethical decision making

The **Rights Approach** and our experience had in common that we informed the population of our policy and we did not manipulate people nor violated their rights. When we examine the **Utilitarian Approach** and our process we see a significant number of similarities. The team identified the different and possible courses of action. We looked at the beneficial and negative effects of each one. We then compared them and compare the benefit to negative ratio effects from each one, to the general population and to the subgroups within the population (i.e., children, senior adults, pregnant, urban and rural areas, etc). The process then brought us to the proposal of a policy with the most benefit to the largest percentage of the population with the least amount of harmful effects. In short, I would venture to speculate that our management of the situation was somehow influenced by all and each one of the above theoretical frameworks. However, I must acknowledge that the Utilitarian Approach appears to be the more obvious template.

After reading the above summary of how we managed the situation, the reader may assume that I have only presented a simple scenario where the decision between the right or wrong approach was clear cut, and that the team was composed of public health officers blessed with extraordinary virtues, a kind of perfect people. But the real facts are much more complicated than that. Consider the following:

After the internal process of policy formulation was done at the DPH, the policy was presented to other agencies involved and the Governor's Office. The decision did not only affect the DPH but also other state and local authorities, the private and public sectors, and it would provoked economic and financial repercussions, among others. Some of the questions raised inquired why Connecticut's policy on the situation was not as aggressive as others, several questions inquired as to the time of the response factor: why not just wait and react only if necessary. The structure and contents of the arguments ranged from financial and economic costs to personal and private interests, from privacy issues to religious concerns, everyone seemed to have an opinion, which most of the time contradicted the others.

After the policy was adopted by the state government, with the support of our governor John G. Rowland, we embarked on a massive educational campaign to explain the policy to all the

people in the state. Such a large and inclusive initiative targeted town hall meetings, media campaigns, religious groups, academic sectors, business, communal and political leaders. We were criticized by many from political criticisms to the argument that we did not do enough.

In retrospect, one fundamental question that we could raise is why we chose the more difficult path for creating a policy that was different from the ones assumed by our neighboring states? We had the economic resources, we were not going to be criticized (at least not as much) if we had used the “standard” used by other states and the interested parties would have been supportive of us. Why go through that pain?

The answer is that I believe that public health is an evidence based science and as such our policy and recommendations should be based on science and not in response to false perceptions, political or financial interests. Even though the main purpose of this paper is not to discuss the science behind the decision but the process to make the decision, allow me to mention some of the facts we relied upon. The facts applied to support our evidence based scientific approach included the history of limited success of generalized aerial spraying in the eradication of mosquitoes, increased risk of mosquito resistance to the pesticides, the advantages of personal protection, possible side effects of the chemicals used, people in the population with asthma, respiratory disease and or allergies and many other factors.

Let me use another example of public health policy and how we processed it. I am going to summarize the situation faced in Connecticut related to HIV/AIDS and data and financial resources in a very simplistic manner in order to discuss more the ethical process on the policy created.

HIV/AIDS is one of the major public health threats in the history of mankind. It does not respect social, race, ethnicity, geography or any border. It kills millions world wide every year and despite the many advances fighting the disease it continues to be an epidemic. That was the case in Connecticut when the disease arrived in the late 1980's.

Starting in the late 1980's through the 1990's, the incidence of cases in Connecticut increased significantly specially affecting the community of men having sex with men. During the early stages of the epidemic and to the present time, the gay community in our state became a champion of the promotion of campaigns to decrease the incidence of new cases and to bring new funding for

the state of Connecticut, for the communities as a whole, so that the entire population could benefit

The gay communities were the leaders that brought the epidemic to the forefront of policy making in our state. Many resources and policies were identified and created due in part or as a whole from their leadership and activism. But as time passed resources became more competitive and the allocation of funds, specially federal and state funds, depended more on the actual and validated data of the numbers of cases of HIV infected people.

Historically, HIV cases in CT were inferred from the actual number of AIDS cases and other data sets. Cases of HIV were not mandated to be reported by name and most of them were anonymous. In name reporting, the name and contact information is held confidentially by the state and is used to help the individual in his/her follow up treatment, and is also used to have a total number of cases that does not duplicate numbers like the anonymous system has the risk of. Furthermore, the law protects the confidentiality of the patients whose name has been provided to the state. That was the case for many communicable diseases including tuberculosis, syphilis and many others.

The system had protected the confidentiality of patients for years and it was a criminal offense to tamper, disseminate or use the names of patients included on those confidential lists. The sole purpose was to assure compliance in the follow up of treatment and in the tabulation of cases. The lack of name reporting thus created two problems for the state. One, the numbers of cases, because these were inferred and not scientifically accurate, it put the state in a disadvantageous position to compete with other states and territories for funds at the federal level. Two, the follow up of infected patients identified by a test although historically based on a successful community approach would render itself to allow for patients not to be followed because of a lack of identification of the patients. So patients, had the risk of "falling through the cracks" and not be followed. To complicate the situation further, the disease had become more an inner city and minority people's epidemic. More and more the cases included intravenous drug abusers, inmates and women. A similar background in them was that they were of minority groups (African American and Latinos). Their support system was not as developed as the one that for years the Gay community had. Furthermore, their educational background and socio economic status were much lower than the

gay community had, making it more imperative to identify them and bring them for treatment

The opposition to these two arguments was the powerful argument of privacy. The basic idea was that the risk of being identified and consequently stigmatized and discriminated against, was too much of a risk for them to support any form of data collection that included name reporting to the state as one of the options.

The DPH team internally decided to look for an approach to deal with the scenario presented to us: the threat of losing funds to attack the disease due to the poor quality of our data and the increasing concern of people “falling through the cracks” and not being followed up with treatment.

The DPH started conversations with the community, political, HIV/AIDS leaders. The academia, clinicians and the medical establishment were included as well, including faith-based organizations. Federal agencies and other states were also consulted.

Finally, after approximately three years of discussion and consultation we came to the conclusion of having a name reporting system with the option to opt out of it and use a unique identifier parallel system. The name reporting was used for the purposes of the follow-up of the patients and the quality of data collection was the gold standard. The unique identifier with its complicated set of identifiers and a code, protected confidentiality and gave optimal quality of data but it was still weak for the follow-up process.

Why did we select that approach? Were we compromising? Did we disregard the ethical issue of privacy? Let's compare again our approach with the aforesaid ethical frameworks.

Again, the approach was not based on improving our virtues nor did we seek to develop our highest potential. We searched for a balance between what we perceived to be the scientifically exact system of name reporting and the very important issue of privacy rights protected by the unique identifier system. We wanted to be just and we compromised and at that moment we moved away from the **Virtue Approach**. Yes, we thought that we were just and I believe we were, and that was a virtuous action of the team, but in my opinion we were not entirely scientifically honest. If we had been, we would have proposed one system and not two.

How about the **Fairness Approach**, did we treat everyone equally? Well, we gave everyone tested the opportunity to select

the system that they wanted to be included in. But did that really mean treating everyone equally? In principle, yes, but like many other decisions they are dependant on the individual's educational background, individual history and personal bias. So we could argue that some people were put to an increased risk not to be followed up, because we offered an option (unique identifier system) that may have created that risk versus the lowest risk possible for that to happen with the name reporting system.

The argument here would be that if we were really trying to use the Fairness Approach we needed to go the extra mile and provide more counseling during both the testing process, as well as prior to making the decision concerning the selection of the system in which the party would be included. We did ask the providers to offer proactive and thorough counseling, but again the approach selected left it to the actual interaction between the individual tested and the provider testing. Let's move to the **Rights Approach**, our approach match one of the major points of our policy, the individuals had the right to choose his or her own system. None of the systems were imposed, and the individual was able to choose according to his/her situation. The argument here is that although the individual is capable of exercising his or her freedom, the question emerges as to whether he or she has the necessary access to the facts needed in order to reach a decision freely. A further question emerges concerning the intricacies of the policy in question, that is, did the policy itself opened the door for the individual to be influenced in his or her decision by the preconceptions of the advisors involved in the analytical process. In our approach we perceive a certain degree of similarity with the **Common Good Approach**. The purpose of the policy was to provide a fair system to identify our patients so they would have the opportunity for follow up and at the same time provide a scientifically sound data system that would allow the State to receive the necessary funds from the federal government. The policy created followed in part the principle of the Common Good Approach, the benefit of the population as a whole.

Now to the **Utilitarian Approach**, does the policy created by DPH conform to one of the most important aspects of the Utilitarian Approach, namely that from the multiple courses of action at our disposal we will choose the one that brings the most benefit and represents the lesser degree of risk? The argument here is that we presented facts and figures about the integrity of the name reporting system and its benefits but we still compromised

with a dual system that included the unique identifier system which, although it protected confidentiality and diminished the risk of privacy intrusion, it also increased the risk for the patient to be lost to follow up. Here the argument is different, do we value the health of an individual and the community more than their privacy rights? The disease is a transmittable disease but body fluids, sex and intravenous drug abuse are the major causes of transmittable risk. It is a limited form of transmission. The risk is different from the very contagious diseases like smallpox or SARS where the mere proximity of an infected individual to another who was not infected, will exponentially increase the risk of the exposed individual to acquire the disease. Were we compromising the privacy rights in order to gain access to more funding sources? Funding for HIV/AIDS was of the essence in matters related to the prevention of the disease, diagnoses, treatment and follow up of the people infected.

More than ever, the demographics of the population infected made it imperative to access funds so more people would be able to be served. The poor and the destitute needed help to finance their treatment and having a system that would be able to improve our data collection allowed us to compete for more funds so DPH would be able to serve and safeguard its population better. Yes, we wanted to protect the privacy rights and we were sure that the integrity of the system did that well, but the mere notion that some people did not seek testing because they perceived the system did not protect them, made us compromise and offered a dual system, in order to reach the greater amount of people in need to be served and treated.

### **Discussion**

I hope that the aforesaid examples will enable the reader to appreciate better the issues that public health policy makers face everyday, and in the best case scenario, I hope that public servants and other decision makers were able to find a dynamic and stimulant framework in the analyses that followed. There are many instances in life when the alternatives at our disposal are very clear and simple. Other times the choices are hard and overwhelming, because they have to do with contexts in which what is at stake involves an extraordinarily amount of needs, interests and expectations, that the decision maker must weigh and act upon according to the variables contained in the context, the knowledge needed in order to manage them and the competent

sense of awareness and responsibility that is capable of envisioning the course of action that ought to be followed

Nonetheless, often we assume that knowledge in the exclusive form of sheer data, pure science, mechanical intelligence and abstract logic, enables us to tackle the dilemmas that we face during the design and creation of policy, that might be true when deciding upon subject matters that do not affect the well being of human and other forms of life, and to be honest, I don't know if that statement holds true for those contexts. I am convinced, that when dealing with public health policy I am sure that the mere fact that your subject matter is a human population – let it be a small community, or the entire hemisphere- policy decisions acquire a far more complicated and far reaching dimension. We have already stated that many factors influence these decisions, and we have suggested that an ethical approach provides a fundamental platform to initiate deliberations related to public health policy. Let's use a hypothetical example to further emphasize this point.

Imagine the following scenario. Three individuals are under your care, they have the same age, gender, socioeconomic and educational background and their contribution to society is equal. There is no actual difference in how you feel or perceive them. For the purposes of our example, they are identical in every respect. Now, imagine that they have been poisoned at the same time. The poison will kill them in less than a day unless an antidote is given. The ill effects of the poison start to work immediately and as time passes by more physical damage is done until death arrives. The antidote is provided to you to administer to them. There is only one problem, it comes in a special vial that provides the dose one person at a time and the duration of the treatment is several hours. What do you do? Conceive a mechanism to try to treat the three individuals at the same time? The time spent will create permanent damage to them and if you do not accomplish it you wasted time and they got hurt. Do you start the dose on one of them and hope that you will have enough time to treat the other two? Who do you choose and why? How do you ground and communicate your decision to them? Once you have made your decision, what do you say to their families? Now, multiply these three patients by a factor of a hundred, a thousand or a million, and you will begin to realize the overwhelming dimensions factors that operate in the design and formulation of public health policies.

This case although hypothetical reveals possibilities which are similar to the WNV case. What about if a person got infected by a mosquito that should have been killed with aerial spraying? What about if the aerial spraying would have precipitated an asthma attack on a child or an allergic response on an adult? In the HIV/AIDS scenario, why didn't we wait longer, and provided more science, and did more research in order to convince more community leaders about validity of our policy? Their support would have been a valuable political asset to move other agenda issues forward more effectively. And suppose we did wait for a longer period of time, could this course of action undermine our access to funding support, and thereby lose some of the funding we definitely needed in order to serve and treat the communities affected with the disease?

The aforementioned cases, as well as the hypothetical example and the questions I raised, underscore the reality that although we often seek the best answers and determinations for the problems we face, we may not always find them. Nevertheless, we have the obligation to look for the answers as well as to make decisions that will enact policies capable of preventing and mitigating disease, and, in doing so, promote health and wellness.

### **Conclusion**

The World Health organization defined health "as not only the absence of disease but a state of complete physical, mental and social well being" (1947). The definition strengthens the principle that an ethical framework is necessary when deciding public health policy.

Public health is a science that involves multiple fields: environmental, sociology, genetics, biology, epidemiology, education, prevention and many others. Public health is the science that promotes health, prevention and alleviation of disease, mitigation and reduction of health risks, containment and eradication of epidemics and support during natural or man made disasters among many other functions. The underlying premise here is that the basic engine in all the functions of public health is the health of the population. That premise differentiates public health from the practice of clinical medicine where the whole core of actions is the patient being treated. Public health deals with everyone, regardless of socioeconomic status, gender, or location. Indeed, public health seeks answers for the entire population, not a single patient. This significant difference makes public health an

instrument for change, not only at the health level, but at the social and cultural level as well

It is precisely this extraordinary potential for change what makes the design and formulation of public policy a discourse and a practice that needs to be ethically guided. I do not promote one ethical approach over the other. What I do propose is that public health policy makers structure an internal process and operate in an institutional process. Internal, in matters that deal with the thoughts, ideas and dilemmas that act upon us when we lead an agency or guide a policy, an internal framework that allows us to work knowing that we strive to find the ethically correct answer. I do not think that our answers will always be correct, regardless of the science that supports them, but the answers need to be correct in matters of both, the process that seeks them and the responsibility that acts upon them as well.

Ultimately, I am referring to an ethical process that should be internalized by the individuals, and put into practice in order to guide and protect the decisions and actions that we make daily when creating or leading a policy for an entire population. I am also referring to an external ethical process, external defined as outside the mind of the individual what we do as an institution, as an agency, as a government. Public health policy, from its genesis at the idea level, all the way to the implementation of that idea in terms of the actions plans, should be guided by an ethical framework. One key component in the articulation of such a framework is the development of the capacity to produce assessments on how ethically correct are we exercising the content of our duties and responsibilities. It is not enough to be legally correct, the ethical component moves us toward considering deeper issues when acting in such a way that our decisions are liable to influence the well being of others. Laws are changed every year and a statute today may be rejected tomorrow. Policy designed through an ethical process has the potential to transform and develop its objective and outgrow its makers.

## REFERENCES

- Merriam Webster 2004 "Policy" *Merriam-Webster on Line Dictionary*  
[www.m-w.com/dictionary.html](http://www.m-w.com/dictionary.html)
- Institute of Medicine, National Academy of Sciences 1988 "The Future of Public Health" Washington, DC National Academy Press

- American Public Health Association 2004  
www.apha.org/codeofethics/ethics.htm Access on August 4
- Velásquez M, Andre C, Shanks T, Meyer MJ 1996 “Thinking Ethically A Framework for Moral Decision Making” *Issues in Ethics* Winter 7, no 1  
Markkula Center for Applied Ethics  
www.scu.edu/ethics/publications/ie/v7n1/thinking.html
- Velásquez M, Andre C, Shanks T, Meyer MJ 2004 “Calculating Consequences The Utilitarian Approach to Ethics” Markkula Center for Applied Ethics  
www.scuedu/ethics/practicing/decision/calculating.html Access on Aug 7
- Velásquez M, Andre C, Shanks T, Meyer MJ 1996 “Approaching Ethics”  
Markkula Center for Applied Ethics  
www.scu.edu/ethics/practicing/decision/approach.html
- Institute of Medicine, National Academy of Sciences 2002 “The Future of Public Health in the 21<sup>st</sup> Century” Washington, DC National Academy Press
- Constitution of World Health Organization 1947 *Chronicle of World Health Organization* Geneva, Switzerland World Health Organization, 1 29-43

## **ABOUT THE AUTHOR**

*Joxel García* holds a medical degree from the Ponce School of Medicine in Ponce, Puerto Rico, and a Masters of Business Administration from the University of Hartford, Connecticut. A resident in Connecticut since 1988, Dr. García was named commissioner of the Connecticut Department of Public Health in 1999. He improved bioterrorism preparedness and created an urban health initiative to prevent disease, increase health literacy, and improve economic conditions. Dr. Joxel García was appointed deputy director of the Pan American Health Organization (PAHO) on August 1<sup>st</sup> 2003. As deputy director of the Organization, Dr. García works directly with PAHO Director, supervising technical areas, program management, administration, and country offices. He has primary responsibility for several important areas of the Organization's work, including the Emergency Preparedness and Disaster Relief program, which also covers preparedness for biological, chemical or radiological terrorism as well as the Information and Knowledge Management area, which covers research promotion and development, bioethics, regional library systems, and Internet. He also oversees the Organization's Health Analysis and Information System area, which collects vital health data in the hemisphere, as well as the areas of Public Information, Legal Affairs, Internal Audit, and Publications.

---

## **ASUNTOS INTERNACIONALES**

---

# INSTITUCIONES Y MECANISMOS DE DEFENSA DE LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UNIÓN EUROPEA

*Eduardo Ruz García*

---

## **Introducción**

La Unión Europea ha recorrido un largo camino desde la firma del Tratado de Roma en 1957, hasta el lanzamiento de su proyecto de Constitución, que tuvo lugar en junio de 2004 en Dublín. Hoy forman parte de la misma 25 países, que comparten un modelo de unión económica y política singular. Se han establecido políticas comunes destinadas a hacer compatible este espacio único con el progreso y el bienestar del conjunto de sus ciudadanos, entre ellas destacan la política agrícola, la de desarrollo regional, la de investigación, la de transporte y la de competencia. Se ha aprobado también una legislación común en temas relacionados con las marcas y la propiedad intelectual, el comercio, el medio ambiente, la seguridad alimentaria, y un largo etcétera.

La Unión se gestiona a través de instituciones propias: la Comisión Europea (el Ejecutivo), el Consejo, el Parlamento, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas. Se ha creado una moneda, el euro, que comparten 12 países y que es administrada por el Banco Central europeo.

La Unión se ha dotado de un presupuesto propio, que se elevó en el 2004 a más de 100 mil millones de dólares. Este monto financia los gastos derivados de las políticas comunes y de la administración de las instituciones.

La creación de la Unión Europea se ha traducido en un periodo de paz y prosperidad prolongado, desconocido anteriormente en el viejo continente. Lamentablemente, la apertura de las fronteras ha tenido también efectos adversos, en particular, ha facilitado la delincuencia internacional (el contrabando, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero, el fraude al presupuesto de la Unión, etcétera). La delincuencia se organiza a escala europea y aprovecha, en su propio beneficio, el espacio de libertad creado para otros fines. El crimen se hace transnacional, las operaciones se efectúan por grupos activos en varios países. Muy a menudo, estos grupos atacan también contra los intereses financieros de la Unión (evasión de impuestos, contrabando de tabaco, obtención ilícita de subsidios, desvío de fondos, etcétera). Aunque no es posible dar

cifras precisas sobre estas actividades, algunos analistas estiman volúmenes preocupantes. En un informe presentado en junio de 2000 a la Asamblea Nacional francesa, se sugería que el valor de los negocios irregulares en Europa podría ascender a 600 mil millones de dólares anuales, mientras que el fraude al presupuesto de la Unión Europea podría rondar los mil millones de dólares <sup>1</sup>

No se puede combatir este tipo de criminalidad únicamente con acciones nacionales. Sólo una acción coordinada y conjunta de todos los países de la Unión Europea podrá ser eficaz. Sin embargo, la Unión Europea no ha respondido a este desafío con la debida rapidez. Muchos países, celosos de su soberanía, se han mostrado reticentes a establecer un sistema judicial europeo coherente. En 1998, el Tribunal de Cuentas Europeo, refiriéndose a la corrupción y al fraude, se escandalizaba al constatar la absurda situación, por todos condenada, pero tolerada, de unas fronteras nacionales abiertas a los criminales y cerradas a los responsables de combatir el crimen. Todavía hoy, policías y jueces europeos deben pasar por largos trámites para obtener información o para poder presentar a los criminales ante los tribunales.

En la reunión del Consejo europeo celebrada en Tampere en 1999, la Unión se marcó como objetivo establecer y proteger un **"espacio de libertad, seguridad y justicia"** <sup>2</sup>. Se trata de un objetivo a medio y largo plazo, para alcanzarlo es preciso actuar en dos frentes. En primer lugar, es necesario reforzar la cooperación entre los países miembros de la Unión. A tal fin se han creado dos organismos: Eurojust (encargado de la cooperación judicial en materia penal) y Europol (responsable de la cooperación policial). Otros organismos completan el dispositivo en lo relativo al fraude, principalmente la Oficina de Lucha Antifraude de la Comisión (OLAF) y el Tribunal de Cuentas Europeo.

La cooperación es necesaria, pero difícilmente suficiente. Así, es imprescindible actuar en un segundo frente: una mayor integración de los sistemas represivos y judiciales. Existen en este ámbito diversas iniciativas: creación de un cuerpo europeo de policía de fronteras, adopción de un conjunto común de reglas penales '*Corpus Juris*', creación de un fiscal europeo, etcétera. Sin embargo, la integración se encuentra todavía en un estadio incipiente. Las dificultades no son sólo organizativas, sino de ordenamiento jurídico y constitucional, y se refieren, principalmente, a las diferencias entre los sistemas judiciales nacionales.

La Unión Europea debe hacer realidad en los próximos años ese espacio común de seguridad y justicia, al mismo tiempo que garantiza las libertades individuales. Este espacio es imprescindible para proteger el bienestar de nuestros ciudadanos y defender los intereses financieros de la Unión Europea.

Un avance significativo en este terreno servirá también para afianzar la cooperación a escala mundial. Los atentados de New York, Madrid y Londres, han convertido esta cuestión en vital y urgente.

### **La Unión Europea: Principios y ordenamiento**

Desde el 1 de mayo de 2004, forman parte de la Unión Europea 25 países: Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Finlandia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia. En el 2007, Rumania y Bulgaria entrarán a formar parte de la Unión.

Los orígenes de la Unión Europea se sitúan tras la Segunda Guerra Mundial. El primer Tratado, firmado en París en 1954, establecía un mercado común para la industria del carbón y del acero. Esta industria había sido tradicionalmente una de las causas de los numerosos conflictos que asolaron Europa en la primera mitad del siglo XX. La idea era simple: un mercado común y una política industrial común debían evitar las disputas. En 1957 el Tratado de Roma estableció las bases de una verdadera unión económica, ampliando las competencias de la Unión a otros ámbitos (comercio exterior, agricultura, desarrollo regional, investigación). Desde entonces la Unión ha ido creciendo en países miembros y ambiciones. Hoy podemos hablar, no solamente de una unión económica (incluyendo la unión monetaria, el euro), sino también de una unión política, que deberá evolucionar aún más en el futuro hacia una forma de "federación" todavía de formas imprecisas.

El objetivo de la Unión es promover el desarrollo económico sostenido, el bienestar de sus ciudadanos, la democracia y el respeto de los derechos humanos. Para alcanzar este objetivo, la Unión pone en práctica diversas políticas económicas y sociales. Entre ellas destacan la política agrícola (cuyos objetivos son mantener el nivel de renta de los agricultores y asegurar los abastecimientos) y la política de desarrollo regional y social (que pretende reducir las desigualdades entre áreas geográficas y erradicar la exclusión social).

En otros terrenos, como la seguridad, la defensa y la justicia, los avances de la Unión Europea no han sido tan significativos. En estos ámbitos, el método de trabajo principal ha sido la cooperación intergubernamental, es decir, no tanto establecer políticas comunes, sino coordinar y armonizar políticas nacionales. La amenaza del crimen organizado a nivel internacional y el terrorismo han puesto en primer plano estos temas, que ahora son prioritarios para la Unión.

La Unión es gobernada por las instituciones establecidas por sus Tratados constitutivos el Consejo, el Parlamento, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas

El Consejo está compuesto por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, la Presidencia es asumida por turno por periodos de seis meses El Parlamento es elegido por sufragio universal en todo el territorio de la Unión El Consejo y el Parlamento ejercen la función legislativa y de control del ejecutivo

La Comisión ejerce la función ejecutiva, es el gobierno de la Unión La componen 25 Comisarios designados por el Consejo a propuesta de cada Estado miembro Cada uno de los Comisarios dirige un área política

El Tribunal de Justicia ejerce el poder judicial y tiene como principal función velar por el cumplimiento de las leyes y normas de la Unión El marco institucional de la Unión incluye el Tribunal de Cuentas, responsable de la fiscalización del presupuesto

La Unión cuenta para llevar a cabo su política con un presupuesto propio, este año supera los 100 mil millones de dólares La mayor parte de los fondos son subsidios destinados a operadores públicos o privados, y tienen como objetivo implantar las políticas comunitarias mantener las rentas de los agricultores, realizar inversiones en infraestructura, costear cursos de capacitación para desempleados, etc El presupuesto se financia a partir de las tasas de aduanas, del impuesto sobre el valor añadido y de una contribución sobre el Producto Nacional Bruto de cada Estado miembro La gestión del Presupuesto es, en su mayor parte, compartida entre la Comisión y los Estados miembros Más del 80% del presupuesto es transferido a las administraciones nacionales que gestionan y controlan la concesión final de los subsidios Los ingresos son recaudados, en su casi totalidad, por los Estados miembros

Tanto la Comisión Europea como los Estados miembros tienen la obligación de instaurar un sistema de control financiero eficaz, incluyendo mecanismos de lucha contra el fraude y la corrupción A pesar de ello, todos los años se cometen irregularidades y fraudes en detrimento del presupuesto de la Unión y de sus intereses financieros Los fraudes más comunes son la obtención irregular de subsidios, la adjudicación ilícita de contratos y la evasión del impuesto sobre el valor añadido Otros delitos incluyen la corrupción, el contrabando de bienes, la falsificación de nuestra moneda (el euro), y un largo etcétera El crimen organizado es uno de los mayores protagonistas de esta actividad delictiva

## **El crimen organizado en Europa**

El crimen organizado de carácter internacional está conociendo una fase de expansión sin precedentes, paralela al fenómeno de “mundialización” de la economía. La Unión Europea no es ajena a este fenómeno, que además se acentúa en algunos aspectos debido a su peculiar organización política y económica. Un grupo de jueces suscribió en el 2000 el Manifiesto de Estrasburgo, en el que denunciaban las dificultades de hacer efectiva la justicia en un plano europeo. Según este manifiesto, un pago electrónico tarda menos de 20 minutos en dar la vuelta al mundo, una demanda de información de un juez, puede demorarse más de un año. No se trata de una exageración hipotética, sino de la realidad. Ya en 1997, en una audición ante el Parlamento europeo, el fiscal general de Luxemburgo denunciaba un caso referente a una comisión rogatoria (una solicitud de información de un juez de otro país) que dio lugar a unos sesenta recursos en cascada, con el único fin de demorar y hacer inútil la resolución de la comisión.<sup>3</sup> Situaciones como ésta son el caldo de cultivo ideal para que crezca con fuerza el crimen transnacional.

No es fácil dar cifras sobre el dinero que mueve el crimen organizado, precisamente esta opacidad es uno de los problemas con los que se enfrenta el investigador. Desde luego, los expertos intuyen que se trata de un volumen elevado, en muchos casos superior al Producto Interior Bruto de algunos países. Se han realizado algunas estimaciones parciales. Recientemente, el diario español *El País* informaba que el negocio de la falsificación de marcas podría facturar medio billón de euros al año. Parece ser que entre el 15 y el 30% de la producción industrial china está dedicado a la falsificación.

La irrupción de las organizaciones criminales en este negocio ilustra muy bien su carácter dinámico y flexible, capaz de adoptar estructuras empresariales y de adaptarse a la evolución de los mercados. Así, el crimen organizado se aprovecha de la apertura de los mercados y del carácter cada vez más internacional de la economía. En el caso de la Unión Europea, esta característica es todavía más acusada, ya que las fronteras interiores han desaparecido. Las redes cuentan con socios en varios países, tienen actividades tanto legales como ilegales y utilizan servicios de especialistas financieros para desarrollar sus negocios. Las organizaciones son cada vez más sofisticadas y saben aprovechar las anomalías de los sistemas de control o del aparato judicial, conocen mejor que cualquier especialista las lagunas de la ley y las diferencias jurídicas entre los Estados miembros.

Las organizaciones criminales funcionan como auténticas empresas. Localizan sus actividades según los principios de las

ventajas comparativas, se descentralizan e internacionalizan, se concentran y diversifican sus actividades. En algunos casos funcionan como cárteles, y controlan todas las etapas de un negocio (producción, transformación, distribución), un ejemplo conocido es el cártel de Cali o el de Medellín. También pueden adoptar formas de holding, con negocios variados ilícitos y lícitos (droga, extorsión, inmobiliarias, contratos públicos), el ejemplo más obvio es la mafia siciliana. También encontramos casos de asociaciones temporales (droga y terrorismo en España), o complementarias (tráfico de seres humanos y droga). Esta complejidad y sofisticación hace muy difícil la represión del crimen organizado.

En octubre del pasado año, Europol presentó el Informe 2003 de la Unión Europea sobre la delincuencia organizada<sup>4</sup>. El informe contiene datos sobre los factores (políticos, económicos, tecnológicos), que inciden en la delincuencia y enumera los principales grupos criminales existentes y los tipos de delitos más frecuentes. El informe pretende ser una herramienta fundamental para entender la evolución de este fenómeno –tan extremadamente opaco- y poder así diseñar estrategias de lucha más eficaces. El primer pilar de cualquier estrategia debe ser la información, sólo así se pueden formular políticas, establecer prioridades y destinar recursos adecuados para combatir el crimen.

El informe de Europol constata que el impacto y la influencia de la delincuencia organizada han cobrado mayor importancia en los últimos años, tras la apertura de las fronteras interiores de la Unión. Baste mencionar un indicador: se estima que existen en la Unión Europea unos 4 000 grupos organizados que encuadran alrededor de 40 000 miembros.

Los grupos están adoptando estructuras celulares. No existe una cadena de mando visible, la dirección es realizada por un número limitado de miembros clave que se relacionan con los miembros de las células. Son frecuentes las salidas y entradas en estos grupos. La policía encuentra muchas dificultades para desarticular este tipo de estructuras.

Los grupos han establecido un alto grado de cooperación internacional, permitida por la creciente facilidad de los viajes y de las comunicaciones. Se han detectado conexiones de grupos europeos con otros radicados en Estados Unidos, China, Colombia, Irán, Nigeria, Pakistán, Marruecos, Surinam, Turquía y Vietnam.

Entre los factores políticos que inciden en la expansión del crimen organizado, destaca la entrada en la Unión de los países del Este, fronterizos con estados débiles o con zonas económica y socialmente deprimidas (Ucrania, Rusia, los Balcanes). La inestabilidad política y social de estos estados es aprovechada por

los grupos criminales, al mismo tiempo, la corrupción y la violencia que provocan dificultan su desarrollo político

Podemos también aislar algunos factores tecnológicos relacionados con el crimen organizado. Los grupos criminales están en la cresta de la ola de la innovación tecnológica, sobre todo, en informática y telecomunicaciones. Desde luego tienen menos problemas que las fuerzas de seguridad para actualizar sus medios técnicos, los criminales no deben hacer frente a los complicados, laboriosos y lentos procedimientos administrativos, o a las restricciones presupuestarias que obstaculizan la modernización de los medios policiales. El acceso a la información a través de Internet, la utilización del correo electrónico, el uso de teléfonos móviles, la capacidad de falsificar e imprimir documentación o dinero de gran calidad, son algunas de las ventajas con las que cuentan.

Los grupos principales de delincuencia organizada en la Unión Europea son, en su mayor parte, autóctonos alemanes, italianos, españoles, holandeses. Tienen cada vez más contactos entre ellos y colaboran en diversos delitos. Por ejemplo, el tráfico de cannabis y de cocaína está, principalmente, en manos de grupos españoles que colaboran con otros para distribuirlos en Europa. Las drogas sintéticas son la especialidad de holandeses, belgas y británicos. La heroína y la trata de seres humanos es la actividad preferida de los grupos italianos. Esta especialización no impide al mismo tiempo una creciente diversificación de actividades.

Los principales grupos criminales foráneos identificados por Europol comprenden los procedentes de Albania, de la antigua Yugoslavia, de Rusia, Turquía, Nigeria, Marruecos, Colombia, China, Vietnam, Polonia, los Países bálticos, Rumania y Bulgaria. Una lista bastante impresionante de grupos que, junto a sus homólogos europeos, cubren un amplio espectro de delitos.

El principal delito contra las personas es el de facilitar la inmigración ilegal. Esta es una actividad lucrativa sin grandes riesgos para los delincuentes, no necesita de equipamientos especiales o de una red de distribución sofisticada. Además, los inmigrantes ilegales pagan grandes cantidades de dinero por adelantado. En muchos casos la inmigración está relacionada con la trata de seres humanos, la prostitución forzada y la explotación de mano de obra ilegal.

Los delitos relativos al tráfico ilegal comprenden el contrabando de cigarrillos y alcohol, sobre todo, hacia países que gravan estos bienes con altos impuestos. Igualmente se han detectado operaciones de tráfico de armas y de vehículos robados. Incluso se conocen delitos medioambientales consistentes en verter ilegalmente residuos.

El negocio de la falsificación es también floreciente. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (la OCDE), la falsificación de marcas destruye al año en Europa unos 100 mil empleos legales. Peor aún, este negocio está controlado por redes criminales vinculadas al tráfico de drogas, a la prostitución y, al parecer, al terrorismo. El principal acusado del atentado de Madrid, Chedadi, regentaba una pequeña tienda que distribuía productos falsificados. Parece ser también que este negocio financió las actividades terroristas de los paramilitares norirlandeses. La venta de ropa de marca falsa en Broadway, podría también haber costado el primer atentado del 93 contra las Torres Gemelas. Las organizaciones criminales han optado por este negocio porque es menos arriesgado (por ejemplo que el tráfico de drogas), además, es "aceptado" por gran parte de la sociedad y las autoridades no suelen poner mucho celo en su represión.

Una de las actividades centrales de todo grupo criminal es el blanqueo de dinero. Los medios empleados son cada vez más sofisticados, gracias a la participación de especialistas en temas financieros y contables. La inversión en propiedades inmobiliarias es uno de los medios preferidos para el blanqueo, se han registrado operaciones en la costa mediterránea española y en los países del Este de Europa.

La entrada en vigor de la moneda común, el euro, ha disparado los delitos de falsificación de moneda, especialidad de grupos lituanos y búlgaros.

Entre los delitos financieros podemos señalar finalmente el fraude. En este sentido, los subsidios concedidos por la Unión Europea son especialmente atractivos, al igual que la evasión de impuestos. No existen datos precisos sobre el volumen de fraude al presupuesto de la Unión Europea, diversas fuentes lo sitúan entre los 800 y los 1,000 millones de dólares anuales. Se trata, obviamente, de una estimación que difícilmente puede ser corroborada. No obstante, aunque fuera reducida a la mitad supondría ya un volumen alarmante. El presupuesto de la Unión Europea está constituido, sobre todo, por subsidios, lo cual lo expone más al fraude que un presupuesto consistente en créditos o en gastos directos. Gran parte de los fraudes, principalmente los de gran volumen, son realizados por individuos vinculados o con conexiones con los grupos de delincuentes internacionales. Por ello, la defensa de los intereses financieros de la Unión -de su presupuesto- debe ir de la mano de la lucha contra la criminalidad organizada.

## **Mecanismos de lucha contra la criminalidad en Europa: El Plan estratégico**

Frente a este panorama, la Unión Europea lanzó en el año 2000 un plan de prevención y control de la criminalidad organizada<sup>5</sup> Se trata de una estrategia a largo plazo que comprende toda una serie de orientaciones políticas y de recomendaciones detalladas Hagamos un repaso a las más destacadas

En primer lugar, el plan se propone mejorar la recogida y el análisis de información Hay que mejorar la validez y la fiabilidad de los datos y armonizar los sistemas de proceso de información de cada país La información debe permitir conocer el perfil de las organizaciones criminales, las nuevas tendencias, su modo de trabajar, su incidencia en la sociedad y la eficacia de las medidas de lucha puestas en práctica Se debe asegurar, también, que el intercambio de datos sea rápido y eficaz, garantizando al mismo tiempo su protección Ésta es precisamente una de las principales misiones de Europol

El segundo punto del plan está destinado a evitar que la criminalidad organizada se infiltre en el sector público o en el sector privado lícito Los criminales pretenden cubrir sus actividades delictivas, blanquear el dinero sucio o buscar nuevas oportunidades Es, sin duda, una seria amenaza Para evitar la infiltración en el sector público, los procedimientos de adjudicación de contratos públicos deben excluir explícitamente toda persona relacionada con el crimen organizado Para ello es necesario crear un mecanismo eficaz para registrar estos datos e intercambiarlos entre servicios de investigación Estos datos deben incluir defraudadores, evasores fiscales y blanqueadores de dinero La Comisión Europea elabora una lista con todos los implicados en irregularidades, de manera que no pueden acceder a ningún contrato público ni subsidio

La prevención de la criminalidad es uno de los pilares del plan La criminalidad no se propaga al azar ni se genera espontáneamente Su existencia y crecimiento requiere la presencia de criminales motivados y de circunstancias (legales, económicas, tecnológicas), que faciliten el crimen Es necesario por lo tanto hacer más difícil la comisión del crimen, hacerlo más arriesgado y limitar los beneficios que el delincuente pueda obtener El plan recomienda que toda reforma jurídica o fiscal evalúe el impacto que pueda tener sobre el crimen, por ejemplo sobre el fraude o la evasión de impuestos Se fomentan el intercambio de buenas prácticas policiales y de documentación, a tal fin se han establecido indicadores estadísticos comunes sobre delincuencia

La prevención debe ir acompañada de una mayor eficacia en la investigación criminal. La cooperación entre los servicios de investigación nacionales es imprescindible. La policía y los servicios de aduana deben intercambiar las mejoras prácticas de investigación, llevar a cabo operaciones conjuntas e intercambiar información. Las iniciativas en este terreno incluyen la creación de un sistema de intercambio de datos dactiloscópicos, la creación de una academia de policía europea, el intercambio de agentes, la creación de un grupo operativo común y la evaluación de técnicas de investigación (vigilancia electrónica, infiltración, etc.). Otra de las iniciativas contempla la creación de un cuerpo único de policía de frontera, todo ello, bajo la égida de Europol que deberá ser reforzada, en medios legales, materiales y humanos.

El plan llama a reexaminar las legislaciones nacionales para hacerlas más homogéneas y establecer normas mínimas comunes en temas penales básicos, que hagan posible y efectiva la cooperación judicial y policial. Sin estas normas comunes, jueces y policías tienen un trabajo muy difícil, a veces imposible. Cuando las organizaciones operan en varios países se multiplican las trabas para obtener información, para poner en escucha telefónica a los sospechosos, para interrogar testigos, para transmitir ficheros judiciales, para trasladar detenidos, para efectuar operaciones especiales (como por ejemplo las entregas de droga bajo control policial), etcétera.<sup>6</sup>

Las disparidades entre los sistemas penales comienzan por el tipo de autoridades que intervienen en los procedimientos. En algunos países la figura del fiscal o del juez de instrucción es prácticamente desconocida (Reino Unido, Alemania, Suecia) mientras que en otros (Francia, España), estos actores son la clave del procedimiento.

Las diferencias incluyen también aspectos básicos, como el propio tratamiento informativo del procedimiento penal. En Suecia, la aplicación del principio de libertad de información convierte en excepcional el secreto de la investigación. Sin embargo, en países como Francia o España, la vulneración del secreto puede ser causa de nulidad del procedimiento.

En el informe presentado a la Asamblea Nacional francesa antes citado, el diputado Brana calificaba de 'ventura judicial' la admisión de las pruebas obtenidas en otros países. Los modelos son muy dispares, desde el sueco capaz de admitir, en determinadas condiciones, pruebas obtenidas ilegal o irregularmente, hasta el belga, donde admitir una confesión como prueba inicial, puede impedir la invocación de hechos descubiertos con posterioridad. Es imprescindible tender hacia la armonización penal, tanto en los procedimientos como en el ámbito material, es decir, en la tipificación de los delitos y en las penas impuestas.

Existen disparidades notables en la tipificación de los delitos, en las sanciones aplicables y en las medidas de protección de las víctimas. Este es uno de los campos de trabajo más difíciles ya que, por una parte, afecta a la soberanía nacional y, por otra parte, los diversos sistemas jurídicos están muy arraigados. Los efectos de la disparidad entre los sistemas europeos son patentes, por ejemplo, en el caso de la falsificación de moneda, las penas máximas impuestas pueden variar de la perpetuidad (Irlanda) a los doce años (España e Italia) o a los nueve años (Países Bajos). Obviamente, este tipo de delito se está trasladando hacia los países menos sancionadores.

Las autoridades represivas y judiciales de la Unión Europea deben mejorar y reforzar su cooperación. Cuestiones esenciales serían el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales en materia penal, facilitar la extradición rápida y un acuerdo común para la protección de testigos y arrepentidos.

La cooperación debe también tener una dimensión internacional e integrar a todos los países posibles. Esta cooperación es necesaria para afrontar los problemas generados por los paraísos fiscales y los “offshore”. Este es un tema muy complejo que sólo puede ser abordado con eficacia si se establece una estrategia común, para diseñar, por ejemplo, unas normas comunes para controlar las operaciones realizadas por estos centros.

Uno de los elementos de lucha contra la criminalidad es privar a las organizaciones de su motivación, del producto de su crimen. Para ello hay que localizar, congelar y confiscar los activos económicos producidos por el crimen. De nuevo, el intercambio de información es uno de los ejes de esta política. En este tema, el plan de lucha de la Unión Europea indica iniciativas legales concretas. En materia de blanqueo de dinero, se propone extender la calificación de blanqueo a la negligencia y permitir la rápida ejecución de decisiones de los tribunales relativas a la confiscación de los bienes de los criminales. Habría que introducir disposiciones que autorizaran fácilmente la confiscación de los bienes, aunque no esté presente el autor del delito. También sería conveniente que, en caso de cooperación internacional, los bienes confiscados fueran compartidos por los Estados que intervinieron. Otra de las iniciativas plantea la creación de unidades específicas encargadas de la localización y confiscación de los bienes producto del crimen organizado, estas unidades han dado muy buenos resultados en algunos países. Uno de los asuntos que se deberá resolver concierne el tratamiento del secreto bancario que, sobre todo, en países como Luxemburgo o Suiza, hace muy difícil la lucha contra el blanqueo de dinero.

## **Instituciones y organismos**

Hagamos un repaso a las principales instituciones y organismos encargados de velar por los intereses financieros de la Unión y de combatir el fraude y el crimen organizado

Un primer grupo está constituido por el Tribunal de Cuentas y por la Oficina de Lucha Antifraude de la Comisión Europea (OLAF) Su principal cometido es la defensa de los intereses financieros de la Unión, es decir, prevenir y combatir el fraude contra el presupuesto y la corrupción de los funcionarios

El segundo grupo comprende Europol y Eurojust, organismos de cooperación en los que se integran representantes de cada Estado miembro de la Unión Europea Su principal objetivo es combatir la criminalidad organizada En la medida en que fraude, corrupción y crimen organizado se dan la mano, los objetivos de estos dos grupos de organismos convergen, lo que les obliga a trabajar juntos

### **Tribunal de Cuentas Europeo**

El Tribunal de Cuentas Europeo tiene su sede en Luxemburgo y emplea unos 600 funcionarios Está compuesto por 25 miembros nombrados por decisión del Consejo, a propuesta de cada uno de los Estados miembros y después del dictamen no vinculante del Parlamento Europeo

El Tribunal es un órgano colegiado, las decisiones son tomadas por mayoría y vinculan colectivamente a todos sus miembros Los Miembros del Tribunal reciben un mandato de seis años renovables, el Presidente es elegido por un periodo de tres años, también renovables

Los Miembros del Tribunal son elegidos entre profesionales del control financiero y deben mantener una actitud independiente, no pudiendo aceptar directrices de ningún gobierno, partido político o particular El Tribunal tiene un estricto código ético que impone una serie de obligaciones para evitar incompatibilidades o posibles conflictos de intereses en el desempeño del cargo Así, por ejemplo, los Miembros deben declarar sus intereses financieros y los de sus cónyuges, deben también declarar sus actividades externas (que han de ser aprobadas por un Comité especial) y tienen que limitar sus actividades políticas (no pudiendo participar en órganos rectores de ningún partido ni presentarse a elecciones)

El Tribunal tiene competencias de carácter administrativo No tiene ningún poder jurisdiccional, ni ejecutivo, no puede imponer sanciones El apelativo de Tribunal responde, en realidad, a la denominación tradicional de los órganos de control en los países latinos, como Francia, Italia, España o Portugal (que sí tienen poder jurisdiccional) El único poder del Tribunal consiste en la

publicación de informes y dictámenes que recogen sus observaciones de auditoría, sus conclusiones y sus recomendaciones

La función del Tribunal consiste en controlar la legalidad y la regularidad de las cuentas, de los ingresos y de los gastos. También analiza la buena gestión financiera, es decir, si las operaciones se llevan a cabo con economía, eficacia y eficiencia. El Tribunal señala cualquier irregularidad o indicio de fraude que pueda detectar durante sus controles y lo comunica a la OLAF y a las autoridades nacionales responsables de la investigación o represión.

La labor del Tribunal se extiende al estudio de las propuestas de reglamentos y normas de carácter financiero y a todos los dispositivos relativos a la lucha contra el fraude y la corrupción. El Tribunal ha publicado diversos dictámenes sobre la organización y la eficacia de la lucha antifraude en la Unión Europea y ha presentado numerosas recomendaciones en este ámbito.

El Tribunal de Cuentas elabora, después del cierre de cada ejercicio, un Informe Anual que es transmitido a todas las instituciones y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea. El Tribunal adopta también informes especiales sobre programas de gasto o temas específicos. Todos los informes son públicos y pueden ser consultados en Internet.

Los informes del Tribunal cumplen una doble función. En primer lugar, suministrar al Parlamento los datos necesarios para que pueda controlar la utilización que hace el gobierno de los fondos y recursos públicos. El Parlamento, expresión de la soberanía popular, ejerce un control político sobre el presupuesto, en definitiva sobre cómo se gastan los impuestos de los ciudadanos. Los informes del Tribunal de Cuentas indican al Parlamento si el gasto se ha efectuado de acuerdo a las normas y por los conceptos previstos. El Tribunal también opina sobre la calidad de los servicios públicos y sobre la gestión del ejecutivo. Se formulan recomendaciones para evitar despilfarros o para mejorar el rendimiento de los recursos empleados.

En segundo lugar, los informes del Tribunal proporcionan información al público. Es decir, facilitan la participación de la ciudadanía en la gestión de la cuestión pública. En la democracia es necesario conocer en detalle cómo se gastan los impuestos con los que cada uno contribuye al erario público. En caso contrario, el ciudadano no se identifica con el presupuesto, no percibe que su contribución se traduce en mayor y mejor acceso a los servicios públicos. De esta situación nace la desconfianza en la acción del gobierno y se generalizan y justifican actitudes poco éticas, como la evasión de impuestos o los pequeños fraudes a los servicios o

subsídios públicos. Los informes del Tribunal deben contribuir a crear confianza entre ejecutivo y ciudadanía, demostrando que existe un control y que los gestores responden por la utilización de los fondos que les han sido confiados.

La función del Tribunal de Cuentas en relación a la lucha contra el fraude y la corrupción comprende varios tipos de responsabilidades, en primer lugar, de carácter preventivo. El Tribunal promueve sistemas de control eficaces y normas que dificulten la comisión de delitos. En segundo lugar, el Tribunal cumple una labor disuasoria, en la medida que sus fiscalizaciones pueden alcanzar a todos los agentes económicos que reciban o manejen fondos del presupuesto europeo. En tercer lugar, y también a través de sus fiscalizaciones, el Tribunal contribuye a la detección del fraude y la corrupción, conviene destacar que el Tribunal selecciona sus temas de investigación según un análisis de riesgos exhaustivo. Finalmente, el Tribunal participa también en la investigación y en la represión del delito mediante su colaboración con las autoridades judiciales responsables.

### **La Oficina de Lucha Antifraude**

La Oficina de Lucha Antifraude (OLAF) fue establecida en 1999. Su creación vino precedida por una serie de casos de fraude, de corrupción y de denuncias de malversación de fondos públicos que pusieron en entredicho la eficacia de los mecanismos y de los servicios de control financiero existentes. Las denuncias desembocaron en una crisis política sin precedentes, que culminó con la dimisión de la Comisión Europea y con la revisión de los servicios de control financiero. Fruto de esta revisión fue la creación de la Oficina encargada de la lucha antifraude y de combatir la corrupción. La Oficina es responsable de la detección, la investigación y el seguimiento de los casos.

La Oficina es un servicio interno de la Comisión Europea, pero dispone de una gran independencia operativa. Esta independencia es asegurada por el estatuto de su Director y por un Comité de Vigilancia.

El Director de la Oficina es nombrado por la Comisión tras un procedimiento de selección transparente y un acuerdo institucional con el Parlamento europeo. El Director cuenta con plenos poderes para iniciar y concluir investigaciones, para supervisarlas, para revisar los informes finales, recomendar medidas correctivas y transmitir los informes a las autoridades competentes. Debe garantizar la confidencialidad de las actuaciones y asegurar la protección de los datos. Con objeto de hacer efectiva la independencia operativa de la Oficina, el Director es también responsable de la política de reclutamiento de personal y de

elaborar un anteproyecto de presupuesto que comprende los medios materiales y humanos, necesarios para cumplir su función

La independencia y el correcto funcionamiento de la Oficina son asegurados por un Comité de Vigilancia, compuesto por cinco personalidades del mundo jurídico europeo. Los miembros del Comité son nombrados de común acuerdo por las instituciones y no pueden recibir ningún tipo de instrucción o directriz de ningún gobierno, institución o particular. El Comité elabora un informe anual de sus actividades y eleva dictámenes sobre los resultados de sus análisis.

Actualmente se está procediendo a una evaluación de la eficacia y del funcionamiento de OLAF, que deberá conducir a una revisión de su organización y modo de operar. Dos son los problemas principales que han aparecido.

El primero se refiere a su eficacia. La Oficina de Lucha Antifraude ha abierto numerosos casos desde su creación, pero han sido muy escasos los que se han concretado en medidas disciplinarias contra funcionarios corruptos o han sido traducidos en justicia. Menos aún los que han concluido en condenas firmes contra contratistas o beneficiarios irregulares de subvenciones. Las razones de esta falta de eficacia son de diversa índole, la principal es, sin duda, la falta de un sistema judicial común y de un derecho penal europeo.

El segundo problema es de orden jurídico y está relacionado con la ausencia de un sistema que garantice la presunción de inocencia de las personas investigadas. La falta de un control jurisdiccional sobre los investigadores de la Oficina dificulta el cumplimiento de uno de los principios jurídicos básicos. Para ilustrar esta deficiencia basta mencionar que los investigadores de OLAF pueden proceder a registros en locales públicos sin una orden judicial.

### **El fiscal europeo: un proyecto pendiente**

Es difícil prever cuál será el sentido de la reforma necesaria para subsanar estas deficiencias. Algunos expertos consideran que podrían darse competencias de control jurisdiccional al Comité de Vigilancia de la Oficina de Lucha Antifraude, sin duda, habría mayores garantías de protección, pero difícilmente se resolvería el problema de la falta de eficacia.

Una de las propuestas que más controversia provoca es la creación de un Ministerio Público europeo, un fiscal europeo con competencia en todo el territorio de la Unión. El fiscal europeo sería el responsable de impulsar las investigaciones de OLAF y de efectuar las actuaciones en cada Estado miembro, a través de un fiscal delegado. Una sala especial del Tribunal de Justicia sería la

responsable del control jurisdiccional de los investigadores y de garantizar el derecho a la defensa de los investigados

La propuesta de creación de una fiscalía Europea ha sido lanzada repetidas veces por la Comisión Europea y por el Parlamento, otras personalidades, como el Presidente del Tribunal de Cuentas han apoyado la iniciativa. Sin embargo, muchos gobiernos nacionales se oponen a tal medida, alegando que supondría una transferencia de soberanía incompatible con su Constitución y considerando que tal proyecto sería inviable por dificultades de orden práctico.

Algunas propuestas insisten en que las competencias del fiscal europeo abarquen, no sólo el fraude y la corrupción, sino también otro tipo de delitos cometidos por organizaciones criminales de carácter intraeuropeo. El fiscal serviría de nexo con los organismos europeos encargados de la represión de estos delitos. La creación del fiscal europeo es un tema todavía pendiente y sometido al debate. Difícilmente habrá avances significativos en la defensa de los intereses financieros de la Unión sin su existencia.

### **Europol**

Europol comenzó a funcionar en 1999 tras la ratificación de su Convención de creación por parte de los Estados miembros de la Unión Europea. Europol es una oficina de policía criminal intergubernamental, cuya misión es contribuir a la mejora de la seguridad de la Unión y de sus ciudadanos. Tiene su sede en La Haya, capital de los Países Bajos, cuenta con poco menos de 500 empleados y dispone de un presupuesto que supera los 60 millones de dólares.

Europol pretende incrementar la eficiencia policial, evitando el doble empleo de medios y poniendo en común el conocimiento técnico y la información recabada por cada policía nacional. Facilita el intercambio de información a través de los funcionarios de enlace destacados en su oficina. Igualmente, elabora informes estratégicos analizando la evolución del crimen organizado en Europa. Para los servicios policiales es esencial tener un buen conocimiento de las tendencias en el crimen, de su forma de operar y de organizarse, de la aparición de nuevos delitos y de los medios utilizados para su comisión. Un servicio de policía nacional es incapaz de efectuar este análisis detallado.

Europol aporta también asistencia técnica y colabora en las investigaciones realizadas por otras policías, siempre teniendo en cuenta someterse al control jurisdiccional de cada Estado miembro. Europol ha empezado tímidamente su evolución hacia formas de cooperación más operativa, mediante la creación de equipos de

investigación conjuntos encargados de efectuar investigaciones y de coordinar actuaciones en varios países

Las competencias de Europol abarcan los delitos internacionales de carácter grave en el que estén implicadas organizaciones criminales. Los delitos de su competencia comprenden el terrorismo, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero, el tráfico de seres humanos, las redes de inmigración ilegal, la falsificación de moneda, etcétera

### **Eurojust**

Eurojust es el más joven de los organismos creados, que empezó a funcionar con plenos poderes a mediados del 2003. Eurojust es una unidad de cooperación judicial que tiene su sede también en La Haya. Está compuesta por un representante de cada Estado miembro (fiscales, policías o magistrados). Funciona de forma colegial. Sus funciones comprenden el promover la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la investigación y enjuiciamiento de los delitos relacionados con el crimen organizado de carácter internacional. Igualmente, es competente en delincuencia informática, fraude, corrupción, blanqueo y delitos contra el medio ambiente.

Eurojust debe facilitar la ejecución de la asistencia judicial internacional y de las solicitudes de extradición. Debe intercambiar información y puede sugerir o solicitar a las autoridades judiciales de los Estados miembros la realización de una investigación o la creación de un equipo conjunto de investigadores. Igualmente, debe ayudar a resolver conflictos de competencia de jurisdicción entre países. Eurojust contribuye también a la logística de las investigaciones, encargándose de la traducción de documentos, de la interpretación o de la organización de reuniones.

Al igual que en el caso de Europol, dada su reciente puesta en marcha, sería prematuro apuntar un balance de su actuación en estos pocos meses que lleva funcionando. En primer lugar, ambas organizaciones deberán consolidarse. Es de esperar que, posteriormente, amplíen sus actuaciones a ámbitos operativos, sobre todo, creando equipos conjuntos de investigación y encausamiento que puedan actuar en todo el territorio de la Unión.

### **Conclusión**

Se puede enunciar una conclusión que obtendría un consenso general entre todos los estudiosos y conocedores de este tema: el espacio común europeo de libertad y seguridad es un objetivo aún lejano, para lograr avances significativos en su creación es necesario reforzar la lucha contra el crimen organizado. No es una

tarea fácil y no debemos esperar progresos espectaculares inmediatos. Hay que ser conscientes de que se trata de una tarea complicada, que requiere la puesta en práctica de medidas que afectan a la esencia de toda sociedad democrática: las libertades fundamentales, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, la legitimidad de las leyes, la soberanía del Estado. Ser conscientes de las dificultades obliga a actuar con precaución, pero también con decisión.

En primer lugar, se ha de avanzar en la cooperación judicial y policial. Sin embargo, como hemos visto, la cooperación no es siempre suficiente para asegurar una lucha eficaz contra la delincuencia. Sería imprescindible avanzar también en la armonización e integración de los sistemas judiciales y penales, sólo así se aseguraría, por ejemplo, la validez de las pruebas recabadas en otros países o se agilizarían y abreviarían los procedimientos y los recursos contra las comisiones rogatorias. Un primer paso en la armonización del derecho penal material consistiría en establecer una lista de infracciones según ciertos criterios, por ejemplo, cuando las disparidades nacionales tengan una incidencia en la comisión de los delitos (creando ‘santuarios’ donde los criminales se refugian tras delinquir en otros países), o cuando afectan a intereses comunes (como la falsificación del euro). De igual importancia sería armonizar los procedimientos penales, cuya disparidad es uno de los obstáculos principales para hacer efectiva una justicia europea. Habría que establecer unas normas penales mínimas comunes a toda la Unión, tal y como propone el proyecto de Corpus Juris.

En segundo lugar, la Unión Europea debe dotarse de las instituciones necesarias para poder cumplir con su objetivo de seguridad. Habría que reforzar Europol y Eurojust, dotándolas de mayores medios y competencias de carácter operativo. Al mismo tiempo debería crearse el fiscal europeo, ampliando sus competencias a los delitos de carácter internacional ya cubiertos por Europol y Eurojust.

Finalmente, es imprescindible fomentar comportamientos éticos más acordes, que rompan con la ética permisiva. Este es un punto de suma importancia, a menudo olvidado. Desde un punto de vista social, el crimen organizado y la violencia que conlleva, socava la confianza en el estado de derecho y en las fuerzas de seguridad, lo que puede conducir a procesos de involución democrática o de violencia. Desde un punto de vista económico, la delincuencia organizada altera las reglas del juego empresariales. Existe un riesgo creciente de que estas prácticas, nada éticas, sean adoptadas por otros actores económicos como única manera de hacer frente a la competencia desleal que sufren (comercios libres de impuestos, venta de material robado o falso, etcétera).

La movilización de la sociedad debe contribuir a denunciar toda actuación delictiva y a reducir la demanda de bienes y servicios ilícitos. Por ejemplo, cuando alguien compra un disco falsificado (lo que en España se conoce como un disco 'pirata'), no se le ocurre pensar en las consecuencias económicas y sociales que comporta su adquisición. Únicamente calcula lo que se ha ahorrado, pero no el precio que paga la sociedad por los bienes ilícitos, que pueden haber sido producidos y distribuidos por organizaciones criminales que quizás den cobertura o financien otros delitos más graves y perniciosos. Aquí nos encontramos con un problema ético, donde el cliente -víctima también- se convierte en cómplice del delito.

Este es el tipo de esquemas de ética permisiva e irresponsable que conviene erradicar, sin lo cual, las medidas legales e institucionales puestas en práctica serán ineficaces. Tal y como señala el Manifiesto de Estrasburgo "Construir la Europa del derecho y de la justicia no es una reivindicación moral, es una necesidad vital para la economía, el equilibrio social y la preservación de la democracia".

## NOTAS

<sup>1</sup> Assemblée Nationale "Rapport d'information sur la lutte contre la fraude dans l'Union européenne" Presentado por el diputado Pierre Brana

<sup>2</sup> Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999

<sup>3</sup> Prof. M. Delmas-Marty y Prof. J. A. E. Vervale (editors), "La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les États Membres"

<sup>4</sup> EUROPOL "Informe 2003 de la Unión Europea sobre la delincuencia organizada" Versión pública La Haya, 21 de octubre de 2003

<sup>5</sup> Prevención y control de la criminalidad organizada. Una estrategia de la Unión Europea para el próximo milenio. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 124 de 3 5 2000

<sup>6</sup> Ver también, Prof. M. Delmas-Marty y Prof. J. A. E. Vervale (editors), "La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les États Membres"

## DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

*Eduardo Ruíz García* obtuvo su grado de Bachillerato en Ciencias Económicas y empresarial de la Universidad de Valencia, España en 1982. Además, posee una Maestría en Auditoría Financiera de dicha institución universitaria. Desde el 1989 trabaja en el Tribunal de Cuentas Europeo, donde actualmente ocupa el cargo de jefe de la división responsable de la metodología de control y de las relaciones con la Oficina de Lucha Antifraude. Anteriormente fue el Jefe de Gabinete del Presidente de dicho Tribunal, entre otros cargos. Durante este período, en el Tribunal de Cuentas ha realizado trabajos en diversos países europeos y de otros continentes. También se desempeñó como Jefe de Servicio del Régimen Económico de la Seguridad Social y Asesor en el Gabinete Técnico de la Presidencia del Gobierno Regional de Valencia. Ha publicado varios artículos en revistas especializadas, entre ellos, *Comentarios a la Constitución Europea* y su trabajo reciente sobre la reforma financiera de la Comisión

***Eduardo Ruz García***

---

Europea, publicada por la revista española de control externo, editada por el Tribunal de Cuentas. Ha sido exponente en diversos seminarios y congresos sobre la gestión pública, el fraude y la auditoría. En septiembre de 2004 fue uno de los exponentes en el foro *Políticas de Seguridad Financiera de los Estados Unidos y la Unión Europea*, presentado por la Oficina de Ética Gubernamental en San Juan, Puerto Rico.

# MASSIVE WATER DIVERSION PROJECTS FROM THE GREAT LAKES: A PERCEIVED LOOMING THREAT

*Frederic Lasserre*

---

## **Preliminary Remarks**

Massive water diversion projects have been put forward by engineers or public officials in the United States since 1951, but so far, only regional water transfers have been built, often at great cost and with environmental consequences. These massive undertakings prove to be poorly profitable compared to other means of water management, and lack demand since water withdrawals are stabilizing in the United States. However, the public opinion and governments are still worried in Canada and in the Great Lakes area that these projects could somehow be carried on, so legal systems have been designed to prevent them from taking place. What kind of legal cooperation did they set up, and against what threat?

Water is increasingly a major political issue as scarcity of the resource grips several societies, mainly in developing countries. However, western nations are not immune to water tensions, for instance, Greece, Spain, Italy, or the Western United States, where the available water is being exploited to the limit: the Colorado no longer reaches the sea, and growing debates are emerging as to whether water should be allocated to thirsty cities or to agriculture, as to whether public funds should be invested again to increase the resource, or if demand management should be implemented, as to whether water could be imported from far away.

These questions are all the more relevant as the consumption patterns of water in the West are clearly not sustainable. Given the technology available today, massive water transfers could only come from Canada or the Great Lakes. With 9 percent of the world's fresh water, Canada is thought to have an abundant supply of the resource. Sixty percent of that water runs north to Hudson Bay and the Arctic, away from 80% of Canada's population: a

large amount of Canada's water is, therefore, largely inaccessible, but large rivers and the Great Lakes lie close to or astride the border, making them potentially usable for diversions. This "unused" water is considered a waste by some interested American and Canadian politicians, engineers and economists. Canada's western waters have also fallen under scrutiny because it is thought that British Columbia has 1,600 times more fresh water than it withdraws. Huge amounts of fresh water being "wasted" in this manner have inspired a minority of Canadians to urge the export of that water, so as to take advantage of a resource that could profitably be valued on the emerging Western United States water markets. Canada's large deficit and shaky economic conditions during the 90's have also persuaded some economists to view water export with a favorable eye. This export, they say, could be profitable for the good of all the people of Canada, helping reduce the public debt, for instance. There have been several projects in this vein, mostly in the 60's and 70's. But, given the opposition to these schemes and their poor economics, are these transfers likely to take place? What was the reaction of the states and provincial governments in the Great Lakes basin, and what triggered it? The legal answers that were put forth by these governments attest to the fears that potential water export schemes triggered, albeit bulk water removals are unlikely because of their huge costs and poor profitability.

### **1. Massive water transfer projects were once considered**

Large-scale diversions of Great Lakes and Canada's waters have been discussed for several decades. Various proposals for transferring Canadian or Great Lakes water have emerged since the 1950s, beginning with the United Western Investigation in 1951, an extensive study conducted by the Bureau of Reclamation. The proposals have often been made by big business because of the possibility, not often well ascertained, to profit from water diversion. The proposed states where water would be shipped to included Nebraska, Kansas, Oklahoma and Texas, because of the intense use of the Ogallala Aquifer. Proposals to use Great Lakes water also meant to satisfy rapidly growing urban areas like Phoenix and Las Vegas. According to the U.S. Census Bureau, the top five fastest-growing cities in the U.S. from 2000 to 2002 were all in Arizona and Nevada. With this great influx of people to an area with no substantial supply of freshwater, the security of freshwater supplies of Canada and the U.S. are in question.

The Southwestern United States has been looking for new water resources to use for farmland and for municipalities since the beginning of the XXth century. The Los Angeles Aqueduct, diverting the Owens Valley River and Owens Lake, or the All-American Canal so as to boost agricultural production in the Imperial Valley, were among the first large endeavors to transfer water to the benefit of communities, sometimes at the expense of others, like Mexico or the Owens Valley farmers. The fast growth experienced by cities as well as by agriculture in this area put heavy pressure on water management organizations, and they found a positive echo with the federal government financing large dams and canals so as to “tame” wild rivers and put water to “useful use”. The need for freshwater has led to the overuse of limited resources in places like the Western United States. In 1941, the Los Angeles Department of Water and Power diverted water from Mono Basin streams to Los Angeles through the L A Aqueduct. Excessive diversions of these streams took place until 1989. The diversions were stopped because stream ecosystems deteriorated due to lack of water. Air quality became so poor (due to the exposed riverbed) that the Clean Air Act became the only reason for which the diversion of water was stopped.

Water is a key ingredient in the fabric of the Western American society, as well studied by Donald Worster (1985). The West is not that water-scarce, for several mighty rivers flow in the region, but it definitely is semi-arid, compelling any society living there to adapt. The XXth century American society, empowered by the industrial age, decided to harness rivers and aquifers. When exploited resources began to show signs of exhaustion, engineering firms started to design huge transfer projects from Canada. Let us mention a few of them.

**Table 1. Water Exportation Projects from Canada**

Project	Year	Source	Annual transfer volume (km <sup>3</sup> )	Cost of construction (billion current \$)
North American Water & Power Alliance (NAWAPA)	1952	Transfer from Pacific and Arctic watersheds to the Great Lakes, The Mississippi and California	310	100
Great Lakes Transfer Project	1963	Skeena, Nechako and Fraser in British Columbia, Athabasca and Saskatchewan in the Prairies, towards the Great Lakes	142	n a
Magnum Plan	1965	Peace River, Athabasca and North Saskatchewan in Alberta	31	n a
Kuiper Plan	1967	Peace River, Athabasca, North Saskatchewan, Nelson and Churchill	185	50
Central North American Water Project (CeNAWP)	1967	Mackenzie, Peace River, Athabasca, North Saskatchewan, Nelson and Churchill	185	30 to 50
Western State Water Augmentation	1968	Liard and Mackenzie	49	90
NAWAPA-MUSCHEC (Mexican United States Commission for Hydroelectricity)	1968	Sources for NAWAPA, plus lower Mississippi and Sierra Madre rivers	354	n a
North American Waters	1968	Yukon and Mackenzie, Hudson's Bay watershed	1 850	n a
GRAND Canal	1959, 1983	James Bay watershed derivation towards the Great Lakes and the Western United States	347	100

Source Marc Reisner, *Cadillac Desert*, Viking, New York, 1993, p 489, J C Day and Frank Quinn, *Water Diversion and Export Learning from the Canadian Experience*, Geography Department, University of Waterloo number 36, Waterloo (Ontario), 1992, pp 36-37

The sheer size of these projects could make us smile today, but one only has to remember that the then Quebec Prime minister Bourassa had endorsed the GRAND Canal proposal in 1985 to realize they did not deter politicians. In fact, the GRAND Canal is still advocated by its designer, Tom Kierans, to no avail so far because of its price tag, at least 100 billion American dollars, and because of the unpopularity of such an endeavor.

## **2. They were never close to being implemented**

### **2.1. Massive water transfers are costly projects**

Massive water transfer projects began to bloom after World War II in the United States and in Canada. There already had been water transfer schemes implemented in the United States, such as the Los Angeles Aqueduct (1913), the Colorado River Aqueduct (1937), and the All-American Canal (1940). The Bureau of Reclamation, in the economic boom that followed the end of the war, began a major study to analyze the potential for expanding irrigation through the diversion of North American rivers. After 1951, the United Western Investigation was never to become more than a topic for electoral campaigns and speeches in the West.

A major impetus for diversion projects came with the 1963 Supreme Court decision to force California to surrender to Arizona excess water it was withdrawing from the Colorado, above the share it had agreed to in the 1922 Colorado Compact. If California had to give up water, there was no shortage of water at the time, the only way that was considered to solve a potential water crisis was to import water from far away.

Ralph M. Parsons Limited, an engineering firm in Pasadena, California, first introduced the North American Water and Power Alliance (NAWAPA) proposal in 1964. The NAWAPA plan proposes to divert 310,000 million m<sup>3</sup> per year of Canadian and Alaskan waters through Canada to the United States and to the northern states of Mexico. The Yukon, Skeena, Fraser, Peace and Columbia rivers would have been dammed, and the Rocky Mountain Trench, where the Canadian cities of Banff and Jasper are located, would have been drowned so as to form a huge reservoir. The whole plan involved 240 dams and reservoirs, 112 water diversions and 17 aqueducts and canals. The scheme, projected to take 40 years to complete, was supposed to be privately funded and executed. The necessary funds, projected at

approximately \$300 billion in 1964 dollars, would be raised through the project's supporters

Although the plan lay dormant for over 15 years, economic problems in the 1970s (Reisner 1986 506) followed by the droughts in the 1980s (Linton 1993 46) alarmed US politicians, who feared severe economic depression if enough water was not available for agriculture, and led to the reintroduction of the proposal in the US in the late 80's (De Silva 1997) Both US and Canadian politicians refused to admit to Canadian citizens that the plan was for water export Rather, Canadians were told repeatedly that the damming and diversion of so many rivers was to increase hydroelectric power at Niagara, to increase irrigation for the Canadian prairies and to establish the Canadian Great Lakes Water Way

British Columbia's Premier in 1981 justified the proposal by stating that the fresh water going into the ocean was a waste (Reisner 1986 513) Fred Paley of Snowcap Waters, a glacial water bottling company in Union Bay, British Columbia, furthered this conception of wasted fresh water At a conference sponsored by the Canadian Water Resources Association in 1992, Paley argued that the 294 billion gallons of fresh water entering into the Pacific Ocean from British Columbia each day should be put to better use (Paley 1992 6)

The Great Replenishment and Northern Development Canal (GRAND Canal) plan, actively promoted by the late Quebec premier, Robert Bourassa, in 1985, was proposed by Tom Kierans, a Newfoundland engineer, in 1959 The plan proposes to dam the mouth of James Bay Sluice gates in the dike enclosure would open at low tide and close at high tide, allowing salt water to flow into Hudson Bay while retaining fresh water from local rivers in James Bay Within a few years, James Bay would become a fresh water lake (Kierans 2001) Twenty percent of the fresh water from James Bay would be pumped down to the Great Lakes Each second, 1,125 m<sup>3</sup> of water from Lake Superior would then be transferred to the dry regions of Canada and the US through a canal system crossing the Canadian Shield through the Ottawa River and the French River to the Georgian Bay of Lake Huron, and then from Lake Superior or Lake Michigan to dry regions in Western Canada and United States

The project's purpose is fourfold to increase the water levels of the Great Lakes, where water is in great demand, to offset possible climate change, which may alter natural inflows of water,

or at least to stabilize the Great Lakes level, to enhance water quality in the Great Lakes and in Hudson Bay, and to provide relief from drought and floods in Canada and the US. Tom Kierans fervently believes that it is in Canada's best interests to change James Bay into a fresh water lake and to use the abundance of fresh water, otherwise flowing into Hudson Bay and into the Arctic Ocean, where it is needed. Hudson's Bay, he argues, has too much fresh water. Little biological productivity occurs, because of low salinity levels, in the upper 60 meters of the water. As a result, the water does not support any commercial fishery (Kierans 2001).

Mr Kierans describes the Grand Canal as a recycling project rather than a water diversion project, because he establishes the distinction between diversion and recycling. He argues that a *diversion* occurs before the water body reaches the sea and that *recycling* occurs after the water body reaches the sea. That the fresh water reaching the sea could be integrated in a biological cycle does not seem to touch him.

Although the proposal failed the Environmental Impact Assessment, some believe that it is still on a "long term" agenda (Holm 1988: 32). This would be unlikely in the present political mood, for in 1994 the capital costs for the Grand Canal were estimated to be \$100 billion. Operation costs are projected to be \$1 billion a year, mainly because of the huge energy costs that are implied by the lifting of the water over the crest of the Canadian Shield, and the maintenance of the James Bay dyke.

The main reason why such giant schemes never came to reality is that demand was not really present in the United States for Canadian water. Vocal militants have well underlined the potential for such a possibility, but the economics of the projects have so far worked against them and will do so for several more years.

Water transported by aqueducts over long distances is costly, because it is expensive to operate these infrastructures, in terms of maintenance and energy to activate the pumps, but above all because the capital requirement is huge.

**Table 2. Estimation of direct operation cost of water transported by several different means, 2002.**

	<b>Production Cost (\$US/m<sup>3</sup>) – according to various estimations</b>	<b>Level of technology control</b>	<b>Advantages</b>	<b>Shortcomings</b>
<b>Transfer Canal (500 km)</b>	0,8 to 3	High	Capacity to deliver large volumes	- Huge investment required - environmental and social impacts to be assessed
<b>Plastic Bags</b>	0,55 (Cyprus) to 1,35 (Greek Islands)	Average	Enables isolated islands or coastal communities to be supplied	- Technology to be improved - Small volumes
<b>Water-carrying ships</b>	1,25 to 1,5	High	Simple technology	- Small volumes – Relatively high costs
<b>Iceberg transportation</b>	0,5 to 0,85	Very low	-Immense resource to be tapped -Acceptable cost for urban markets	Technology to be perfected for a regular supply
<b>Desalination</b>	From sea water 0,75 for 40 000 m <sup>3</sup> /d (Abu Dhabi) 0,85 for 40 000 m <sup>3</sup> /d (Cyprus) 0,55 for 100 000 m <sup>3</sup> /j (Tampa Bay) From brackish water 0,25 for 40 000 m <sup>3</sup> /d	High	- Immense resource to be tapped - Acceptable cost for urban markets - Fast decreasing operating costs	- Large initial investment - Environmental impacts of salt residue
<b>Water recycling</b>	0,07 à 1,80	Average to high	- Increases resource without developing new sources	- The required investments and operating costs are higher as the water is more polluted - rarely acceptable for drinking water

Source Lasserre, Frédéric and Descroix, Luc *Eaux et territoires tensions, coopérations et géopolitique de l'eau* Presses de l'Université du Québec, Québec, 2003

Sea water desalting technology, in particular, improved so fast between 1985 and now, that operation costs were dramatically reduced and nearly divided by 6. Desalting is now a very affordable water-producing technology for urban and industrial consumers, enjoying an inexhaustible source. However, the water it produces cannot be considered for irrigation purposes, given its cost, its distance from the interior, and the sheer volumes of water irrigation demands.

Finally, the sum of 100 billion American dollars (in 1983) represents an amount largely out of the range of either the Canadian or the American government, more concerned now with debt and deficit control than with large projects with potential large environmental impacts and questionable economic usefulness. Would the private sector venture in these projects without sharing the risk with governments? Nothing is less sure, the more so as the political risks are very important. In Canada, in addition to the opposition from environmentalists who managed to mobilize the public opinion very well on this issue, it is very likely that the Cree Amerindians of James Bay, who accepted hydroelectric installation after the negotiations with the Québec government, would refuse the very principle of the construction of such a derivation. In California, agricultural producers pay the water conveyed by aqueduct up to 12 times cheaper than the cities, and nothing for water pumped in the aquifers beneath their fields. After having claimed during decades the construction of the Central Arizona Project (CAP), the large aqueduct that forwards water from the Colorado through Arizona to Phoenix and Tucson, the authorities of the State realized that the selling price of this water, however largely subsidized, was regarded as too high by farmers. The water of Canada, carried on thousands of km, would probably be affordable only for urban and industrial markets, except if the state and federal levels of government engage in expensive subsidy programs to make the price of water accessible to the farmers. Many observers point out that the more zealous promoters, among Congress, of federal subsidies for agriculture and irrigation, are also staunch opponents of public spending.

The cost estimates of water imported from Canada or the Great Lakes to the Western United States vary from 81¢ to 2,43\$ per cubic meter, depending on the volume, the origin of the derivation and its length. Promoters of such projects, up to now, find it difficult to attach credible cost evaluations, this variability undermines the reliability of the investment requirements, a

situation that cools the enthusiasm of governments and private firms, given the capital amount required. Jean Coutu, an entrepreneur from Quebec, gave up a large water export project by tanker from Sept-Îles, in 1998, because he failed to set up an export business plan that would prove profitable.

It's got to be cost-competitive with the next best alternative, which, in most cases where the water would be shipped, is desalination", says Sandra Postel (2001), from the World Water Project. "Those costs, while still very high compared to traditional water costs, have been coming down. Despite all of the information I've seen on the ideas for shipping water by tanker and all the phone calls I've gotten from various companies interested in doing this, I've yet to see some serious cost numbers. What does it cost to take water from some part of Canada and ship it to China or the Middle East?"

## **2.2. There is a stabilizing demand for water in the United States**

Even if massive water diversion schemes were cost-competitive with other water-producing alternatives, such as desalination or recycling, would that mean that there would be a market? Proponents of water transfers remain very vague about business opportunities for the water moved over long distances. Mr. Kierans, for instance, does not mention any market segmentation in his proposal.

Actually, the main potential water customer for this water, agriculture, is very likely never to afford, nor consider importing water from Canada or the Great Lakes. In Florida, or in the Western part of the United States, water conflicts that emerged because of the large share of available water that agriculture consumes (about 80%) are usually evolving towards water being transferred from the latter to the former, without it being necessary to develop new resources. Water pricing, competition from other regions, mainly Asia, and cost incentives that lure American producers to Mexico, are among the factors that explain why water use in agriculture remained roughly stable between 1990 and 2000 throughout the country, despite the fast expansion of irrigation in the Eastern United States (see Table 3). If the federal government does agree, during the present Doha Round of trade negotiations, to reduce agricultural subsidies, water prices for farmers could increase markedly, thus giving financial incentives to consume less, or water demand for irrigation could decrease because of

several farmers getting out of business As a whole, water withdrawals in the US increase slowly, much more slowly now than population, and could even begin a downward trend should competition from foreign fruits and vegetables producers increase against local farmers

**Table 3. Evolution of water use in the United States, 1970-2000**

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
<b>Population, in millions</b>	205,9	216,4	229,6	242,4	252,3	267,1	285,3
<b>Variation, %</b>	6,2	5,1	6,1	5,6	4,1	5,9	7
<b>Total withdrawals, Billion m<sup>3</sup>/day</b>	1,4	1,6	1,67	1,52	1,55	1,53	1,55
<b>Variation, %</b>	19,4	13,5	4,8	-9,3	2,3	-1,5	1,5
<i>Of which</i>							
<b>Thermoelectric</b>	0,65	0,76	0,80	0,71	0,74	0,72	0,74
<b>Industrial</b>	0,18	0,17	0,17	0,12	0,11	0,11	0,08
<b>Irrigation</b>	0,49	0,53	0,57	0,52	0,52	0,51	0,52
<b>Public supply</b>	0,1	0,11	0,13	0,139	0,146	0,15	0,165

Source adapted from USGS, *Water Use in the United States*, 1998, 2004

Besides, although there still is room for improvement, water use per person is showing signs of stabilization, probably thanks to the dual tariff and education policies. Urban consumers begin to value water conservation.

Therefore, although water is still used at an unsustainable rate in the Western part of the country, importing water from Canada is not as urgent as it could appear to be to some politicians a few years ago, such as former senator Paul Simon. A stabilizing trend in water withdrawals and the availability of cheaper sources with desalting plants led the public planners to forget about massive water transfers from Canada.

### **2.3. The declining clout of agriculture in the West**

By far, the largest consumptive use of fresh water in the western United States is irrigation. In California, 85 % of water used is for irrigation purposes and in Arizona, the number soars as high as 90 percent. The West has survived, grown and has succeeded with its agricultural industry by overexploiting its ground water supplies and bringing in water from rivers, the Colorado being so diverted and depleted that it no longer reaches the Gulf of California. Gravity irrigation methods, still prevalent in many western states, is very unproductive as its efficiency (the share of water used that does reach the plant roots) is below 45%. These poor irrigation techniques, still widely used because of low monetary incentives, have increased ground water extraction and wastage. The West is consuming ground water at rates far greater than natural replenishing rates. Ground water in California has often been pumped without regulation. Ground water levels in the Ogallala aquifer, which supports part of the agriculture of Colorado, Texas, Kansas, Oklahoma, New Mexico and Nebraska, are declining by 17 billion m<sup>3</sup> per year, because of extremely low prices that do not promote conservation. During the 80's, the aquifers were declining by 15 cm a year, in 1994, the rate of decline accelerated to 60 cm, and then 1 meter in 1995, a rate that kept apace ever since. At the present withdrawal rate, the Ogallala aquifer, long considered inexhaustible, will be depleted in 30 to 60 years. In Texas, the decline of the aquifer is already forcing a 1% reduction of irrigated lands per year (US Water News 1996). Water transfers, as noted above, were proposed as early as 1951. The Trans-Texas Canal in 1968, the Great Lakes transfer to the Ogallala in 1980, are all illustrations of this idea that other far away water resources could be tapped in so as to increase the

amount of water to support an unsustainable agriculture in the West

Once actively supported by the American corps of Engineers and by the Bureau of Reclamation, (founded in 1902 to precisely develop irrigation so as to put western lands into cultivation), agriculture no longer has the political clout to promote large diversions to sustain, let alone develop, its consumptive uses. The last large diversion project to be built, the Central Arizona Project that cost about 4 billion \$ between 1968 and 1994, brings Colorado water to Arizona that proves too expensive for farmers who refuse to use it, although it is heavily subsidized. Unable to afford water carried over long distances, agriculture would all the less be able to promote large-scale diversions as water withdrawals are stabilizing in the West (USGS 1995, 2000) and as farmers are facing a severe competition from Asian producers that force some of them out of business. It becomes more profitable for them to sell their water than to plough the land.

Says Peter Gleick, president of the Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security

I think that [massive water transfers] could be cheaper than tankers, but even so it's not cheaper than improving water-use efficiency. It's not cheaper than changing the allocation of water from farmers to the cities. If a city can afford to pay \$600 an acre foot<sup>1</sup> and farmers are paying \$50 an acre foot, then the cities could buy some water from the farmers, and everybody would be happy. The cities could pay farmers \$100 an acre foot and they're getting cheap water and the farmers are making money (Gleick, 2001)

The International Joint Commission, the institution created by the 1909 Boundary Waters Treaty between Canada and the United States, did note in 2000 that, in order to solve water shortages for industries and cities, Western States have an option for water far less expensive than bulk imports, namely the buying and leasing of water rights from farmers, who consume 80 per cent of the water supply, many of them growing low value crops such as corn and alfalfa. Some farmers can make more money selling water than growing food. The commission also noted that desalination is increasingly becoming a realistic alternative to bulk water shipments.

Although it seems clear that climate change and continued reports of worldwide water shortages will continue to keep discussion of bulk water shipments alive, the cost of such

shipments makes it unlikely that there will be serious efforts to take Great Lakes water to foreign markets, and cost will continue to serve as an impediment to bulk shipments from coastal waters, the commission concluded (IJC, 2000)

### **3. Growing opposition lobbies face water diversion proposals**

#### **3.1. Opposition to water transfers from Canada...**

Although water exports have been a very sensitive issue in Canada, mainly for political reasons -to what extent could Canada control its water exports once the tap would be on?- the Canadian public opinion also became much more sensitive to the issue of potential harmful environmental consequences of large resource exploitation in the Canadian North. In 1998, a company named Nova Group wanted to make a bulk water transfer from the Great Lakes and sell it to the Asian market. On March 31, 1998, the Canadian Environment Ministry issued a water export permit to a private company, the Nova Group of Sault Ste Marie, allowing withdrawal by tanker of up to 600 million m<sup>3</sup> a year of Lake Superior water. This proposal for the use of water stimulated a debate over the use of Great Lakes water, and caused many people to wonder whether new laws should be passed to protect the lakes from this type of water diversion, since the potential impacts of these massive withdrawals were not known.

In Québec, where water exports were once considered a possible way to ensure other export earnings, the success of films like *The Boreal Error* (1999), a vigorous pamphlet against the forest policy of the Québec government, and *The Law of Water* (2001), on the indulgence of the government against industrial and rural polluters, or the roughness of certain debates held at the time of the public audiences on water policy, do show the issue is becoming very sensitive for the public opinion.

#### **3.2. ...and from within the United States**

Moreover, there also is opposition from within the United States. Governmental archives from the early 80's attest to the Western United States lobbying for the diversion of Great Lakes water to quench their lack of water. But the pressure mounted at a time when massive public works were no longer considered synonymous with automatic progress. In 1982, a proposal to withdraw water from the Great Lakes to recharge the Ogallala aquifer that supplies water to several Great Plains states was floated, but the U.S. Army Corps of Engineers, the main

competitor of the Bureau of Reclamation as regards dam and irrigation projects, refused to allow this project to proceed (Day, 1985 22)

Great Lakes States wanted to resist these projects, for environmental and political reasons why would the Great Lakes States give to California an added value at a time when so many firms were leaving the area and moved away to the West Coast? (Lasserre 2001 196-214) The Council of Great Lakes Governors (CGLG), created in 1983, is a partnership of the Governors of the eight Great Lakes states and the two Canadian provinces of Ontario and Québec Coordinating Great Lakes regional water policy was the original impetus for the creation of the Council (CGLG undated)

States and provinces from the Great Lakes Basin had discussed their fears of diversion schemes at Mackinac Island (Michigan) in 1982, and Indianapolis (Indiana) in 1983 The Great Lakes Charter signed in 1985 by the eight Great Lakes Governors and the Premiers of Ontario and Quebec, is the final resolution of a process set up after the Indianapolis meeting The Great Lakes Charter stemmed from this growing concern that Great Lakes water could be diverted to water-scarce regions of the United States The Great Lakes Charter, signed in 1985 by the CGLG members, created a notice and consultation process for Great Lakes diversions The signatories agreed that no Great Lakes State or Province would proceed with any new or increased diversion or consumptive use of Great Lakes water over five million gallons per day without notifying, consulting and seeking the consent of all affected Great Lakes States and Provinces To be sure, these agreements have no legal force and are enforced so long as the respective member states respect their pledge, but they do show a political will to thwart water export projects to the West

The Great Lakes States also lobbied the federal government that was in the process of designing a new law governing water use in the United States The subsequent Water Resources Development Act of 1986, amended and confirmed by Congress in 2000, prohibits “any diversion of Great Lakes water by any State, federal agency, or private entity for use outside the Great Lakes basin unless such diversion is approved by the Governor of each of the Great Lakes States” It also prohibits any federal agency from studying the transfer of Great Lakes water for use outside the Great Lakes basin, unless done under the auspices of the International Joint Commission (IJC)

The CGLG coordinates the authority granted to the Governors under the Water Resources Development Act of 1986. The Act requires the Governors' unanimous approval on any proposed out-of-basin diversion of water from the Great Lakes basin.

#### **4. Diversions are still feared: what action can be taken?**

##### **4.1. Expanding suburbs are challenging the Great Lakes Charter**

With the Charter signed and its principles enshrined in the Water Resources Development Act (WRDA), one should think water diversions from the Great Lakes should not be feared by the Great Lakes states. However, a series of incidents triggered new fears that this legal protection might not be enough.

The fact is that diversion projects are far from being outmoded, despite their being too expensive to move over large distances, and based on shaky economic grounds. Large and small diversion schemes are still pushed by pressure groups. For instance, in the spring of 1998, the Province of Ontario approved a permit for the Nova Group of Sault Saint Marie Ontario that would have allowed the Nova Group to remove 60 million gallons per year from Lake Superior that would then be sold in Asia. In direct response to concerns expressed by the Great Lakes Governors via the Council, the Ontario government rescinded the permit.

Besides this export project, a growing number of fast-expanding communities, on the fringe of the Great Lakes basin, are applying for the right to pipe water from the lakes. In Michigan, Indiana or Ohio, this basin limit is often only a few kilometers from the shore. For some of them, like Akron, the proposal was accepted by the eight Governors and the two Premiers, but several towns were rebuked, like Lowell (Indiana), or Waukesha, close to Milwaukee, where, in November 2002, Milwaukee mayor John Norquist denounced a diversion project to bring water to western suburbs. The pressure is now building on Wisconsin Governor for Great Lakes water to be sent to Waukesha County, which lies outside of the Great Lakes Basin, as the suburb is now reaching the 75,000 people mark and expanding fast. Most Governors fear the precedent if too many diversions are allowed, however small volumes are involved in each one of them, then it will prove more and more difficult, on political grounds, to stop further diversions from the Great Lakes.

## **4.2. A joint American and Canadian action against water diversions?**

### **4.2.1 At the national level**

In November 1998, an American firm, Sun Belt Water inc , sent a notification of intent to sue the Canadian federal government because the British Columbia government reportedly did not respect the NAFTA when rescinding a water export license it had given to Sun Belt Water and Snow Caps in 1991. The prospect of being challenged under Nafta and to be forced to export Canadian water, combined with the public opinion uproar when the Nova Group was awarded a bulk removal permit, led the Canadian federal government to define a strategy to prevent massive water export to the United States.

As a key contribution under the strategy, the federal government introduced amendments to the Canadian *International Boundary Waters Treaty Act* on February 5, 2001 to prohibit bulk water removal from the Canadian portions of boundary waters, principally the Great Lakes. These amendments received Royal Assent in December 2001, and on December 9, 2002 *An Act to Amend the International Boundary Waters Treaty Act* and related regulations came into force. The main purpose of the amendments is to prohibit the removal of boundary water from their water basins, including for export.

Second, given current federal responsibilities for water management in the north, the federal government worked with the three territorial governments to implement the prohibition for waters in the northern part of the country. All provinces now have in place legislation or regulations prohibiting the bulk removal of water. This provides solid assurance that bulk removals and exports will not proceed unless a provincial government specifically suspends the mentioned regulations, which would attract attention from the public opinion.

Finally, as part of the Canadian strategy, the governments of Canada and the United States requested that the International Joint Commission study the existing and potential consumptive uses and diversions of Great Lakes water, the cumulative effects of water removals, and the current laws and policies in place in both countries to protect the sustainability of the resource.

The IJC, in its *Final Report on Protection of the Waters of the Great Lakes* (2000), recommended that Canadian and U S federal, provincial and state governments should not permit the diversion

of water from the Great Lakes Basin unless the proponent can demonstrate that the removal would not endanger the integrity of the Great Lakes ecosystem (Lasserre 2002 251, Lasserre 2003 315)

In the United States, besides the agreement with Canada on the need to ask the IJC to clarify its opinion on the matter of water diversions, Congress amended and restricted the Water Resources Development Act of 1986. The text now reads as follow

1962d-20 Prohibition on Great Lakes Diversions

d) No water shall be diverted or exported from any portion of the Great Lakes within the United States, from any tributary within the United States of any of the Great Lakes, for use outside the Great Lake basin unless such diversion or export is approved by the Governor of each of the Great Lakes States

(e) No Federal agency may undertake a study, or expend any Federal funds to contract for any study, of the feasibility of diverting water from any portion of the Great Lakes within the United States, or from any tributary within the United States of any of the great Lakes, for use outside the Great Lakes basin, *unless such study or expenditure is approved by the Governors of each of the Great Lakes States*<sup>2</sup>. The prohibition of the preceding sentence shall not apply to any study or data collection effort performed by the Corps of Engineers or other Federal agency under the direction of the International Joint Commission in accordance with the Boundary Waters treaty of 1909

**4.2.2. The Council of Great Lakes Governors deepens the interstate legal cooperation**

So as to address the growing public concern that large water diversion schemes could someday be implemented, despite the Charter and the WRDA, the Council of Great Lakes Governors convened in 1999 and agreed there was a political need to reinforce the provisions of the Charter by forging a new, more binding agreement to manage the Great Lakes waters. The Great Lakes Governors and the Premiers of Ontario and Quebec signed the Great Lakes Charter Annex on June 18, 2001. The Annex, an amendment to the Great Lakes Charter of 1985, provides a blueprint for the creation of a new set of binding agreements among the States and Provinces on the effective management of Great Lakes water resources. It also outlines a series of principles for reviewing water withdrawals from the Great Lakes Basin that is

grounded in protecting, conserving, restoring, and improving the Great Lakes ecosystem. The new agreement was set up by the member States on July 19, 2004. It is now discussed in public hearings in all eight states and both provinces before ratification.

As noted earlier, an agreement between State and provincial governments is not binding inasmuch as each State can change its legislation, should it decide to accept bulk removals. So as to prevent the possibility of Southwestern States lobbying the weakest Great Lakes state into accepting diversions from the Great Lakes Basin, especially as demographics gradually increase the power of the former at the expense of the latter, the strategy was to create a compact from the 2004 agreement, thus giving binding legal force to the Charter, by asking Canada and the United States governments to vote the text as a law. Once voted by both countries, the new Great Lakes Charter would become independent from any state deciding to opt out of the agreement, as in order to do so, it would need the law changed in Washington and in Ottawa. A particular emphasis was placed in the Annex on the need to close loopholes that legal experts claim have arisen for water exports under the North American Free Trade Agreement and the General Agreement on Trade and Tariffs.

### **Conclusion**

Massive, continental water diversion projects are not new in North America. They appeared in 1951 and have known their era of glory during the 1960s, but never totally disappeared thereafter. They are extremely costly and their economics is all the more questionable as water use, in the United States, is showing no sign of an impending crisis and as subsidized irrigation represents, in itself, as vast reservoir of water for thirsty cities that can afford buying water rights from farmers.

The history of the Great Lakes agreements attests to the evolution of the concerns regarding the largest body of freshwater. From a very transportation-oriented perspective, as embodied in the 1909 Boundary Waters Treaty, the focus evolved to the emphasis placed on water quality and quantity, with the Great Lakes Charter of 1985. The advocacy of a major water diversion by Western States pressure groups, and recent strong variations in the Great Lakes levels, stirred an important public controversy that led the Canadian government to modify its law regulating boundary waters, the Canadian and American governments asking the IJC for an opinion on bulk water removal, and the Great Lakes

Basin States and Provinces' leaders to sign up the Annex in 2001 with a view to banning all large water diversion out of the basin. When the process is complete, a compact will entrench the Great Lakes charter into a compact. Will that prove enough, as a legal system, to protect the Great Lakes waters against any massive water diversions? Given the long history of political considerations overtaking economic considerations in water management in both Canada and the United States, caution should prevail.

#### **NOTES :**

<sup>1</sup> An acre foot is the volume required to cover an area of one acre with one foot-deep of water, it amounts to about 1 234 m<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Underlined by the author

#### **REFERENCES**

- Council of Great Lakes Governors, [www.cglg.com](http://www.cglg.com)
- Day, J C 1985 "Inquiry on Federal Water Policy Research Paper" *Canadian Interbasin Diversions* n°6, Ottawa
- De Silva, Aruni 1997 "The Sale of Canadian Water to the United States: A review of Proposals, Agreements and Policies Regarding Large Scale Interbasin Exports", *Environment Probe*, June, [www.environmentprobe.org/enviroprobe/pubs/ev-540.htm](http://www.environmentprobe.org/enviroprobe/pubs/ev-540.htm)
- Gleick, Peter 2001 Quoted from the *Ottawa Citizen*, August 16
- Holm, Wendy 1988 *Water and Free Trade: the Mulroney Government's Agenda for Canada's Most Precious Resource* Toronto: James Lorimer and Company
- IJC 2000 *Final Report on Protection of the Waters of the Great Lakes*, [www.ijc.org/rel/boards/cde/finalreport/finalreport.html](http://www.ijc.org/rel/boards/cde/finalreport/finalreport.html), accessed October 6, 2004
- Jason Gosse 2004 *Great Lakes Water Conflict* University of Wisconsin-Eau Claire [www.uwec.edu/grossmzc/GOSSEJP/](http://www.uwec.edu/grossmzc/GOSSEJP/)
- Kierans, Tom 2001 "21st Century Joint Canada-United States Water Management" *Proceedings of the World Water and Environmental Resources Congress*, May 20-24, Orlando, Florida
- Lasserre, Frederic 2001 "L'Amérique a soif: Les besoins en eau de l'Ouest des États-Unis conduiront-ils Ottawa à céder l'eau du Canada?" *Revue internationale d'Études canadiennes/International Journal of Canadian Studies*, 24: 196-214
- Lasserre, Frederic 2002 "La guerre de l'eau aura-t-elle lieu?", in Frederic Lasserre and Emmanuel Gonon, eds., *Espaces et enjeux: méthodes d'une géopolitique critique* L'Harmattan, Montréal and Paris
- Lasserre, Frederic 2003 "L'Amérique a soif: Les États-Unis obligeront-ils Ottawa à céder l'eau du Canada?" In F. Lasserre and L. Descroix, eds., *Eaux et territoires: tensions, coopérations et géopolitique de l'eau* Presses de l'Université du Québec, Québec City

- Linton, James 1993 "Water Export The Issue That Won't Go Away" *Canadian Water Watch*, 5(6) May Ottawa Rawson Academy of Science
- Paley, Fred 1992 "Bulk Water Export Benefits for British Columbia" *Water Export Should Canada's Water be for Sale?* Vancouver Canadian Water Resources Association, May
- Postel, Sandra 2001 World Water Project in Amherst, Massachusetts, quoted from the *Ottawa Citizen*, August 16
- Reisner, Mark 1986 *Cadillac Desert The American West and Its Disappearing Water* New York Penguin Books
- US Water News Online* 1996 "High Plains drought endangers agriculture, Ogallala aquifer" April
- USGS data, 1995 and 2000
- Worster, Donald 1985 *Rivers of Empire Water, Aridity, and the Growth of the American West* New York, Oxford University Press

#### **ABOUT THE AUTHOR:**

*Frederic Lasserre* holds a MBA from York University in Toronto, a MA in Geography from Paris VIII, and a PhD in Geopolitics from Saint-Étienne. Actually, he is the director of the Observatory of International Research on Water at the Geography Department, Laval University in Canada. Frederic Lasserre concentrates his research on geopolitics, specifically on border issues, water sharing and management questions, and the impact of environmental change on human security. He recently published *Eaux et territoires tensions, coopérations et géopolitique de l'eau* Presses de l'Université du Québec, «La gestion par bassin versant du principe écologique à la contrainte politique - Le cas du Mékong», *VertigO, Revue électronique en sciences de l'environnement*, «Une critique de la notion de frontière artificielle le cas de l'Asie centrale», *Cahiers de Géographie du Québec*, «The Amur River border A once symbol of conflict turned into a water resource stake», *Cybergéo, Revue Européenne de Géographie*, and «Alleviating Water Scarcity in Northern China Balancing Options and Policies among Chinese Decision-makers» *Water Science & Technology*

---

**TENDENCIAS Y DEBATES  
CONTEMPORÁNEOS**

---

# REPENSANDO LA CULTURA DEL TRABAJO: FORJANDO UNA SOCIEDAD ÉTICA Y DEMOCRÁTICA

*Manuel Ángel Morales*

---

## **Introducción**

Deseo invitarlos a violar los esquemas tradicionales que se utilizan para evaluar la realidad. La perspectiva convencional nos lleva a pensar que es imposible tener un mundo basado en el afecto, la colaboración, la solidaridad, la empatía y la virtud cívica. Escuchamos voces de afuera que nos dicen que hay necesidad, que hay dolor, desasosiego, injusticia y que, por consiguiente, vivimos en un mundo donde cada cual busca su propio beneficio. Los exhorto a que esas voces no nos detengan en nuestro análisis.

Hace más de dos décadas que estamos participando en un proyecto de repensar el mundo, la sociedad y el trabajo, basándonos en unos principios distintos, que trascienden el realismo y todo lo que se nos ha enseñado. Como resultado de esas reflexiones, quiero compartir con ustedes una visión de lo que puede ser una sociedad distinta. No les propongo un conjunto de ideas para implantarse inmediatamente, sino un sueño para que lo guarden en sus mentes y en sus corazones y les estimule a pensar y a contestar junto conmigo las siguientes preguntas: ¿cómo sería una sociedad basada en una plataforma con un alto sentido de significado personal, social y económico? Esta pregunta es totalmente diferente a ¿cuáles serían los cambios inmediatos que se puedan llevar a cabo en las próximas semanas? Hacer distinción entre estas dos preguntas nos parece fundamental.

Muchas de las políticas y de las nuevas ideas, cuando se ubican en el contexto de la sociedad existente, con un “ethos” de egoísmo e interés particular, se pueden echar a un lado o se pueden descartar fácilmente como poco prácticas o hasta necias, cuando se entiende que no funcionan adecuadamente a partir de los estilos en que las personas se tratan unas a otras. En la sociedad tradicional, que se caracteriza por ser deslavazada, adversativa y fragmentada, lo que aquí proponemos sería una mera quimera, no obstante, consideramos que nuestras ideas le darán sustancia a un marco

filosófico de trabajo y pueden servir para impregnar una visión a lo que pueda ser la nueva sociedad emergente

No nos preocupa que muchas personas nos critiquen. Un puñado de seres humanos, con unas ideas profundas y nobles como fundamento, son más poderosos que una muchedumbre de almas que sólo tienen intereses particulares y erráticos. Doce hombres, adiestrados profundamente en el amor por un Maestro sin igual, trastocaron las bases de la sociedad del primer siglo.

Nos proponemos, entonces, reflexionar acerca de la economía, la educación, la salud y lo que constituye un conjunto de políticas, programas y proyectos para construir una sociedad activa y significativa que pueda hacerle frente a los problemas medulares del Siglo XXI. Estamos fuertemente comprometidos con un tipo de sociedad que evalúe sus instituciones sociales a la luz del apoyo y la fortaleza lograda en los seres humanos y que sea capaz de generar unos reconocimientos genuinos en las personas que la componen. Estamos también comprometidos con una sociedad que propicie sustentar unas relaciones de afecto, empatía y solidaridad y que promueva unas instituciones que sean normativas, espirituales y ecológicamente sensitivas.

Procede aclarar que no estoy atado a ninguna de estas ideas porque entiendo que, en la ruta hacia el futuro, las mismas se deben pulir, adaptar, negociar o contextualizar para que tengan pertinencia mayor o de gran escala. No quisiera hacer una norma rígida, ni siquiera de unas buenas ideas. Mi intención es compartir con ustedes y con un conjunto mayor de personas, una visión, con el propósito de identificar los elementos principales para que se robustezca la sociedad puertorriqueña del futuro. El poeta Virgilio nos exclamó “Ellos pueden porque piensan, tienen ideas y creen”.

Hemos definido al gobierno como un agente mediador, facilitador y promotor entre las distintas instituciones y sectores del país, así como el enlace con la base de las comunidades y las familias. Por eso, es muy importante advertir que mientras más crece el gobierno mayor es la posibilidad de que se debiliten las comunidades y las instituciones sociales del país. Si esta tendencia se generaliza, se corre el riesgo de un control excesivo, por parte del gobierno, y por parte de las fuerzas económicas y productivas de la sociedad civil.

Hace mucho tiempo que hemos abogado por la necesidad de superar el pensamiento micro-tecnocrático que asfixia las energías de los ciudadanos y las comunidades, no prestando la atención debida a las sensibilidades valorativas y espirituales. Para ponerlo

de una manera más clara, siempre hemos reclamado que en vez de depender de alguien que haga las cosas por nosotros, la agenda del futuro se relaciona con la creación de instituciones edificantes para la sociedad, donde participemos creativamente y donde se puedan tomar decisiones, técnicamente inteligentes y socialmente responsables

Esta visión se basa en la habilidad para organizarnos y hacer resaltar la cooperación y la colaboración entre los seres humanos. El criterio de efectividad institucional se tiene que entremezclar con la colaboración y la cooperación y con la solidaridad humana. En la sociedad, los seres humanos construyen el diseño de la cooperación mutua basándose en los ideales, las metas y los objetivos compartidos por éstos. Nadie los obliga y por ello, están libres de participar en la medida en que así lo decidan. Por lo tanto, resultan eminentemente necesarios los esfuerzos de reestructurar, de rediseñar, de democratizar, y de hacernos accesibles a la gente y a las instituciones gubernamentales y sociales. Este proyecto hay que confeccionarlo de una manera concreta, rápida, visible y dramática. Una manera de visualizarlo, lo cual hemos postulado por casi 20 años, es solicitarle a cada ciudadano que sirva en el gobierno por un período de tiempo.

Imagínese lo que sería el gobierno compuesto por una masa de ciudadanos profesionales y técnicos que realizan su trabajo por un límite de tiempo, que están motivados para servir al bien común y que se sienten felices de tener esa oportunidad de realización. Aunque no hay una garantía absoluta de que esas personas no se vayan a burocratizar, el hecho de que estarán ejerciendo funciones por un período corto de tiempo y luego regresarán a trabajos no gubernamentales, sería tal vez el mejor contrabalance para esa posibilidad. La transformación del gobierno se encamina en verse a sí mismo como un vehículo a través del cual se demuestre la compasión colectiva para cada uno de nosotros.

Recuerdo que hace muchos años, escribí un trabajo sobre el humanismo y el manejo de la compasión (Morales, 1985). Algunos amigos tecnócratas me sugirieron cándidamente que eliminara la palabra compasión del título para que no desmereciera lo que ellos pensaban era una magnífica labor. No le cambié el título y a estas alturas sigo haciendo énfasis en esa virtud.

### **Visualizando una sociedad diferente**

Visualicemos por un momento una sociedad donde los ciudadanos obren interesándose profundamente unos en otros, no

solamente sobre sus personas o familias inmediatas, sino también, sobre sus vecinos, compañeros de trabajo y seres que son pasajeros en su realidad. Procede aclararse que no se trata de que todo el mundo se preocupe y se ocupe de los demás en la misma magnitud, ya que desde nuestra perspectiva, eso es casi imposible. Los seres humanos siempre estableceremos jerarquía en nuestro afecto, nuestro apoyo y en nuestra compasión por el mero hecho de que tenemos energías limitadas, por lo cual resulta apropiado dárselos prontamente a la familia, a los amigos y a nuestros vecinos. Ello presupone, claramente, ofrecerlo aunque sea con menor ahínco, a seres humanos anónimos, a extraños y a personas con las que tenemos limitado el contacto de cara a cara.

En mi devenir he conocido personas que tienen una relación de amor con la raza humana entera y también me he topado con algunos que, supuestamente amando de igual manera a toda la humanidad, han sido incapaces de amar intensamente a alguien en particular. No quisiera que se lleven la impresión de que este asunto del afecto es una carga pegajosa y muy fuerte, especialmente cuando se trata de un mensaje interior que nos recuerda que debemos preocuparnos y ocuparnos de los demás. Tampoco se trata de dejar lo que uno tiene asignado o de sacrificarse personalmente hasta el nivel de negarse a sí mismo para estar constantemente ayudando a los otros.

Con respeto les digo que ese no es el modelo que propulso, y hasta diría que lo rechazo. La vida ética y valorativa propuesta genera una discusión que fluye de la química y la atracción natural que tenemos unos seres humanos con otros, lo que nos permite lograr propósitos de apoyo, confianza y respeto. El deseo que tenemos de vincularnos unos con otros es lo que permite, precisamente, lograr las metas y los objetivos que ninguno de nosotros individualmente podría realizar.

Algunos filósofos han postulado sobre este reconocimiento como algo que fluye inmediatamente y que ejerce nuestra capacidad de verle la cara al otro ser humano. Por otra parte, hemos elaborado y sostenido que la psicología de la travesura, por la libertad de interacción que brinda al ser humano, se relaciona con la capacidad de reconocer la dignidad potencial del otro ser, y constituye parte del significado bíblico que postula que los seres humanos hemos sido creados a imagen y semejanza de Dios.

Visualizamos una sociedad donde la gente, además de estar muy interesados en sus tareas, también están entusiasmados y excitados en conocerse unos a otros y en propiciar la oportunidad

de pasar algún tiempo juntos, reflejando juguetonamente el comportamiento de las mascotas felices explorando y celebrando la existencia de unos y otros. Para mí, un desafío fundamental de la educación universitaria consiste en explicarle a la sociedad que el afecto, la convivencia, la solidaridad y la virtud cívica fluye de aquellos seres humanos a los que no se les niega el reconocimiento y el apoyo que necesitan, por lo que cuentan con la capacidad para respaldar a otros. Es decir, la capacidad de apoyar y, en el último análisis, de amar, ha sido desinflada por una sociedad donde esos elementos se catalogan como ingenuos o potencialmente peligrosos.

Imagínense ustedes una sociedad que empieza a emerger, donde la gente se puede desconectar de otras actividades para reconectarse con sus componentes interiores más profundos, con las dimensiones espirituales de su ser, y en relación estrecha con la comunidad. Más aún, seres humanos en sintonía espiritual, los cuales continuamente se conectan para hacer resaltar su apreciación por la vida y por los otros seres humanos, los cuales son capaces de compartir ese sentido filosófico y radical de asombro grandioso y del misterio de ser y sentirse competentes para trabajar juntos. La energía que se pulsaría a través de esos seres humanos sería algo mucho más intenso que lo que Freud llamó energía erótica, aunque puede incluirla. Esto sería como una fuerza poderosa de vida, o lo que los cristianos llamamos la energía de Dios.

Algunos han sugerido que debemos pensar en la metáfora de nuestra energía como algo análogo a un potrillo que corre libremente por los campos, ese potrillo no tiene necesidad de incentivos para correr, corre sencillamente por sus bríos y por la felicidad que procede de su energía de vida, la que pulsa a través de todo su ser. Es por ello que no se trata de crear esta energía en los seres humanos, sino de lograr un desmantelamiento de las máscaras psicológicas y sociales que forman las estructuras que manejan y le dan forma a los seres humanos hasta que surja el vehículo con esta energía de vida que hemos descrito.

La tarea principal de la política pública es limpiar el proceso destructivo que impide que los seres humanos vivan en contacto con su ser y en colaboración los unos con los otros. Las propuestas aquí sostenidas convergen con los planteamientos de Rousseau acerca de las visiones para una nueva sociedad, y persiguen el propósito de liberar nuestras capacidades fundamentales. Concedemos que es muy probable que nos demoráramos una

generación tratando de vivir de manera diferente y con valores diferentes, lo que haría necesario un proceso terapéutico intensivo a nivel de los sectores, las comunidades, los grupos y los actores particulares (Hochschild, 1994 y Woolfolk, 1998) Nos parece interesante que la Biblia, tal vez metafóricamente, advierte que los pecados de los padres los arrastran los hijos hasta la tercera generación Si así fuere, demoraríamos algunos años en crear una sociedad de significado que nos permita vivir y apreciar esos atributos en toda su capacidad

Lo anterior gravita alrededor de la idea de realizar una profunda labor emocional y una gerencia radical del corazón colectivo y requiere contactos directos con la gente y las comunidades, desplegando interacciones sustentables de cara a cara y comunicaciones de voz a voz como una especie de servicio para el cambio y la transformación social En este sentido, hay dos áreas interrelacionadas de trabajo que hemos realizado en los últimos años

- 1 Intervenciones cualitativas con los empleados en su escenario de trabajo
- 2 Intervenciones cualitativas que establecen el vínculo entre la labor emocional, los seres humanos, las organizaciones y los servicios a los clientes

Cabe señalarse que las utopías nunca se encuentran a la vuelta de la esquina y que hay que trabajar muy duro para configurar las mismas Por otro lado, tampoco se trata de reducir, achicar o encoger nuestra visión al punto de desesperarnos, tornándonos escépticos o impotentes para transformar la realidad Podemos trabajar paulatinamente hacia esa visión, y estaríamos contribuyendo a una mejor calidad de vida a través de miles de actos de apoyo y de respaldo diario, que representan las pequeñas obras que se realizan a nivel individual y que capturan el significado De esta forma estaríamos contribuyendo a la creación de una transformación del futuro

Una de las razones por la cual soy un optimista es que todos los días me encuentro con seres humanos que desempeñan obras discretas de alegría, de apoyo y de compromiso social Por eso concebimos que si esto se convierte en la norma, esos pequeños actos se plasmarán y se harán parte de las interacciones cotidianas, dentro de la relación con las instituciones sociales que nutren, fortalecen y desarrollan las mismas El apoyo sustentador le

imprimirá a esos actos un significado diferente para los protagonistas de esas gestiones

### **Imperativos sociales de la economía**

Reconocemos que el mundo entero enfrenta un cambio social, político y económico acelerado. La década de los 90 representa una celebración a la diversidad y a la variedad de los productos nuevos y a los avances tecnológicos, específicamente los de computación. Estos avances le han dado tiempo y energía a las corporaciones y a las empresas para empezar a desarrollar un sentido de responsabilidad social y tímidamente se están involucrando en los aspectos sociales de la comunidad. Estas gestiones debemos reforzarlas y apoyarlas para que estas mismas instituciones ayuden a encarar el desafío de la pobreza, el desempleo, el crimen violento y la protección ambiental (Weeden, 1998)

Sostenemos que, en la primera mitad del Siglo XXI, tenemos que pensar y ensayar las distintas formas de organizar la economía sustentadora. Los niños, que son los protagonistas de la sociedad competitiva del futuro, necesitan desarrollarse, pasar por una buena educación, gozar de buena salud y contar con un sitio seguro para vivir, todo esto apoyado en unas políticas económicas y sociales que trabajen y tengan significado real. Por eso, en los últimos años, hemos estado abogando, ensayando y experimentando con maneras fundamentales de transformar la economía y la administración pública del país. No se trata de levantar posibilidades, sino de diseñar los programas, las políticas y los diferentes proyectos que demuestren lo que una economía de futuro es capaz de hacer. Nuestro argumento es que los cambios no pueden ser estrictamente tecnocráticos, y que se requiere una transformación fundamental en nuestras nociones de productividad y eficiencia organizacional, fundamentadas en una sólida plataforma de valores profundamente humanos. La idea medular de una economía basada en el significado y en el compromiso social se fundamenta en las gestiones que refuerzan, premian y brindan incentivo a aquellas acciones y conductas que llevan a la gente y a las organizaciones a ser más sensitivas a las necesidades humanas.

Durante mucho tiempo hemos estado proponiendo el desarrollo de incentivos sociales para que las instituciones, las corporaciones y los negocios en general, lleven a cabo actividades encaminadas a ayudar a los pobres y a rescatar las comunidades

La belleza del presente es que ha hecho posible que se consideren y se empiecen a implantar seriamente algunas de estas ideas. Estoy convencido de que, poco a poco, la economía ha empezado a plantearse como objetivo, su rol y responsabilidad dentro del contexto de su compromiso social. La globalización de la economía hace posible que las corporaciones se interesen, por diversas razones, en contribuir a los proyectos de responsabilidad social.

Un efecto de la globalización es que le permite a las corporaciones jugar un papel legítimo en el desarrollo de las comunidades. Las políticas de la nueva sociedad, y del imperativo económico y social, las encaminan a construir vecindarios y comunidades robustas que sean la base de la actividad económica.

Después de la dolorosa experiencia con el huracán Georges, sufrida en carne viva por miles de puertorriqueños, resultó marcadamente evidente cómo cientos de compañías en Puerto Rico llevaron a cabo acciones certeras para abordar las necesidades humanas, incluyendo aquellas de gran significado, cuando el país enfrentaba grandes momentos de crisis. Sin que suene áspero, esas acciones son rentables en términos de la moral, la sustentabilidad, la legitimidad y también, por qué no decirlo, en términos de las ganancias de todo tipo que se obtienen demostrando responsabilidad social. Es por eso, que empresas como Nypro, Wheaton, Bacardí, Banco Popular, Johnson & Johnson, Abbott, Glaxo-Wellcome, Dupont Agricultural, Bristol Meyers-Squibb, Eli Lilly y otras en el plano más local, llevaron a cabo acciones extraordinarias para ayudar a sus empleados afectados y a la comunidad, utilizando sus esfuerzos y recursos para estos propósitos.

Las inversiones en un sentido se tienen que dirigir a fortalecer la comunidad local, facilitando la creación de procesos productivos que le permitan a la gente experimentar una sensación genuina de poder y de influencia sobre las circunstancias en que viven. En un sentido humanista, se trata de construir una vida económica que sea compatible con la interpretación de la dignidad del ser humano y con la necesidad que tiene cada persona de desarrollar sus capacidades y relacionarse con la actividad económica como un proceso que le permita validar la experiencia de estar conectado con otros seres humanos. Con humildad sostenemos, como se ha sugerido antes, que los modelos económicos tradicionales de la sociedad del Siglo XXI, están apenas comenzando a superar, poco a poco, el aislamiento.

La idea sostenida por algunas corporaciones multinacionales de gran escala es controlar totalmente la agenda de los gobiernos locales. Por otro lado, la existencia de las burocracias gubernamentales, presas del síndrome de “Jurassic Park”, y totalmente desconectadas de sus constituyentes, se han empezado a sustituir.

En ese sentido tenemos que cultivar la visión, el propósito y la determinación de llevar a cabo experimentos estratégicos para demostrar que es posible crear un mundo donde el desarrollo económico puede vincularse realmente a las necesidades del pueblo, especialmente a la de los sectores más necesitados de la comunidad. En la medida en que todos, todos trabajemos ardua y constructivamente en estas gestiones, estaremos contribuyendo a hacer de los seres humanos los sujetos y no los objetos de las decisiones económicas.

Un diálogo importante en el cual hemos estado involucrados en los últimos años es cómo lograr la localización y el contexto en un mundo que, gústele o no le guste a algunos sectores, es de naturaleza global. Tenemos la convicción de que es posible actuar localmente y pensar globalmente. Para ello, sin embargo, se requiere pensar en diseños creativos de participación democrática que tengan significado social. Después de todo, aunque nos inclinamos hacia diseños más descentralizados y democráticos para la economía, tendríamos que plantearnos el desafío que representa distribuir los recursos naturales necesarios para la producción y en algunos casos, para la prestación de los servicios. Para ello nos veremos forzados a empezar a discutir, a debatir y a ensayar con mecanismos internacionales que incorporen a la gente impactada por las decisiones económicas, de modo que éstos tengan algún poder sobre las mismas. Todo esto habrá que hacerlo sin reducir la experiencia democrática en el plano local y en las comunidades particulares. En esencia, nos parece éste un debate fundamental entre los globalistas y los localistas, es nuestra responsabilidad comenzar a pensar que es posible generar un diseño que puede responder adecuadamente a esos dos planos de necesidad.

Valga señalar que algunos globalistas apuntan al hecho de que la sociedad con significado tendrá que participar en el diseño de alguna configuración democrática de índole internacional, para poder administrar y facilitar el tránsito de instituciones y el manejo adecuado de los recursos a través de las distintas sociedades (Soros, 1998). Igualmente, el nuevo “ethos” de respeto por la

naturaleza, por el ambiente y por las limitaciones humanas tendrá que incluir la creación y la discusión de un plan transnacional, internacional y también de corte global

Simultáneamente, nos parece que hay que asegurar la potenciación de los recursos humanos, aun en circunstancias donde las decisiones se tomen a distancia considerable de ellos. Por otro lado, debe observarse que el fortalecimiento de la participación democrática es directamente proporcional a la potenciación de las comunidades en su dimensión sustentable, manejo adecuado de los recursos locales, consumo sensato de bienes y servicios y entendimiento adecuado de lo que sucede en el mundo y en el planeta en general

Cuando se nos pregunta si favorecemos la centralización o la descentralización de la economía y sus procesos decisorios, y por otro lado, si la centralización es para cuando hay escasez de recursos y la descentralización para cuando hay abundancia de los mismos, la contestación inteligente es que ambas cosas son ciertas. Es un principio bien conocido de sociología institucional, que un sistema complejo como el de la sociedad exhibirá arreglos centralizados y descentralizados al mismo tiempo para poder lograr efectividad general. Una de las metas explícitas de los diseños globales, por ende, sería tomar acciones inmediatas encaminadas al re-apoderamiento de la región, del estado, de la localidad y de la comunidad, para asegurar así el incremento prudente en su base de autosuficiencia. En ese caso, la globalización permitiría la cristalización de un diseño descentralizado que vincula los planos global, regional y local

A esos efectos, entendemos que los medios de comunicación social le deben impartir una particular y mayor consideración a las ideas que buscan trabajar con la responsabilidad social y con la participación comunitaria por parte de las instituciones y las corporaciones. El punto crucial es que hay que trabajar para reforzar y expandir la seriedad con que algunas empresas están tomando participación en el contexto social (McLagan y Nel, 2000). Éste es un ángulo particularmente importante, porque hay que evitar que se generalice la idiosincrasia de que a nadie le importa nada, con excepción de su interés particular o sectorial. No obstante, según crece la conciencia de una política social de significado, así también, entendemos, crecerá la disposición y la voluntad de la gente para involucrarse en asuntos más abarcadores que afectan la política pública

Esta serie de pasos y de diligencias nos parece que resultan fundamentales para la gestión y para seguir democratizando la actividad económica y social, entendiendo por esto que distintos sectores y públicos atentos participan en el proceso de formular ideas y de implantar las mismas. Sobre este aspecto, al menos en los últimos diez años, nos hemos dado a la tarea de reconceptualizar las empresas y de expandir la noción sobre cuál es el negocio de los negocios. De este modo se facilita la conexión orgánica entre las empresas y las comunidades locales, ampliando así la posibilidad de rediseñar estas operaciones vinculándolas más a los vecindarios, a las comunidades y a los municipios, sin perder sus conexiones con el plano local.

Imaginemos por un momento que el mundo que conocemos se colapsó anoche. ¿qué podríamos hacer para que la nueva economía que surja ofrezca incentivos espirituales y materiales para que los seres humanos contribuyan y colaboren con las instituciones que deseen ser socialmente responsables? Lógicamente, esas organizaciones tendrían que premiar a los seres humanos por actuar con compasión y sensibilidad los unos con los otros y con aquellos que ejercen la mejor expresión de su creatividad, inteligencia y responsabilidad social. Serían éstos, por consiguiente, los compañeros de trabajo seleccionados como los supervisores, los gerentes, los directores y los representantes de las unidades principales de esa corporación. La idea fundamental también es que todos los que trabajen en la organización participen en las decisiones o en la implantación de las estrategias en cuanto a cómo y cuándo se distribuirían los productos y los servicios entre los clientes potenciales, de modo que los últimos conozcan de antemano la disponibilidad de estos productos y servicios sin tener que entrar en manipulaciones desarticuladas. La producción y la prestación de servicios se basarían en la mejor información disponible de las modalidades que adelantan el bien común. Por otro lado, la semana de trabajo podría acortarse, porque tan pronto se hagan estos ajustes, en los primeros años de las próximas generaciones, y se cumpla con las necesidades básicas de la vivienda, la vestimenta y otros elementos necesarios para superar la cultura de la pobreza, la cantidad total de los bienes y los servicios innecesarios o superfluos se podrían reducir.

### **La transformación del mundo del trabajo**

Si el objetivo principal de la economía es nutrir ética, espiritual y profesionalmente a los seres humanos, para que sean

capaces de mantener relaciones de convivencia, de solidaridad, de virtud cívica y de un alto sentido profesional, entonces el escenario del trabajo tiene, por obligación, que reconceptualizarse como el dominio primario en el desarrollo del ser humano. Existe mucha evidencia científica que sostiene la idea de que hasta el trabajo más aburrido de la vida puede ser significativo para el ser humano cuando se interpreta como parte de un proyecto institucional y social de mayor trascendencia y significado, y se organiza de una manera razonablemente democrática. Por años hemos estado igualmente abogando por un programa de acción social encaminado a la santificación del trabajo y eso se logra integrando al menos tres elementos principales

- 1) la interpretación del trabajo como pertinente al bien común
- 2) la organización y la administración democrática del trabajo
- 3) el desarrollo de la posibilidad de rotar, de ensanchar y de enriquecer el conjunto de tareas que describen el trabajo

El último aspecto está relacionado con el concepto de las sabáticas organizacionales

En Puerto Rico los sectores constitutivos y las comunidades han vivido en su historia momentos especiales cuando las personas han canalizado sus energías hacia el bien común. Estos casos han ocurrido generalmente durante un gran espectáculo deportivo, en las fiestas mayores de los pueblos o las crisis de gran envergadura compartidas. Por ello entendemos que no nos resulta intrínsecamente irrealista el concebir una sociedad en la cual la gente verdaderamente dedique sus energías a cristalizar el bien común, particularmente si sus miembros visualizan cómo se beneficiarían ellos mismos de la esencia de ese proceso. Un paso fundamental sería, esforzarse para la creación de una mística de trabajo donde la gente tenga un sentido genuino de que se trabaja hacia el bien común.

Es importante que cada institución separe un número de días al año para crear una visión y un propósito, a modo de galvanizar las metas y los objetivos que la gente tiene relacionados con sus escenarios de trabajo, lo que incluye un análisis sobre cómo la institución y las tareas que se desempeñan contribuyen al bien común. Sería necesario, por otro lado, que cada año la gente revise dicha expresión y, si fuera necesario, haga los cambios pertinentes en la forma de organizar el escenario de trabajo. Ello incluiría factores tales como aquello que se produce, se sirve o se ofrece, a modo de asegurar una contribución social de mayor envergadura.

Nuestro argumento es que los problemas y los disloques del mercado pueden ser superados por vía de la inteligencia y de la capacidad humana, principalmente la de los profesionales. De modo que es posible, por vía del rediseño de las organizaciones y del trabajo, introducir unas formas de organización democráticas para balancear algunos de los disloques del mercado.

### **La gerencia y la administración democrática**

Entendemos que el proceso mediante el cual los escenarios de trabajo deciden cómo y qué producir ya se está democratizando. Los aumentos en la productividad y el compromiso sólo son posibles cuando los empleados por sí mismos configuran las condiciones de su trabajo y se sienten profundamente identificados con los resultados que se persiguen. Por tal motivo hace mucho tiempo, hemos venido proponiendo la meta de cambiar las condiciones de trabajo, a modo de aumentar la seguridad, la salud y las oportunidades para que los empleados utilicen su inteligencia, su creatividad, su cooperación, su empatía y su sensibilidad en la consecución de las metas y los objetivos que persigue la organización.

Un programa que hemos impulsado es brindar a los empleados la oportunidad de que participen voluntariamente en doce sesiones, de dos horas cada una, alrededor del tema de cómo manejar el estrés ocupacional. Luego se analizan las distintas alternativas para facilitar y mejorar las tareas, de manera que los empleados se sientan más realizados sin necesidad de reducir el volumen de trabajo y la amplitud de la agenda por materializar. En esos grupos se discuten los obstáculos internos y externos para lograr la ventaja competitiva con aquellas oportunidades que le permiten humanizar el trabajo. Un punto que queremos enfatizar es que estos diseños y estructuras democráticas como la que hemos discutido cobran cada vez más importancia en ese rumbo hacia el futuro.

Obviamente, para robustecer estas estructuras democráticas es menester construir y difundir una experiencia genuina de comunidad y de solidaridad en el mundo del trabajo. La creación en este sentido de conexión y de reconocimiento mutuo en el escenario del trabajo es ineludible.

Los diseños democráticos, a su vez, son necesarios para la nueva organización del trabajo del futuro, lo que entraña reeducar a la gente a modo de experimentar la necesidad de ocuparse de sus compañeros y de comprometerse realmente con los demás. Los elementos fundamentales de esta nueva teoría del trabajo son el

apoderamiento, el crecimiento y el desarrollo personal y colectivo, la educación profunda, la equidad y la integración de todos los subgrupos o sectores

### **La rotación de tareas y el año de sabática**

A los efectos de elaborar algo más, sobre lo sugerido en relación con el año de sabática, quisiéramos presentar algunas reflexiones. No importa cuán interesante sea un trabajo, si la gente está atada al mismo por 40 ó 50 años, se van a colapsar, dándose de baja en la expresión de su energía creativa y emocional. Por esta razón la economía debe proveer, como opción y no como requisito, que a la gente se le permita participar en un diseño de rotación de tareas. Por otro lado, el mecanismo de las sabáticas debe vincularse a la utilización de cierta porción de ese tiempo para que voluntariamente se trabaje en algún servicio social, comunitario o de ayuda propia, que sea vital para la región o el vecindario donde reside. A tales efectos, es posible incluso desarrollar un banco de información y de proyectos que le facilite a las personas el tomar decisiones al respecto y les haga posible planificar sensatamente las relaciones entre los factores tales como la organización, el trabajo, la sabática, la labor voluntaria, la ayuda comunitaria y la inversión social.

A riesgo de que piensen que estamos locos, imaginemos los efectos positivos que podría tener para el país el que toda la sociedad tomara un año de sabática. Esto se parecería un poco a la idea bíblica de dejar de labrar la tierra para darle descanso mientras se vivía del excedente acumulado y se dedicaban a otras tareas de índole espiritual. En nuestro caso, el país podría tomar unas vacaciones para participar en proyectos de reconstrucción social. La idea principal sería explorar con distintas posibilidades fuera de los marcos de trabajo constitutivos. En cierto modo, y aunque en menor escala, una situación similar ya la vivimos durante la experiencia que tuvimos los días, semanas y meses después del huracán Georges.

El impacto y beneficio de tener a la mayoría de la gente compartiendo una sabática sería enorme. Se reducirían las tensiones y se crearían posibilidades para que la sociedad formulara los propósitos compartidos, especialmente aquellos que serían más difíciles o más anónimos, y que se llevan a cabo en tiempo extra o complementario al calendario normal. En cierto modo este proceso tiene sentido similar al que se visualizaba para los festivales en los que participa la sociedad entera y que eran

parte de la vida esencial del mundo de la antigüedad. En la actualidad, sería una oportunidad para constituirse en una experiencia transformadora.

Sugerimos, además, que se utilice la última tecnología para asegurar una participación masiva, a manera de que el mundo pueda utilizar esa oportunidad de sabática para tomar decisiones sobre aspectos fundamentales. Cabe mencionarse entre éstos, la utilización de los recursos ambientales, la distribución de las prioridades para la producción y la generación de servicios, así como explorar con distintas modalidades para resolver disputas y problemas sociales fundamentales. Este tiempo también se podría utilizar para robustecer las bases de nuestra energía espiritual y la energía colectiva de la comunidad humana. Esto liberaría a la comunidad humana para celebrar, durante un año cada siete años, y fortalecer a los ciudadanos en su expresión creativa, unas dimensiones esperadas y nunca antes vistas. El argumento al respecto es que estos ejercicios ayudarían a dar un salto cualitativo de la conciencia colectiva sobre la experimentación científica, lo que le permitiría a la gente sentirse que, más allá de estar perdiendo tiempo, estarían logrando avances espectaculares. De esta forma, se le permitiría a la tierra y al país físico lograr también una sabática. Imagínese lo que sería implantar la visión bíblica, de que cada siete años se redujera la producción, de modo que el país descansara de su gran actividad y de su intención frenética de utilizar todos sus recursos. Existe también el propósito de ensayar con un ritmo de tiempo diferente, lo que nos permitiría reflexionar acerca de nuestra relación de los unos con los otros.

Los expertos en agricultura nos han instruido que la tierra se torna más productiva cuando se le da la oportunidad de descansar y de reconstruir sus recursos biológicos. Estamos maravillados que un fenómeno parecido ocurrió después del huracán Georges. En apenas tres meses, la naturaleza resurgió más verde, brillante y fértil que nunca. Ello nos puede llevar a preguntarnos si en realidad hay tal cosa como un mundo físico o si estamos en presencia de un concepto, que no es otra cosa, que una pretensión de obtener de la realidad las propiedades espirituales, éticas y materiales esenciales que forman la estructura de la colectividad.

Hay que establecer, no obstante, que a nadie se le forzaría a tomar una sabática si no lo desea. No se trata de causarle ansiedad a los que se preguntarían ¿qué haría yo si no tuviera que hacer lo que estoy haciendo? No hay duda de que alguna gente invertiría una enorme cantidad de energía tratando de refutar esta propuesta.

y buscando las razones por las cuales no podría funcionar. Nuestro argumento, sin embargo, es que sí puede lograrse y que la mayoría de la gente está interesada en tomar una sabática para contribuir de una manera diferente. Imaginen el beneficio que sería el que se organizaran y se movilizaran equipos de economistas, psicólogos, trabajadores sociales, líderes de la comunidad y cuerpos de voluntarios, para construir los escenarios alternos para hacer que esta idea funcione, respetando las necesidades y deseos diversos de la ciudadanía. Sería éste un experimento de pensamiento que se podría hacer entre amigos, a los efectos de identificar servicios vitales que pudieran diseñarse y administrarse en nuestra propia comunidad y que constituiría una aportación que realizara la ética del trabajo.

### **Hacia una teoría positiva del trabajo**

Una de las limitaciones más grandes de los años 60 fue precisamente, la ausencia de una interpretación que valorizara el trabajo, los trabajadores, los profesionales, los técnicos, los académicos y los empleados en general. Se pensaba que el trabajo no era otra cosa que una experiencia de enajenación dentro de la sociedad industrial, por lo que no es de sorprender que la gente tratara de evitar el trabajo, de sacarle ventajas o de hacer el mínimo posible. Si el trabajo, por el contrario, se transformara en una gestión en la cual las personas tienen mayores oportunidades para actualizar sus capacidades como seres humanos y ser más creativos y solidarios, entonces se estarían echando los cimientos de una teoría respetuosa del trabajo y de las relaciones entre los seres humanos trabajadores. La productividad total de la sociedad aumentaría en la medida en que ocurre una utilización más genuina y un despliegue más actual de parte de los seres humanos dentro de ese contexto. Abogamos, por tanto, por la formación de una nueva ética de trabajo, que no se basa en el sacrificio, sino en la interpretación de éste como una actividad a través de la cual somos capaces de externalizar nuestra existencia en el mundo y actuar, conjuntamente, hacia la consecución de los objetivos compartidos. Se trata entonces, de crear una sociedad que ofrece a la gente las oportunidades suficientes para experimentar placer a la par que se trabaja.

Estamos seguros de que la economía tradicional diría que esta propuesta no funcionaría, a menos que se le incorporen refuerzos extrínsecos para inducir la labor, porque presuponen que el trabajo ha sido tácita o explícitamente definido como algo desagradable.

Concedemos que esa proposición pudiera ser cierta en el mundo tradicional. Reconocemos, así mismo, que si súbitamente, sin considerar ninguna otra cosa, nos diéramos a la tarea de establecer estos cambios en el escenario de trabajo, probablemente algunos de ellos no prosperarían.

En un sistema convencional y anticuado donde la gente ha sido adoctrinada a desconfiar los unos de los otros y a asumir que sufrirán daños si no dedican sus energías para conseguir sus intereses personales, probablemente se abusaría del diseño que aquí se propone. Es por esta razón que ningún plan para la economía puede separarse de un plan para la sociedad entera. Si organizamos el mundo de tal manera que desde la niñez, y en la familia, la gente sea educada para que exploren maneras de contribuir los unos con los otros, y de mirarse a sí mismos como parte de una empresa común y de reconocer que el trabajo puede ser un mecanismo para contribuir al bien común, y no solamente un medio de ascenso propio, entonces probablemente encontraríamos la actualización, el crecimiento y el desarrollo dentro del mundo del trabajo.

Tenemos la convicción que se puede trascender a otro plano porque hemos trabajado con muchos hombres y mujeres de negocios que desean contribuir a transformar la interpretación reducida de las organizaciones que sólo se focalizan en los aspectos financieros y presupuestarios. Por tal motivo, es necesario darle la bienvenida a todo el que quiera trabajar en algún proyecto de transformación social, lo que significa superar la mentalidad adversaria, de ellos y nosotros, y superar, así mismo, la psicología de que hay un enemigo que combatir.

El punto es que no podemos rechazar una mentalidad de avanzada para aferrarnos a una posición gerencial importante pensando que estas dos cosas se contradicen. Muchas veces las posturas de rechazo al cambio no son sino reflejo de la ausencia del poder personal e institucional para transformar la realidad.

Con humildad, también reclamamos cierto crédito por haber empezado a hablar acerca de la necesidad de construir una nueva generación empresarial en el país. Esa generación está emergiendo y da signos de vida. Es fundamental ir compartiendo deseos y aspiraciones con todos los sectores, hasta lograr una sociedad más compasiva y sensitiva a las necesidades, especialmente de aquellos que están más necesitados.

Los miembros de esa generación se sienten más fortalecidos y seguros de sí mismos, pero también comparten algunas

preocupaciones y un sentido de cautela sobre las metas que se quieren incorporar. En fin, lo que estamos diciendo es que en el Puerto Rico del futuro hay que eliminar la tendencia a demonizar los sectores, las profesiones y los seres humanos en general. La pregunta que debemos hacernos ya no es si son capitalistas, gerentes, tecnócratas o burócratas los que trabajan dentro de un sistema opresivo, sino ¿quién está dispuesto a trabajar para edificar un sistema de instituciones con sensibilidad ética, espiritual y ecológica, que permita a la gente apoyarse unos a otros y laborar más productivamente hacia la consecución de objetivos institucionales compartidos? En la medida en que las personas estén dispuestas a este tipo de cambio personal, interpersonal, intelectual y espiritual, estarían contribuyendo, desde sus respectivos escenarios corporativos y organizacionales, a lograr un movimiento político, económico y social verdaderamente de avanzada.

En un cuestionamiento de índole más filosófico esto significa preguntarnos ¿cómo podemos organizar la economía para que sirva con prudencia al bien común y hasta qué punto la economía fomenta la formación de seres humanos espirituales, éticos, sensitivos y competentes, que pueden sostener unas relaciones de solidaridad, convivencia, aprecio y virtud cívica? Si utilizamos estos criterios podríamos movernos de la discusión estéril y abstracta de los sistemas sociales y económicos para avanzar hacia la identificación de unas guías específicas que continúen con las reformas sociales y económicas y que promueven las metas y los objetivos del sistema humanista que nos interesa desarrollar. Si al hacer este esfuerzo tenemos que llevar a cabo algunos cambios en la economía, lo haremos, porque sería evidente la necesidad de alcanzar una vida económica que esté centrada en premisas de virtud cívica. Aquellos que piensen que estos tipos de cambios son imposibles, ignoran una de las dimensiones más esenciales, sensitivas y vulnerables del mundo organizado: los seres humanos tienen necesidades de significado, tienen habilidad para entender las consecuencias destructivas del “ethos” del egoísmo, y son, así mismo, los que pueden convertirse en protagonistas de la arquitectura de una sociedad mejor.

En los últimos treinta años he conocido cientos de miles de profesionales y empleados de las diversas organizaciones y de los distintos sectores de este país que me han manifestado que favorecen los esfuerzos a favor de una psicología del significado humano que insista en la centralidad de una nueva dirección ética y

normativa, lo que ha sostenido nuestra esperanza. Medio en broma y medio en serio, hemos platicado sobre la posibilidad de encontrarnos todos en el Estadio Hiram Bithorn para compartir y fusionar ideas.

### **Hacia una auditoría social**

La política de significado, también apunta al logro de un balance entre las consideraciones estrictamente financieras y la dimensión normativa que se focaliza en los aspectos éticos, espirituales, sociales y ecológicos. La idea estriba en que la productividad, la eficiencia y la racionalidad de las acciones debe filtrarse a través del colador socialmente normativo.

Para asegurarnos de que estamos en la ruta correcta, los profesionales que abogamos por una sociedad orientada hacia el significado, tendremos que establecer un proceso de auditoría social que acompañe a todo plan de inversiones, a todo proyecto, toda propuesta legislativa, reglamentación y a todo presupuesto. Dicha gestión tendría que realizarse, igualmente, por todas las corporaciones, las instituciones cívicas, los proyectos comunitarios, los municipios, las agencias gubernamentales y los cuerpos legislativos.

La premisa fundamental es que toda institución, toda propuesta de política pública, y toda pieza legislativa tienen un grupo de constituyentes a los que tienen que responder. Son éstas las clientelas que se afectan por las operaciones y los desempeños de las instituciones en cuestión, así como por los resultados de las políticas y piezas legislativas. Por consiguiente, son dichas clientelas las que tienen la urgencia de conocer y de participar en esos resultados.

Para los constituyentes y los grupos de clientelas, la auditoría social sería una herramienta importante de fortalecimiento, apoderamiento y una dimensión fundamental hacia la cual la política del significado tendría que dirigirse y aportar. El propósito fundamental de esta estrategia sería determinar las consecuencias de las acciones institucionales, políticas y legislativas, midiendo y anticipando su impacto en el bienestar psicológico, espiritual y social de la sociedad y los ciudadanos que la componen. La gestión de pensar en torno a estas metas ayudaría a las comunidades a renovar diariamente la conexión entre los proyectos específicos y el sentido necesario del bien común y la vida buena.

Nos parece pertinente y muy importante mantener viva la pregunta, ¿para qué es la economía?, tratando de superar el

paradigma convencional que pondera la misma en términos de su capacidad de producir bienes tangibles, materiales y externamente mensurables. Sin ánimo de socavar esta conceptualización nos interesaría expandir la misma, abogando por la interpretación amplia que sostiene que el objetivo principal de la economía es reproducir la forma de vida humana. Ciertamente, la economía tiene que desarrollar mecanismos efectivos para producir alimentos y otros bienes esenciales, pero también, debe sostener a los seres humanos física, psicológica y socialmente, con todas sus complejidades y deseos fundamentales.

Uno de los componentes principales en la reproducción de una forma de vida humana es el proceso de hacer que la gente participe en la creación de esa vida que buscamos reproducir. Por tal motivo, la manera en que producimos la vida humana, tanto en sus aspectos materiales como en sus dimensiones psicológicas, sería parte de la evaluación del éxito de la economía. Para efectos de puntualizar, estamos diciendo que el objetivo de la economía debe ser ayudar a reproducir y a sostener seres humanos que sean capaces de realizar su más alta potencialidad de afecto, solidaridad, convivencia, compromiso, confianza, vitalidad, sentido estético y de sensibilidad espiritual y ecológica.

La manera en que se organiza la producción y la distribución de bienes está vinculada con la manera en que reproducimos la especie humana, tanto en su sentido físico como social. La niñez y su bienestar es un imperativo de la sociedad. El modo de configurar el cuidado, la salud y la nutrición de los niños es un planteamiento también, fundamentalmente económico, al igual que lo son las formas de planificar la actividad agrícola, industrial y la informática. Tenemos que realizar un esfuerzo titánico para rebasar las premisas fundamentalmente patriarcales que hacen que los esfuerzos mayúsculos que se realizan en la actualidad en esta dirección pasen a veces desapercibidos para la atención social.

### **La psicología de la paternidad, la reciprocidad y el significado**

En estos días nos hemos planteado radicalmente el complejo y difícil desafío de la paternidad. El objetivo es cómo llegar a ser los padres que debemos ser entregándonos de lleno a este proceso, conociendo profundamente a nuestros hijos, siendo consecuentes y consistentes en esa ardua tarea, protegiendo, promoviendo y proveyendo para el crecimiento y desarrollo de nuestros niños, amando a la madre de nuestros hijos, escuchando activamente a los hijos y contribuyendo a su equipaje ético y espiritual. Deseamos

enfaticar, que este sistema de relaciones es totalmente esencial para cualquier teoría económica y para la reciprocidad y vinculación entre las familias, las escuelas, las comunidades y la actividad económica, lo que es un asunto fundamental para la vida competitiva del futuro (Sahlins, 1998)

Por consiguiente, abogamos por la proliferación de una psicología social de reciprocidad. Cuando no hay expectativas de una reciprocidad, los seres humanos se tornan en adversarios, no desarrollan mayor interés por la salud financiera de las organizaciones y, por ende, las organizaciones se ven impedidas a desarrollar un sentido fuerte de obligación y de compromiso con sus recursos humanos. Cabe mencionar que, aun dentro de las definiciones estrechas de la economía, la calidad de los compromisos morales entre sus participantes resulta fundamental para determinar el éxito futuro de esa economía y de sus instituciones protagónicas. Repetimos, por tanto, que el ethos de la compasión y de la responsabilidad con el ser humano es el resultado de una cultura efectiva de trabajo, lo que redundará también en aumento de la productividad económica y en un mejor desarrollo de las instituciones correspondientes. Inversamente, el deterioro social, que para nosotros no es otra cosa que una crisis de significado, tiene consecuencias dramáticas para la actividad económica en cualquier país.

Algunos investigadores importantes han apuntado los efectos económicos que trae declinación de la reciprocidad y la virtud cívica. A modo de ejemplo, en las escuelas, cuando los niños no saben ayudarse unos a otros, los maestros tienen que invertir mucho tiempo en controlar la disciplina y atender individualmente a los que presentan problemas de conducta. Se crea una pérdida crónica de la eficiencia al tener que manejar la falta de cortesía y de modales cívicos, lo que incluso puede degenerar y culminar en crímenes y violencia dentro del escenario escolar. Ese escape de tiempo académico y educativo es económicamente significativo y se parece bastante al escape significativo de tiempo que ocurre con los empleados, vendedores y clientes, los que a veces se mueven a trabajar con los competidores, motivados por la falta de cumplimiento con los requisitos y otras normas básicas del comportamiento. Por eso no nos sorprende en el Siglo XX, la proliferación exponencial de los supervisores en todas las instituciones, la proliferación de los que desempeñan un papel social de guardias, fiscales, policías y auditores organizacionales, y todo ello aumentando el costo de las operaciones y provocando

dificultad en validar su contribución o valor agregado a dichas organizaciones

En EEUU se calcula que hay trece millones de supervisores en el sistema de instituciones y se asegura que la mitad de ese número no desempeña una labor directamente productiva para las organizaciones. Hemos realizado en Puerto Rico un cálculo parecido y se ha podido establecer que en la isla, de una población empleada de 1,200,000 seres humanos, hay alrededor de 200,000 supervisores formales.

Quisiera hacer un paréntesis para intercalar algunas reflexiones de la filosofía de la calidad que nos parecen pertinentes. Desde finales de la década de los 30 se sabe que el mecanismo de la inspección que incluye aquellos que van a inspeccionar el trabajo de otros y los procesos relacionados con esto, no añade valor a las operaciones, y que, muy por el contrario, significa un costo mayor.

La filosofía de la calidad ha luchado mucho por explicar epistemológicamente cómo reducir, y en algunos casos eliminar, el fenómeno de la inspección porque dadas las condiciones propicias al ser humano, éste tiene la capacidad de hacer las cosas bien desde la primera vez, y de constituirse en su propio inspector. En la sociedad del Siglo XX, la inspección se ha encontrado ineficientemente desparramada. Por el contrario, en el Siglo XXI, con su sistema de redes y su conectividad virtual, se empiezan a cuestionar fuertemente los fundamentos de dicho diseño. Retornamos entonces a nuestro punto medular de que enseñarle a la gente la profundidad, la intensidad y el alcance de las formas de ayudarse unos a otros, es igualmente efectivo para asegurarse que el trabajo se realiza bien. Sostenemos, pues, que hay una relación directamente proporcional entre la cooperación y la calidad de los resultados.

Durante la última década hemos predicado, igualmente, la necesidad de que el sistema de instituciones comprenda que, en muchas ocasiones, el deterioro social se relaciona con un ethos o una cultura institucional de egoísmo que hace más difícil que la gente pueda manejar y administrar los contextos de austeridad en el presente que aseguran el progreso económico del futuro. La reestructuración deslavazada de las organizaciones, con la reducción de costos y junto con las políticas financieras estreñidas, contribuyen a crear una ideología social y una ética de naufragio, que hace difícil la cooperación y la colaboración necesaria para que se lleven a cabo los proyectos de transformación social e

institucional. En todo esto hay un corolario importante y que procede traerse a la superficie social. Cuando un grupo se dedica principalmente a socavar o degradar a otro, el mismo tendrá suma dificultad en contribuir a las gestiones de crear, diseñar o implantar una mejor sociedad, que esté basada en los principios de la política y de las organizaciones del significado. Con esto queremos decir que es una pérdida espectacular de energía el dedicarse a neutralizar a un oponente en vez de contribuir a la edificación y al desarrollo de las instituciones y de la sociedad.

Nuestra exhortación dramática, ferviente y pasional radica en que todos, inmersos en una burbuja de compromiso y de pasión, resistamos las presiones de reducir, achicar y encoger nuestra visión del futuro movidos por supuestos pragmáticos. No reduzcamos nunca el alcance de lo que colectivamente somos capaces de diseñar y crear. Recuerde que hay que llevar e inspirar a la gente para que se atrevan a soñar otra vez, y hay que conducir a las instituciones a que, al menos, puedan hacerse la pregunta de lo que podríamos desear y hacer si no tuviéramos que ser realistas.

¿Cuáles son los elementos esenciales de nuestras visiones más ambiciosas? La contestación a esta pregunta marca una contribución significativa a las propuestas de cambio y transformación. Retornaríamos, como podrá observarse, al principio de Noé que trabajó arduamente durante casi cien años esperando un futuro mejor. La esencia de la filosofía de la esperanza dentro de la psicología social del significado es retener nuestra visión de lo que es posible en el futuro y rechazar los amarres del presente. Mientras la sociedad anacrónica, convencional y tradicional no sea exitosa en masacrar nuestras visiones de futuro, los acomodos y las negociaciones del momento no necesariamente tienen que ser destructivas. Es posible construir una versión positiva de la realidad y del realismo social. Para nosotros, el ser realista significa dos cosas: la primera, hacer constantemente nuevas ponderaciones sobre cómo podemos encarnar nuestros ideales, dadas las condiciones del entorno presente, la segunda, hacer nuevas investigaciones sobre cómo nos podemos mover más allá de “lo que es” hacia “lo que debería ser,” dado el contexto presente. En ese sentido, el realismo adquiere una nueva dimensión, la cual se perdió en el mundo del Siglo XX. Hay que romper todo círculo vicioso. La realidad es la que creamos. Mientras más fuerte es el viento más fuertes tienen que ser los árboles.

### **Hacia una teoría del trabajo que incluya la responsabilidad profesional**

Para propósitos de fomentar la responsabilidad profesional, consideramos que desde la escuela elemental se debe incluir en los currículos el estudio de la cultura de trabajo, la forma en que está organizada y cómo se relaciona ésta con la sociedad y con la calidad de vida que se quiere plasmar. Nos parece que los universitarios pueden hacer una contribución mayor en las gestiones relacionadas con la explicación y la exposición de unas estrategias que honren el trabajo, que valoren las contribuciones que hace la fuerza trabajadora y profesional para mejorar y ayudar a las organizaciones de la sociedad. Como cuestión de hecho, entendemos que este asunto debe ser una prioridad para la atención pública. Es por eso, que planteamos que en vez de ser un día libre, el Día del Trabajo debe dedicarse genuinamente a honrar aquellos que hacen una contribución para el desarrollo del bienestar común de la sociedad. Ahora bien, cabe considerarse que el apoderamiento 'empowering' de la gente debe significar un compromiso con la responsabilidad personal e institucional.

Siempre hemos cultivado la metáfora de la sociedad como un gran bizcocho donde la gente se acerca a cortar un pedazo, como un recipiente gigante de galletitas, donde la gente se acerca a buscar una. Tenemos que crear la riqueza (el bizcocho o las galletas) no solamente para consumirla, sino también, tenemos que involucrarnos en el trabajo de producción de esa riqueza, aunque de momento no parezca gratificante, pero que a largo plazo se estaría haciendo una contribución institucional y social de impacto. La prueba máxima de un trabajo gratificante no es que sea fácil o divertido, sino que tiene sentido para la persona que lo desempeña porque se percibe como parte de un proyecto de envergadura mayor.

Está la estructura mental de la gente dispuesta a dar su vida por salvar a otro ser humano y por hacer una contribución para el bienestar de la comunidad. Si las personas se sienten vinculadas a otros seres humanos, a través de un sentido ético y de un propósito espiritual, entonces estarán dispuestas a hacer cualquier cosa y por consiguiente, trascienden el pensar exclusivamente en el beneficio propio. Quisiéramos, en este punto, traer a colación un tema que hemos tratado anteriormente, que es la importancia de cimentar la autoestima individual y de los demás.

Si la gente se siente significativamente mal con respecto a ellos mismos y la forma en que están constituidas sus vidas,

entonces desarrollará sentimientos internos de culpa, lo que redundará en una ausencia peligrosa de apoderamiento o fortaleza personal. Ese sentido psicológico de interpretarse a sí mismos como que tienen menos poder del que verdaderamente poseen lleva a la gente a no desempeñar a la altura de sus potencialidades. Una prédica fundamental es enfatizar el desarrollo de políticas y estrategias que estén a la altura de nuestros mejores entendimientos. La sociedad sumamente simplista de finales de Siglo XX, ha estado orientada precisamente a hacer todo lo contrario. Se observa que en cualquier rincón y bolsillo de esa sociedad se han estado realizando políticas y estrategias que no han sido fundamentadas en la plataforma de conocimientos profundos. En esa categoría cae la posición de la economía como un vehículo exclusivamente para proveer y satisfacer nuestras necesidades materiales, sin vincularse la misma con los propósitos más elevados de nuestra existencia, como expresión y mecanismo para lograr el bien común y el aprecio de todos aquellos que nos rodean.

### **La educación**

Otro ejemplo de visión estrecha es concebir la transformación educativa como si se tratara meramente de invertir energías para mejorar los salarios de los maestros y los profesores y reducir la tasa del número de estudiantes por instructor. Quisiera dejar clara mi posición al respecto. Apoyo completamente las gestiones para mejorar los salarios y las condiciones en el salón de clases. Las mismas deben continuar dinámicamente tratando de conseguirse en la ruta hacia el futuro. Hay que explicar a la ciudadanía la importancia y las razones de estas políticas, para que no se distancien de la implantación de las mismas. A largo plazo, los maestros deben incorporar entre sus funciones y deberes el despertar la conciencia pública en relación a la docencia, explicando al país el servicio que prestan a la comunidad y la forma en que el claustro también se interesa y se involucra en mejorar la calidad de vida, en elevar los valores y las reglas morales, y en realizar otras tareas encaminadas a encarar la enajenación y la soledad de una sociedad que lucha por superar el individualismo y el egoísmo como características psico-sociales (Christensen, Garvin y Sweet, 1991). En ese sentido, toda educación debe estar encaminada a discutir premisas normativas y filosóficas fundamentales. Las escuelas y las universidades no pueden ser neutrales. Las mismas tienen que estar explícitamente comprometidas con la gestión de inculcar valores de solidaridad,

de empatía, de convivencia, de cooperación, de compromiso con otros, de sensibilidad espiritual y ética, de respeto por las diferencias individuales, de respeto por el aprendizaje y el trabajo arduo, de responsabilidad, autodisciplina, y de tolerancia y honestidad

Los estudiantes, a su vez, tienen que aprender la multiplicidad de enfoques filosóficos pertinentes a la gestión de actualizar los valores, las normas y las visiones de mundo atemperadas a las realidades contemporáneas y del futuro. Es por ello que estamos proponiendo que desde kindergarten se ofrezcan unos cursos medulares para la enseñanza de la empatía y del trabajo en equipo. Es menester relacionar esta empatía a la diversidad étnica, cultural, religiosa y de clase social. También se hace necesario inculcar la empatía hacia cualquier grupo estigmatizado en la sociedad, empatía hacia los compañeros estudiantes hacia los padres y hacia otros miembros de la familia.

Las escuelas y las universidades serían sumamente innovadoras si formularan las estrategias de la enseñanza de la empatía, de solidaridad y del trabajo en equipo, para ser evaluadas en términos de su capacidad para crear una cultura de convivencia entre estudiantes y maestros en la escuela, la universidad y la comunidad. Aquellas escuelas que lo hagan más exitosamente, deberían ser reforzadas y reconocidas de una manera apropiada. Por otro lado, los exámenes para entrar a las universidades deberían incluir evaluaciones en relación a la empatía, la colaboración y la capacidad de trabajo en equipo de los estudiantes. Así mismo, ese aspecto debe ser considerado también en las pruebas y entrevistas de trabajo en las organizaciones y empresas. Si los estudiantes supieran que gran parte de sus éxitos en la universidad y en sus trabajos prospectivos dependerán en gran medida de sus habilidades para demostrar el manejo de estas destrezas, tendrían incentivos muy poderosos para abordar estas materias con seriedad.

Para nosotros fue precioso ver a los estudiantes activarse para encarar constructivamente los estragos del huracán Georges y tratar, así mismo, de ayudar a la comunidad significativamente. Imaginen por un momento, el cambio que se podría lograr en nuestra sociedad si todos los estudiantes del país estuvieran involucrados en el aprendizaje profundo de las destrezas de empatía y el trabajo en equipo, y si ellos realmente pensaran que es fundamental manejar destrezas tales como el reconocimiento a otros, el reconocimiento del dolor y el poder demostrarle a los

demás que son importantes ante sus ojos. Existe al respecto la siguiente dimensión que es muy importante considerar: la mejor manera de enseñarle a nuestros niños y a nuestros jóvenes a tomar en serio los elementos de empatía, de trabajo en equipo y hasta de sensibilidad espiritual es creando una oportunidad sustentable para que observen diariamente a los adultos y maestros tomando en serio estas consideraciones. A manera de ejemplo y sin ánimo de ofender a nadie, la mejor manera de sensibilizar a los niños y a los jóvenes acerca del poder de Dios y las realidades espirituales del universo es regularmente poniéndoles en contacto con comunidades que toman a Dios en serio. Cualquier otra cosa sería un mero ejercicio ritual y hasta superficial. Nos parece que lo mismo aplica al día de Acción de Gracias, cuando se deben discutir los valores de la gratitud, la humildad y la reverencia hacia la naturaleza y hacia los demás, en un ambiente de prudente celebración.

### **Enseñar a las familias destrezas de manejo y adaptación**

En nuestra experiencia y reflexión hemos descubierto que una de las razones más frecuentes por la que algunos estudiantes tienen dificultad de adaptarse a las escuelas y a las universidades estriba en que encaran grandes dificultades y profundos problemas familiares. Además, con frecuencia, no tienen una perspectiva clara sobre cómo manejar dichos problemas, ni tampoco tienen con quién discutir los mismos. Por eso, cuando en el seno de la privacidad unos queridos colegas me dicen que a veces soy más un psicoterapeuta que un maestro de la filosofía, de la gerencia o de la administración, acepto esa crítica con gusto, porque antes de proponer una enseñanza técnica hay que asegurar la presencia de una psicología de la compasión, de la ayuda y de la relación. Con esto quiero decir que hay que ayudar a los niños y a los jóvenes a interesarse en actividades relacionadas con las dinámicas familiares, estimulándose a platicar libremente sobre sus propias vidas familiares y los problemas que están encarando en el diario vivir. Hay que dar también unas oportunidades de enseñanza a los estudiantes, proveerles para que aprendan realmente del mundo del trabajo y de las características de los mercados competitivos. Todo ello entrelazado con los valores y “ethos” del amor, del afecto y de la solidaridad, lo que es medular para la vida de calidad en la familia.

Necesario resulta, así mismo, que desde los grados primarios se enseñe a los estudiantes a ver la televisión críticamente. No se trata, porque es imposible, de separarlos totalmente de la

televisión, sino más bien de identificar aquellos mensajes que tienen un sentido compartido sobre cómo ocurre la vida en la familia, lo que cobra mayor pertinencia en el Siglo XXI

Mi experiencia trabajando con los niños, los adolescentes y los jóvenes, es que según se les involucra en el proceso de explicación de estos fenómenos, ellos se fortalecen y se hacen capaces de contribuir a la política del significado, lo que contribuye preponderantemente al fortalecimiento de la familia, de la comunidad y del mundo del trabajo. Estas estrategias pueden beneficiar grandemente a las familias junto con el desarrollo de ciertas destrezas medulares de comunicación, incluyendo la habilidad de articular y expresar constructivamente sus pensamientos y sentimientos. Si esto es posible, entonces también será posible enseñar la responsabilidad y la autodisciplina personal.

### **La enseñanza de la responsabilidad y la autodisciplina**

Para contribuir a la productividad del país, a través de la elaboración de productos y en particular en la prestación de servicios, es necesario que los estudiantes y los jóvenes aborden este proceso reflexivamente para que no concluyan que el único propósito en la vida es el consumismo. Si no manejamos esta enseñanza tradicionalista, entonces los jóvenes, y algunos adultos también, pensarán que las cosas están ahí, exclusivamente para el consumo, lo que crearía en ellos expectativas de que tienen que recibir las cosas sin que les conlleve esfuerzo alguno. Estaríamos fallando en inculcar, también, la necesidad de crear, de dar y de construir, para poder recibir. Esta psicología que proponemos está relacionada con el verdadero y profundo espíritu del trabajo, del estudio y del servicio a la comunidad que se ha postulado.

### **El trabajo, el estudio y el servicio a la comunidad**

La mejor manera, y tal vez la única manera, de enseñarle a los niños la ética del trabajo arduo, la necesidad de la cooperación de los unos con los otros y la necesidad de que los seres humanos adopten responsabilidad social, es ubicándolos en situaciones de trabajo por un período prolongado de tiempo. Proponemos para ellos, la generación de programas de aprendizaje bien estructurados, a través de métodos de facilitación y mentores, dentro del contexto de una situación de trabajo. El objetivo perseguido es que los estudiantes puedan aprender y trabajar a la

par Resulta particularmente importante el promover que los estudiantes desarrollen una perspectiva reflexiva, porque sus ojos y juicios frescos pueden ayudar en los escenarios de trabajo a que se vea y se diseñe la realidad de manera diferente a la luz de ópticas no tradicionales. Hay que inspirar a los niños y a los jóvenes para que lleven a cabo estas reflexiones, propiciadas por experiencias como tertulias, en donde las puedan analizar, tanto en el contexto de la sala de clases, como en las situaciones concretas de trabajo. Una manera fundamental de enseñar la responsabilidad es incluyendo, sistemática y profundamente, el servicio a la comunidad como parte integral de la educación.

En la sociedad tradicional, el deseo de contribuir al bien común se restringe dentro de lo que interpretamos como sentido común, y para hacer eso se piensa que la gente tiene que sacrificar su interés personal. Es decir, que en la sociedad tradicional todo aquél que quiera rendir algún servicio comunitario estaría enfrentando un costo de oportunidad personal. Sin embargo, nosotros compartimos la visión de mundo en el que el sentido común de la sociedad estriba en apoyar los valores fundamentales, como la prestación de servicios y la ayuda mutua. Los jóvenes y adolescentes, más allá de sentirse obligados a rendir un servicio comunitario, sentirían que sus actos hacia el bien común son la expresión máxima de los valores que han integrado desde la niñez, lo que facilitaría un sentido de armonía y poder interior. Es por ello que servir a otros tiene que ser la actividad más valorada en nuestra sociedad. Siendo así, durante la escuela superior o inmediatamente después de la misma, aquellos estudiantes que hayan cualificado, a partir de sus atributos de sensibilidad, compasión y convivencia pública, se les permitiría participar en un programa, muy prestigioso y de alto nivel, relacionado con algún servicio público fundamental. Todo esto, a su vez, se fundamentaría en un profundo respeto por el aprendizaje y la actividad intelectual como una gestión personal y social.

### **El respeto profesional por el aprendizaje**

Nuestra proposición al respecto es bien clara. Si la sociedad y el sistema educativo tienen un respeto mayúsculo por el aprendizaje, los estudiantes lo tendrán también, y a la inversa. Es por esta razón que en la filosofía japonesa, cuando se habla de las etapas fundamentales del desarrollo de los seres humanos, se alude a lo siguiente: lograr una educación significativa implica posteriormente casarse, formar y estabilizar una familia y subir con

esfuerzo por la escalera del éxito. Estas tres dimensiones requieren un gran valor y sacrificio. Por tal motivo para los maestros también se incluye el desempeño como padres. Los maestros en esta concepción tenemos que estar visiblemente involucrados, no solamente con la enseñanza, sino con el aprendizaje en su sentido más amplio. La escuela, la universidad y la organización de trabajo, por ende, deben aspirar a convertirse en unos modelos de lo que se espera que el estudiante aprenda. En esta transición hacia la nueva sociedad, las comunidades y las instituciones tendrán que prestar mucha atención a la disciplina formativa necesaria para que las personas puedan crecer y desarrollarse en este nuevo esfuerzo y en la concepción de un programa de servicio público orientado hacia la excelencia.

### **La educación de la comunidad**

Por décadas se han hecho esfuerzos meritorios por transformar la educación a nivel de las escuelas y de las universidades. La noción de que la educación debe enfocarse en la preparación de los niños para el mercado de empleo es muy importante. Demuestra que como país nos preocupamos porque los jóvenes puedan encontrar una ubicación razonable en el mundo del trabajo. Ciertamente deseamos que todos los estudiantes adquieran una instrucción, de manera que puedan conseguir empleos y ubicarse exitosamente en el mundo productivo. Esta dimensión técnica hay que complementarla con la dimensión psico-social, que alude a un proceso de sensibilización intelectual, psicológica, espiritual y ecológica.

Recalamos que no hay ninguna contradicción entre estos dos juegos de objetivos si nos percatamos que el escenario de trabajo del futuro necesitará profesionales y trabajadores conocedores y diestros para la toma de decisiones democráticas, para la cooperación, para la creatividad y para la sensibilidad en las interacciones humanas. El trabajo, por ende, se va convirtiendo, cada día, en un sistema delicado de relaciones humanas. Obviamente, nuestras escuelas y universidades tienen prontamente que trazarse como objetivo el educar a los seres humanos para el trabajo cooperativo, las responsabilidades colectivas, la negociación de prioridades y la resolución de conflictos, ya que los empleados tendrán que considerar unos asuntos económicos y humanos amplios. Estos asuntos incluyen, entre otros, el impacto ambiental de las decisiones de producción y los efectos sobre la seguridad, las condiciones de trabajo relacionadas con la adopción

de nuevas tecnologías y las implicaciones de las determinaciones de invertir en los empleados y sus decisiones fundamentales de vida. Debe notarse que en esta situación la educación relacionada con el trabajo no constituye un asunto sencillo y exclusivo en la esfera de adiestramiento para trabajar, sino una forma genuina de educación cultural donde el ser humano, en una forma comprensiva, desde la perspectiva social, económica y ambiental, advierte y explora las consecuencias de su desempeño. Los trabajadores que desarrollen estas destrezas serán más efectivos en ayudar a las organizaciones a ubicarse competitivamente en mercados difíciles, a través de estrategias psico-sociales de un alto significado para la economía.

Aludimos a una especie de pedagogía de sistema, donde el estudiante aprende a confrontar y a integrar las disciplinas, las unidades, las organizaciones y los sectores de la sociedad más amplia. Esta integración se haría a partir de una serie de valores fundamentales con los cuales la educación como un todo tiene que comprometerse. A manera de ejemplo, sería interesante que en cualquier nivel académico se les solicitara a los estudiantes el realizar, (personal o colectivamente) un proyecto comunitario de envergadura mayor donde él, ella o el equipo, tuvieran que demostrar y desplegar una gran conciencia de compromiso y ayuda social. Las ceremonias de graduación dentro de esa trayectoria se enfocarían en actos en que los estudiantes les presenten a sus familias, a sus amigos y compañeros de clases y a otros miembros de la comunidad lo que han hecho en sus proyectos individuales o colectivos para lograr un beneficio social mayor. Los honores en estas graduaciones tendrían que repartirse a partir de los logros morales, sociales y comunitarios alcanzados con dicha gestión.

### **La reforma y la transformación de la salud**

En contraposición a vivir completamente desprovistos de los servicios fundamentales, la reforma de salud advierte que muchos de los problemas de salud física contemporánea, son un resultado directo de la privación psicológica y social y de la privación de un acceso fundamental al repertorio de servicios esenciales. Los seres humanos están fundamentalmente orientados hacia el significado de sus vidas, por lo tanto la capacidad de florecer y progresar depende de su conexión y congruencia con una serie de dimensiones espirituales dentro de un mundo más amplio.

En la medicina occidental la salud y la enfermedad se han construido como una función exclusiva, como los átomos y las

moléculas se comportan en nuestro cuerpo en un momento particular, siguiendo, de una forma ciega, las leyes de la naturaleza. Eventualmente, todo esto nos lleva a descubrir que la práctica de la medicina también tiene que explorar en su desempeño profesional la dimensión del significado que hemos esbozado aquí. Se pueden citar muchos estudios clínicos recientes que establecen el efecto potente que tiene sobre la longevidad y la salud sostenida cuando las personas evalúan que sus vidas tienen un propósito o significado existencial.

Hay otros estudios que también demuestran que las relaciones significativas entre los esposos y entre los compañeros están asociadas con la presencia o la ausencia de condiciones del corazón. También hay estudios que muestran que el significado que un ser humano le atribuya al trabajo que desempeña y el nivel de satisfacción o insatisfacción que obtenga de éste, también es un vaticinador de los ataques al corazón. Cuando los padecimientos coronarios se subsanan, combinándose con una dieta adecuada, con ejercicios, con el manejo del estrés y un alto significado de la vida, se observa que se mejora considerablemente el desempeño cardiovascular.

Esto nos sirve para argumentar que la inclusión sistemática del propósito y sentido de la vida ayuda a destruir el centro de “tonterías humanas” que tanto daño hacen a la salud. El punto a notar es que no importa cuánto progrese la medicina, si no nos ubicamos en una posición de honrar el significado existencial, la misma estaría perdiendo lealtad y vínculo con aquellos a los que sirve. Se trata, pues, no sólo de sanar a las personas sino de luchar desesperadamente contra la enfermedad, lo que tiene implicaciones profundas para las estrategias de la educación y el adiestramiento de los profesionales de la salud y otras disciplinas relacionadas. En todas las profesiones y vocaciones de ahora y del futuro habrá que rechazar y superar la arrogancia y la prepotencia que viene ya prácticamente incluida en los currículos y planes de adiestramiento.

### **Un sistema ético para la distribución de recursos escasos**

Como punto final, pero no por ello menos importante, hace algún tiempo trabajamos en el desarrollo de modelos de decisión aplicables a contextos donde hay que determinar quién debe recibir ayuda y a quién se le debe discontinuar ya sea por razones físicas, de recursos o de limitación de tecnología médica. El énfasis en la restricción y el reconocimiento de otros es un contrapeso

importante en la sociedad tradicional del subsidio, donde se asume que nunca hay limitaciones de recursos

A manera de paréntesis puedo decir que uno de los trabajos que más disfruté en la década de los 80 fue el producir un manual para morir con dignidad (Morales, 1984) La idea fue levantar una serie de preguntas importantes que la cultura tradicional trata de esconder nuestra mortalidad Partíamos de la premisa de que los seres humanos convencionales, a los que no se les había enseñado nada sobre la muerte, habían trabajado siempre con muchos proyectos, pretendiendo que nunca iban a morir Nuestra contención era que si iban a morir, había que enseñarles a hacerlo bien De hecho, un indicador discreto de la incapacidad de morir bien, pudiera ser la mitificación extraordinaria que se hace del potencial de la medicina contemporánea Cuántas veces escuchamos a nuestro alrededor que si el paciente llega al hospital, allí no lo dejarán morir Consecuentemente, son pocas las personas que se preparan espiritualmente para la muerte imaginando que algún milagro científico emergerá para protegerlos

En la década de los 80 jugamos profesionalmente con el diseño de distintos hospicios, proceso que se fue acelerando con el lamentable advenimiento del SIDA y las muertes de jóvenes y otros seres humanos en general Si algo de provecho ha tenido la trágica experiencia del SIDA es que ha creado dolorosos contextos en donde los seres humanos hemos tenido que enfrentar la muerte con una conciencia mayor de la que se tenía en los hospitales, donde la muerte se negaba sistemáticamente, y donde había poca preparación para los pacientes en ese sentido

#### **Un último comentario: la ética no es una herramienta agresiva<sup>1</sup>**

He aprendido de la filosofía y de los sabios filósofos que lo que le da sentido a la vida humana es lo que acontece en compañía de otros seres humanos platicar con otros, estar de acuerdo con ellos, mentirles, ser respetado o ser traicionado, amar, hacer planes, recordar el pasado, crear el futuro, retar, debatir, organizarse alrededor de unos propósitos comunes, jugar o intercambiar simbologías

La ética no es cuestión de hacer ejercicio físico, de cómo comer bien, de protegerse del frío o de lanzarse al océano sin ahogarse Estos asuntos son de naturaleza doméstica y tienen poca importancia, particularmente en circunstancias especiales El foco de la ética es cómo vivir una vida humana entre seres humanos, y

vivirla razonablemente bien. Si perdemos esta perspectiva obviaremos lo que es netamente humano en nuestras vidas, en nuestras relaciones con otros, una fatalidad que no tiene nada de atractiva. Por consiguiente, un desafío enorme, una tarea titánica, es venir a términos con algunos estándares saludables que nos ayudan a discernir lo que es y no es aceptable.

Sí, hay gente que hace cosas incorrectas, pero aun a estas personas debemos brindarles atención, y tener sensibilidad y empatía hacia ellos. Al obrar de esta manera, no estamos promocionando su conducta. Alguien que comete un error o hace algo incorrecto no deja de ser un ser humano. Cuando le colocamos a alguien una etiqueta derogatoria pudiéramos estar olvidando que las personas que se han comportado de manera no aceptable son seres humanos y seguirán siendo seres humanos. Es mi experiencia de vida que alguien que ha llegado a ser desagradable a nuestros ojos puede cambiar esencialmente y convertirse posteriormente en alguien atractivo para uno.

El punto es que la ética no es una herramienta agresiva, ni tampoco un explosivo para volar al vecino y destruir su sentido de autoestima o su plataforma de inteligencia emocional. La ética es buena para mejorarse uno mismo y no para ser utilizada como un arma de evaluación hostil de tu vecino o de tu hermana. Se relaciona con el difícil proceso educativo de tratar de ser responsable con uno mismo.

La ética se interesa en cómo usted, yo o cualquiera actúa en relación a su libertad. También se relaciona con la importancia de desear bien, porque todo, a fin de cuentas, se relaciona con lo que hacen los seres humanos en el ejercicio de su libertad. No se trata de lo que nos sucede a nosotros o de lo que tenemos que hacer por obligación. Toda ética emana de la libertad, sin la cual se pierde la esencia de la vida, y nuestro sistema político debe siempre subsidiar al máximo esta condición, o colocar mínimas restricciones a las manifestaciones públicas de la libertad humana.

Un principio básico de la buena vida, según John Dewey, Alfred N. Whitehead y otros, es tratar a otras personas como seres humanos. La demanda que nosotros los seres humanos hacemos de otros, ser tratados con igualdad independientemente de su sexo, su raza, sus ideas y sus preferencias, se llama dignidad. Todos los seres humanos tienen dignidad y poseen un gran valor queriendo decir esto, que no pueden tratarse como una mera mercancía, y mucho menos deben ser maltratados para beneficio de otro.

La vida y la experiencia se encargarán de revelar, aun para aquellos más afortunados, la realidad del sufrimiento humano. Acercarse a otros seres humanos con absoluta seriedad, significa poder colocarnos en su lugar. Significa reconocer su dignidad como compañeros humanos, sintiendo compasión por su dolor y por sus tragedias aun por encima de sus propias fallas, accidentes, necesidades biológicas o de las dificultades psicológicas que los afligen, sabiendo que más tarde o más temprano nos podrían afligir a nosotros también. Significa dejarnos guiar por la vieja pero siempre pertinente *Regla de Oro* que todos conocemos “y como queréis que hagan los hombres con vosotros, así también haced vosotros con ellos” (Lucas, 6 31)

### **Conclusión**

La política del significado no es un refrito del liberalismo, sino que es un esfuerzo académico, social, espiritual y psicológico por mejorar la calidad de vida de la sociedad, en donde se reconocen las consecuencias de las decisiones. Esta propuesta tiene implicaciones en todas las esferas de la vida, por lo que se trata de involucrar a la gente en la construcción de un futuro preferido y un programa de acción de mejoramiento para trascender lo convencional. Estamos seguros que ya en Puerto Rico se han empezado a desarrollar las condiciones para que la gente se sienta espiritualmente viva, ecológica y éticamente sensitiva, y en donde sea posible expresar el afecto, la compasión y la virtud cívica de los unos con los otros, proveyendo en cada una de estas instancias reconocimientos mutuos y genuinos. La asamblea de los académicos, los investigadores, los estudiantes, los administradores y los constituyentes en general, repletos de energía y de esperanzas, se preparan para construir un mundo mejor.

### **NOTA**

<sup>1</sup> Al escape reconozco mi deuda con las obras de Octavio Paz, *La Otra Voz*, Erich Fromm, *Ética y Psicoanálisis*, Aristóteles, *Ética para Nicómaco*, Fernando Savater, *Ética para Amador*

### **REFERENCIAS**

- Christensen, C Roland, David A Garvin y Ann Sweet 1991 *Education for Judgment The Artistry of Discussion Leadership* Boston, Mass Harvard Business School
- Hochschild, Arlie Russell 1994 *The Managed Heart Commercialization of Human Feelings* Berkeley Berkeley University Press

- McLagan, Patricia y Christo Nel 2000 *The Age of Participation New Governance for the Workplace and the World* San Francisco Berrett-Koehler Publishers
- Morales, Manuel Ángel 1985 “El Humanismo en la Administración La Necesidad de la Compasión” *Revista de Administración Pública* Vol 17, núm 2, marzo
- Morales, Manuel Ángel 1984 “Sociología de las Decisiones Médicas”, *Revista de Administración Pública* Río Piedras Escuela Graduada de Administración Pública, UPR
- Sahlins, Marshall 1998 *Stone Age Economics* New York Free Press
- Soros, George 1998 *The Crisis of Global Capitalism* New York George Soros Publishing
- Weeden, Curt 1998 *Corporate Social Investing* San Francisco Berrett-Koehler Publishers, Inc
- Woolfolk, Robert L 1998 *The Cure of Souls Science, Values and Psychotherapy* San Francisco Jossey-Bass Publishers

#### **DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR**

*Manuel Ángel Morales* realizó sus estudios doctorales en la Universidad de California, en Berkeley y sus estudios posdoctorales en la Universidad de George Washington, en Washington D C Fue director de la Escuela Graduada de Administración Pública y de la Oficina de Planificación y Desarrollo de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras Ha sido profesor de la Universidad de Puerto Rico por tres décadas y profesor invitado de las Universidades de Chicago, Nueva York, Harvard y Purdue, entre otras Se le considera un experto en las Ciencias de la Conducta, Diseño Organizacional, Sistemas Administrativos por Calidad Plena, Cambio y Transformación Organizacional, Desarrollo de Equipos de Trabajo y Cultura Organizacional entre otros Es autor de seis libros y más de cien artículos en revistas profesionales y académicas Ha laborado como consultor principal con cientos de compañías farmacéuticas, bio-tecnológicas, electrónicas y gubernamentales Ha participado en el desarrollo de proyectos importantes para la Rama Judicial y para los gobiernos municipales de Puerto Rico

# DERECHO, ESTRUCTURA SOCIAL Y ÉTICA MODERNA

*Roberto P Aponte Toro*

---

## **Introducción**

Una de las más difíciles tareas que todo sistema jurídico enfrenta es la de asegurar que sus mecanismos de creación normativa, cuenten, a su vez, con la cooperación y aceptación de aquellos diseñados o disponibles para implantar, o hacer operacional esas normas, una vez aprobadas. En ocasiones, los que imaginan, articulan, o legislan reglas o normas, piensan que con la mera aprobación de éstas en las cámaras legislativas, y el imprimátur del gobernador o Primer Ejecutivo termina su gestión y se ha comenzado a corregir el asunto que requirió su atención. La realidad práctica, es mucho más complicada. Veamos.

Toda norma encaminada a atender una situación, usualmente contempla el uso de estímulos positivos o negativos, incentivos y prohibiciones, dirigidos éstos a actores sociales y agentes jurídicos. Cada uno de éstos trae incorporado dentro de sí un cúmulo de preferencias y valores. El espacio social que estos valores ocupan afecta, por el hecho de su mera presencia, la disponibilidad, distribución o incorporación de otros. Esos mandatos o estímulos de los que he hablado van dirigidos a agentes individuales o colectivos, así como a instituciones sociales.

La expresión de ese mandato particular implica una preferencia del valor que el mismo intenta expresar, por aquel organismo que legisla, o al menos, por quienes impulsaron la acción dentro del mismo. En ocasiones, el valor privilegiado puede resultar la expresión de un valor universal, en cuyo caso parecería no enfrentar mayores obstáculos en su implantación u operabilidad, a su vez, puede constituir un valor particularista de esa cultura, o uno animado por sectores amplios e influyentes que lo estimulan a nivel doméstico, regional y global, como valor deseable a alcanzar por sí solo, o como condición para llegar a un estado que se ve como preferido.

---

Deseo reconocer la ayuda que me brindara en la investigación de este trabajo el estudiante Ernesto Blanes, quien durante este año funge como mi ayudante de investigación.

En términos muy llanos y simples ese suele ser el tránsito, a veces unifocal, de los que postulamos el cambio social a través del derecho. Seleccionamos un valor que entendemos es correcto, lo promovemos, buscamos incorporarlo ungiéndolo de formas jurídicas y pretendemos que el mismo se imponga como norte de la sociedad en que opera. En ocasiones eso es posible, en otras, no lo es. A tratar de explicar esa última aseveración va dirigido este artículo.

### **La naturaleza de los valores sociales y las normas éticas**

La realidad es que todo nuevo valor postulado, tendrá que entrar a competir con un tinglado de valores y compromisos psicológicos individuales preexistentes, que llamamos nuestra personalidad. La resistencia de esa construcción personal, pero a la vez producto de la contextualidad social, va a variar en función de la particular contextualidad cultural y de la solvencia o importancia que ésta le otorga al valor a sustituir o modificar. Comprender el significado de esto es importante en cualquier intento de llevar a cabo el cambio social a través del derecho.

Una misma sociedad podría, en teoría, ser perfectamente maleable ante unas categorías, y muy poco maleable ante otras variables. Peor aún, es muy probable que un valor de categoría universal, el que teóricamente no debía enfrentar gran resistencia, encuentre mucha oposición, porque en alguna forma, se percibe que afecta negativamente una expresión social del valor **solidaridad**, por ejemplo, que se ve como uno preferencial en ese contexto cultural particular.

Más aún, ese criterio de solidaridad puede esconder cargas poco transparentes y rara vez articuladas que, sin embargo, son percibidas o reconocidas en ese núcleo cultural, como muy importantes, o tal vez determinantes para la supervivencia social, particularmente en tiempo de crisis.

Hasta el momento, para algún lector parecería que no me decido a hablar en plata y que ando en parábolas. Creo, sin embargo, que es necesaria esta introducción para entrar al tema que he anunciado atenderé brevemente en este corto escrito. El asunto que deseo traer a la atención tiene que ver en algo con la estructura de nuestra sociedad y las implicaciones que representa la interacción de esta última y el momento del impacto de la normativa que afecta la conducta ética. Algunos estudios realizados por antropólogos, sociólogos y psicólogos dan la impresión de que existe evidencia empírica que sostendría la idea

de la existencia de unos valores que algunos llamarían de carácter universal (Rohan, 2000 258, Schwartz, 1992, 1994, 1996) El sentido de integridad personal u honestidad parece ser uno de esos valores El aparente amplio consenso sobre su existencia debiera llevarnos a pensar que el mismo podría imponerse a través de normas legisladas en cualquier instancia o medio ambiente, cuando una parte envuelta no demuestre cumplimiento estricto con esa obligación de ser honesto Parecería que el efecto de ese valor y la condena a su postergación serían inmediatos No obstante, nuestra observación diaria nos dice otra cosa ¿Qué razones hay para esto?

En realidad, prácticamente toda instancia en la implantación del mandato que intenta evaluar conducta anti-ética o corrupta, presenta un cuadro en que no está envuelto de forma exclusiva la operación de un valor preferido, y la ausencia de todo otro valor Si fuera ese el caso, el planteamiento ético resultaría sencillo y no parecería existir ningún conflicto moral envuelto En la realidad, en casi la totalidad de las situaciones reales, el conflicto moral se da cuando frente al mandato ético de una gestión gubernamental, bajo criterios objetivos y neutrales de decisión, otras exigencias sociales o culturales distintas, a veces no contempladas por el estatuto, están presentes, las cuales convierten el cumplimiento con los criterios de neutralidad, una gestión costosa o incómoda para el agente que toma decisiones Cuando hablo de costosa, me refiero a costos muy diversos Las más de las veces el costo no es económico, aunque puede terminar siéndolo En realidad me refiero más a la preocupación del actor de que su conducta le represente un alto costo social allí donde sea más significativa para él o ella

Creo que resulta necesario que los juristas, (junto a antropólogos, sociólogos y psicólogos) estudiemos de cerca nuestras sociedades para entenderlas mejor Tomemos un ejemplo ¿Estamos concientes en Puerto Rico del impacto que la sociedad externa tiene sobre un juez en nuestro país? ¿Cómo es distinta su situación a la de un juez norteamericano o alemán? Un juez puertorriqueño de 40 años, además de su núcleo central propio, tiene una familia inmediata de por lo menos cuatro miembros padre, madre y hermanos, sino cinco, padrastros y madrastras también, y dos o tres familiares adicionales, cuñados o cuñadas, unido a éstos toda la línea familiar extendida de ambos lados Cada una de estas personas carga con un entendido cultural de exigencias sobre lo que significa que el juez es su “familia” Si uno distribuye ese entramado por toda la geografía puertorriqueña, esto representa puntos de contacto externos desde cualquier región

del país. Me pregunto, qué puertorriqueño no puede identificarse en algún momento con el reclamo de una madre ancianita que le pide a su hijo, como ruego y quizás mandato “tú no puedes hacerle eso a fulano de tal. Cuando tu papá vino a estudiar a San Juan, se hospedaba en casa de su abuelo”. El reclamo (la demanda) pudo venir por propia iniciativa, pero pudo ser producto de la intervención de alguno de los miembros ya mencionados o sus conocidos. Lo que describo nos resulta tan común y hasta inocente, que estoy seguro muchos de nosotros no sabemos si es que hemos sido testigos presenciales de ello. No vayamos lejos, recordemos en los textos bíblicos, en sociedades más simples y tal vez parecidas a la de algunos de nuestros pueblos, el ruego y la intervención de la esposa de Pilatos, cuando pide desesperada a su esposo la liberación de Cristo, o al menos, que su esposo se lavara las manos y no tuviese nada que ver con la decisión.

¿Qué es lo que intento señalar? Trato de apuntar al tejido social particular donde la norma legislada impacta la vida cotidiana. Mi argumento apunta, entre otras cosas, a que nuestras dificultades con el asunto de la conducta antiética, es que estas conductas no envuelven exclusivamente consideraciones de dinero o de pagos ilegales. Reducir el problema al tema de los pagos de dinero constituiría una enorme simplificación del asunto. A lo que me refiero es a que existen condiciones en nuestra estructura social que probablemente faciliten y hasta estimulen en ocasiones, la no-utilización por agentes de criterios neutrales. La explicación para ello descansa en el reconocimiento de la existencia de otras normas y valores que en ocasiones prevalecen sobre las formales o externas. Más aún, que en ocasiones, esos son los valores decisivos para nuestra existencia social, o al menos así lo entienden esos agentes sociales.

Para lograr poner en perspectiva la potencia de este fenómeno es necesario reconocer la existencia y convivencia en una misma sociedad de valores y consensos provenientes de vertientes intergeneracionales, o interclasistas, que en ocasiones reflejan impactos y mandatos disímiles. Las experiencias históricas que marcaron la estructura de valores de algunos grupos y que son todavía influyentes en Puerto Rico, surgen en momentos en que la estructura social predominante descansaba en una cultura jerárquica, con elementos feudalizantes, productos éstos de los patrones de convivencia en sociedades agrícolas, en que se reconocían naturalmente, una serie de privilegios tradicionales, o se validaban concepciones muy particulares de lo que era el “respeto” o el “honor”. Voy aún más allá, no me resultaría extraño

que en Puerto Rico hubiesen subsistido en algunos modos sociales una “weltanschauung” (visión de mundo) producto de la visión colectivista de las tribus indígenas originarias nuestras, donde la solidaridad hacia la comunidad y sus antecesores se imponía por sobre toda otra consideración<sup>1</sup> Es de notar, que en éstas instancias, requerir a los agentes sociales mayor lealtad hacia el nuevo centro del estado, que a la tribu, o la comunidad campesina, para algunos podría resultar algo poco racional y, hasta cierto punto, poco eficiente

Lo que resulta aún de mayor importancia, el Puerto Rico que se forma durante el siglo XIX y que crea la sociedad con que interactúan las normas modernizantes, algunas procedentes de Norteamérica en el 1900, es uno con débiles mecanismos institucionales formales de apoyo social, que no fuera el producido por la Iglesia y la caridad social, (o tal vez la masonería), en donde habría que salvarse a través del núcleo familiar, que a su vez en muchos sectores vivía atado dependientemente al sustento del hacendado<sup>2</sup> La solidaridad del uno con el otro, pero en una clara situación de subordinación, es lo que salvaría a cada uno del desastre Juntos, aunque desiguales, en cierto modo como parte del cuerpo de la Iglesia Todo esto se ve enmarcado en una sociología que en sus formas descansaba en la ideología del “honor” y el “respeto”, pero que en buena medida denotaba cuan huecas resultaban las bases de ese formalismo retórico, si descansábamos en las estadísticas de amancebamiento, hijos en relaciones ilícitas, y la carga particular de los hogares dirigidos por mujeres<sup>3</sup> Un pueblo llanamente pobre, aún con la esperanza de salvarse para el próximo mundo

La modernización de Puerto Rico, que viene acompañada de los reclamos de aprobación de unos valores racionales universales, algo alejados del corporatismo establecido en el país por la ideología de la Iglesia en el período español, intenta romper con esos esquemas a través de la escuela, las reformas de salud, las nuevas iglesias y el pensamiento liberal del gobierno<sup>4</sup> Esta inmersión se da desde muchos ámbitos, evadiendo así en ocasiones la influencia defensiva del corporatismo La modernización aquí descrita requirió una transformación del régimen urbano y de vecindades, un movimiento hacia la industrialización, un despegue en la mujer (a medias) como centro del hogar, a veces sin crear instituciones sustitutas, una ideología basada en la idea de que el individuo es capaz de escalar las cimas mayores, y que lo que uno se imponía como meta era posible

A cada uno de esos pasos tuvo que acomodarse y adaptarse la fibra social preexistente. Múltiples capas o arreglos funcionales, productos de esos acomodos o diálogos sociales, parecen así construir lo que hoy llamamos la sociedad puertorriqueña. La mayor parte de ellos recogen complejas combinaciones, reflejo de una gran diversidad de origen y producto de períodos sociales disímiles. Uno de los constituyentes de esos estados sociales lo han sido las instituciones o normas jurídicas que, introducidas desde afuera, o productos de nuestros cuerpos legislativos, han interactuado con esos materiales sociales primarios. La llegada de una, en ocasiones desplaza otras. En ocasiones no sucede así, y subsisten ambas como potenciales componentes de un nuevo orden. La cultura, como la raza, a veces “traiciona” al que trata de escapar de ella. Cuando parece que el gen ha desaparecido, de momento “requinta” una generación más tarde. Los genes y la cultura pueden ser tan resistentes como las cucarachas en el devenir de la humanidad.

Es necesario reconocer así la preexistencia de lealtades sociales y de exigencias a miembros de la unidad social que aún subsisten, a pesar de que la condición que le dio origen desapareció, pero que aún así en ocasiones son reconocidas como útiles por una buena parte de la población. Es posible que unos grupos sociales y unos cohortes generacionales se sientan menos atados que otros a todas esas exigencias de origen grupal o corporativo. Dicho esto, no pretendo negar la existencia en ese entorno de visiones modernistas, atadas a concepciones filosóficas racionalistas, y en tiempos más modernos influenciados por el espíritu neoliberal en lo económico, que a su vez adelanta los valores de la individualidad, la agresividad y la superación de todo tipo de riesgo, visto en esa visión sólo como retos. De ese marco se puede apuntar al uso por estos sectores de criterios de eficacia, para los cuales algunos valores tradicionales guardan implicaciones de ineficiencia funcional, que deben ser superados. Todo esto es incorporado dentro de un *ethos* del Estado de Derecho.

Resulta interesante observar a nuestra sociedad atender el tema de los desastres naturales. Nunca parece notarse en ella tan presente el elemento comunitario como al atender desastres, particularmente los naturales. La presencia de acciones heroicas, la voluntad de compartir vivienda o recursos, presente, claro está, más en unos sectores que en otros, el reconocimiento de la gestión familiar extendida, todo parece apuntar al reestablecimiento del sustrato corporativo o tradicional. De otro lado, la organización

del trabajo para la recuperación, la burocracia gubernamental, el racionalismo institucional de FEMA, todo garantiza la otra presencia, la de la racionalidad burocrática del estado moderno y sus mecanismos de integración de los sectores marginados

A su lado, observamos la intervención marginal, pero aún así presente del apetito “antiético” que puede constituir una marginalización de la estructura racionalizada, con la intención de atender, con preferencia, aquellos grupos de su íntima estructura comunitaria o corporativa. Esto se realiza con o sin interés económico personal, ya sea como parte o trazos del folklore costumbrista tradicional, aún viable, del caudillismo, o por mero interés, de apropiación personal, unos dirían producto del hambre adquisitiva del pensamiento neoliberal. Tal vez, son estos últimos ejemplo de aquellos valores que se apropiaron o fueron impactados por una parte del pensamiento liberal, pero que no necesariamente incorporaron su alter ego ético o moral.<sup>5</sup>

### **Valores, personalidad y el entrecruce social**

Hemos pretendido, en términos breves y sencillos, describir cómo, en el contexto de la legislación y el funcionamiento institucional de una serie de mecanismos dirigidos a combatir la conducta antiética y a estimular la conducta ética, estos interactúan con el material social que le provee Puerto Rico.<sup>6</sup> El propósito no es negar todo potencial correctivo y transformador a las acciones de los cuerpos legislativos, ni del ejecutivo, ni mucho menos el poder judicial. Lo que intento es problematizar la dinámica entre corrientes y estructuras sociales, instituciones e individuos.

Para evitar la frustración de unas expectativas exageradas en cuanto a lo que con el derecho se puede lograr, es imprescindible comprender cómo éste actúa para lograr efectividad. Aún más que eso, es preciso comenzar a establecer límites conceptuales y definiciones precisas. Como vemos, una buena parte del texto que precede descansa en el uso de un concepto, muy utilizado hoy día, pero que puede dar lugar a múltiples acepciones. Me refiero al concepto valor. La forma frecuente en que relacionamos al concepto valor, con el término moral y con la ética, no nos sorprenderá. La definición clara o el deslinde semántico de cada uno de éstos, sin que por ello nos convirtamos en puristas o formalistas, constituyen un elemento fundamental para quienes les toca administrar los límites del ámbito de la ética. Sobre todo, es necesario que podamos definir claramente lo que es un valor. Tal definición, como veremos, resulta escurridiza.

En un excelente artículo, la psicóloga Meg J Rohan decía que como el personaje de Humpty Dumpty en *Alicia en el País de las Maravillas*, en el mundo de las ciencias sociales los académicos tratan de otorgarle al concepto “valor” el significado que escogen darle, a base de su conveniencia (Rohan, 2000 255) En efecto, algunas definiciones, señalo yo, son establecidas por especialistas como instrumento de control de la información o el conocimiento en la práctica, evitando así que el ciudadano común “entienda” o “conozca” aquello de lo que se habla Esto lleva a abusos y mal uso del concepto Rohan señala lo trágico de esta práctica ya que como han señalado personas como Gordon Allport, las prioridades en cuanto a valores en la población son “la fuerza dominante en la vida (Allport, 1961 543)”

Como señala Rohan, la palabra valor, cuando se usa como verbo, es decir, “valorar” implica el sentir de que una cosa, persona o entidad, genera sentimientos positivos (Rohan, 2000 256) Existe, además, una relación entre ese juicio y el esquema de prioridades, de la persona o individuo que hace tal valorización En realidad, cuando usamos el término en ese sentido estamos hablando sobre lo que creemos sería o no deseable, de todos los estímulos que nos rodean El “valor” lo otorga quien lo evalúa y curiosamente a base de sus propias prioridades, pero una vez llegamos a la conciencia de la existencia de una estructura cognoscitiva donde se acumule esa experiencia evaluativa, esa percepción estructural que describimos puede constituir un valor o un sistema de valores, una forma de organizar la experiencia pasada que nos sirve, a su vez, para ignorar estímulos o asuntos analíticamente en el futuro En efecto, esas prioridades valorativas de los individuos servirán para determinar sus creencias y actitudes De hecho, se ha dicho por Feather, luego del análisis de muchos estudios, que esos sistemas son cadenas asociativas atadas al sistema afectivo (Feather, 1971, 1980, 1999, Rohan, 2000 257)

¿Cuál es entonces la importancia de lo que he tratado de describir en los últimos párrafos en el contexto de los intentos de cambio? Muy grande El mensaje hacia los que promueven cambios es que para que un funcionario decida adoptar un nuevo valor, éste debe entender que la nueva conducta que se promueve debe resultar en afectividad positiva o, al menos, en afectividad negativa reducida (Rohan, 2000 257) Esta última puede esconderse bajo un aparente valor que el individuo afectado cualifica como uno prioritario De lo que se trata es que cada valor puede conllevar unas asociaciones y niveles de diferenciación La confirmación o deconfirmación de éstos, desde el exterior del

individuo, puede terminar estimulando, alterando o haciendo desaparecer el valor, o mejor dicho, la superioridad jerárquica del mismo. Ahora bien, es necesario además, reconocer que la estructura del sistema de valores humanos es universal, aunque las prioridades o la importancia relativa de éstos, varían. Estas últimas diferencias establecen configuraciones distintas en cuanto a actitudes y conducta (sentimientos) según se expresa al momento de su impacto social.

A su vez, esa forma de estructuración nos conduce a la idea de unos prototipos de valores, es decir a una forma de entender el medio que nos rodea a base de configuraciones de características que se comparan con un prototipo. Según Rohan, a finales de los años 80 Schwartz y Bilsky desarrollaron una teoría sobre la estructura del sistema de valores, la cual descansaba en el motivo que daba origen a cada valor (Rohan, 2000), (Schwartz and Bilsky, 1987, 1990). De acuerdo a ellos, dos dimensiones de motivos (problemas humanos) intentaban resolverse a través del mecanismo de los valores (apertura al cambio – conservación y auto-crecimiento y auto-trascendencia). La primera dimensión atiende para los individuos el conflicto entre seguir sus intereses emocionales e intelectuales en forma imprevista e incierta, o el “status quo” y la certeza que éstos proveen, en sus relaciones cercanas con otras instituciones y tradiciones. La última dimensión, la de auto-crecimiento – auto-trascendencia, atiende a la preocupación sobre las consecuencias de nuestras acciones y las de los demás sobre nuestra persona, y las consecuencias de ambas cuando las miramos en el contexto social. En ese modelo del que hablamos, los siguientes diez tipos de valores se organizaban sobre esas dos dimensiones:

- a poder
- b logros (achievement)
- c hedonismo
- d estimulación
- e auto-dirección
- f universalismo
- g benevolencia
- h conformidad
- i tradición
- j seguridad

Schwartz planteaba además que esas prioridades en valores surgían con respecto a tres requisitos que él destacaba como universales para la existencia humana: las necesidades biológicas,

la necesidad de la interacción social coordinada y las demandas para la supervivencia y el funcionamiento del grupo (Schwartz, 1996) Es interesante que para Schwartz los tres son importantes para sobrevivir, de ahí, su universalidad

A la luz de lo ya expresado, resulta evidente, que una de las más importantes tareas que tienen ante sí los individuos es la de relativizar unos valores sobre otros En efecto, esto es parte de la estructura del sistema de valores Al hacerlo, nos referimos pues, a ese fenómeno que conocemos como la priorización de valores (Schwartz, 1996, Rohan, 2000 262)

La importancia del significado de estos hallazgos para nuestra discusión es evidente Entre otras cosas debemos preguntarnos, estas prioridades ¿definen lo deseable, lo que la gente debe hacer? (Braithwaite y Scott, 1991 551) o ¿se trata en realidad de una expresión de lo deseado, lo que quieren hacer? En efecto, estas prioridades parecen referirse a lo que los seres humanos deben hacer para poder sobrevivir, pero constituyen algo más Como señala Rohan (2000 263), en ocasiones se responde con lealtad a un valor, aunque hacerlo nos ponga en peligro y pongamos en riesgo el elemento de supervivencia Esta referencia nos indica que estas prioridades pueden proveer los principios necesarios para una vida ética o moral, o sea, para lo que clasificamos como “bueno” Ahora bien, ¿no es lo bueno aquello que deseamos? En efecto, las prioridades parecen constituir evidencia de nuestro juicio sobre la capacidad de las entidades de proveer la mejor vida posible (Rohan, 2000 264)

Como comprenderá el lector, apenas comenzamos a tocar terreno fértil de investigación en el área que nos impusimos originalmente En efecto, intentar recoger en estas cortas líneas toda una acumulación de importantes estudios sobre la conducta humana y social, resulta presuntuoso

Baste para nuestros limitados propósitos señalar la importancia de cómo los sistemas de valores individuales y los sistemas de valores sociales (este último reflejando cómo unos perciben las prioridades de valores de otros grupos), existen e interactúan en nuestro medio ambiente Es ese el contexto en que debemos llevar a cabo las reflexiones a las que hago alusión en la primera parte de nuestro artículo Es necesario, además, pensar en la forma en que yo, como ciudadano, en el contexto de mis valores prioritarios y del esquema personal, interactúo, ante lo que entiendo es el sistema de valores sociales dominante en mi ambiente Es ese el escenario decisivo Como ha señalado Allport (Allport, 1955), el proceso de reconciliar los dos modos de

construir los valores de la persona, el “tribal” y el “personal” es uno que toma toda la vida. Es en él, y dependiendo de si mi estructura se organiza hacia preferencias tradicionales, hedonistas, universales o en la búsqueda de seguridad, como se expresará mi actitud ante nuevos valores, particularmente si estamos hablando de un nuevo sistema de valores sociales que se intentan incorporar, algunos de éstos con reclamos de universalismo.

Es así como podrán definirse, más claramente, nuestras reacciones ante las normativas sobre conducta antiética que se incorporan. No hay duda de que la existencia institucional de la Oficina de Ética, su capacidad de ejecución, establece en nuestro medio un importante elemento que hace sólo décadas era inexistente. La ambición, sin embargo, es que poco a poco esas normas puedan convertirse para muchos en prioritarias, elemento de la lealtad que el grupo social requiere, parte de la meta de autodirección, o un estímulo y componente de la seguridad y certeza que nuestra sociedad necesita. Para lograr esto hay que generar estímulos de afectividad positiva ante las mismas. Desde luego, no debe quedar duda, la gente puede cambiar su visión sobre el mundo. El conductismo aquí puede ser relevante. Si conseguimos que alguien comience a comportarse en cierta forma durante el tiempo suficiente, es posible que haya ese cambio. Aronson (1995), nos dijo “las formas estatales pueden cambiar los mores”.

Mientras tanto, bolsillos humanos, sino grupos sociales completos, las continuarán viendo como elementos contrarios a los valores predicados en la benevolencia, la tradición, el hedonismo y muchas veces en el poder, unos que muy bien podrían ser prioritarios en su ambiente.

### **Conclusión**

En otra ocasión espero poder entrar a discutir este importante tema con mayor detenimiento y profundidad. Para todo aquel preocupado con la conducta de nuestros ciudadanos, sobre todo, la de aquellos que ostentan autoridad pública, el continuo reexamen orientado a determinar nuestras condiciones y alternativas para el desarrollo individual, social y organizacional, resulta imprescindible.<sup>7</sup>

Se ha dicho de Sócrates, que en medio de su defensa entre los que lo juzgaban señaló “Una vida sin este tipo de examen no vale la pena vivirla”. El filósofo canadiense John Ralston Saul nos apunta al considerar esas palabras, que Sócrates “se refería al auto

examen constante que la filosofía pública envuelve” “Y la filosofía es un asunto de debate público o no representa nada” Estos breves comentarios son una invitación a ese debate, uno que pretendo provocar, aunque no necesariamente protagonizar, ya que no soy especialista en este campo Cuando más, acaso soy un aficionado Un aficionado, sin embargo, que en ocasiones ante lo que observa, vive en el temor de que la especialidad de su campo profesional, sea apenas otra ilusión de nuestros tiempos, en vez de un instrumento efectivo de construcción social

## NOTAS

<sup>1</sup> La literatura antropológica en Puerto Rico sobre ese período no es abundante Aún así encontramos algunas referencias en el tránsito hacia lo que se considera el momento de formación del puertorriqueño Después de todo, es parte de la referencia histórica a nuestros orígenes, el reconocimiento de que por relativamente largo plazo se trasladaban a Puerto Rico españoles varones solos Ante esa situación, es evidente que el amancebamiento con féminas de la población indígena fue más que tolerado La responsabilidad sobre la crianza de los niños era de la mujer en la cultura matricéntrica de nuestros indígenas Cómo contribuye esa realidad a la cosmovisión de esas primeras generaciones que poco a poco se criolizarían, y mucho más a la llegada del africano, es algo sobre lo que pensar

<sup>2</sup> Un hacendado que, por cierto, entrada la llegada norteamericana siente una creciente inestabilidad en su alrededor al tenerse que enfrentar económica, filosófica y culturalmente a unas nuevas fuerzas que estremecen su mundo conocido

<sup>3</sup> De acuerdo a Helen Safa, (Safa, 2003) a la llegada norteamericana más del 50% de los nacimientos en Puerto Rico estaban constituidos por relaciones “ilegítimas”, producto de uniones consensuales, relaciones monogámicas repetidas y hogares dirigidos por mujeres Nos señala Safa citando a Finlay (1999 112), que para 1890 más de una cuarta parte de las familias urbanas eran encabezadas por mujeres y 65% de las mujeres en edad reproductiva vivían en uniones consensuales

<sup>4</sup> Safa también señala como otra de las medidas de importancia, aunque con poco efecto real a corto plazo, la introducción del matrimonio civil y del divorcio Me parece que, eventualmente, cuando la legalización o formalización de la relación adquiere el carácter de requerimiento burocrático para la obtención de ciertos beneficios sociales, ese patrón cambia, al menos formalmente

<sup>5</sup> Esta parte de la reflexión no creo que sea original mía Creo recordar haber leído un análisis similar previo, pero pese a los esfuerzos realizados, no he podido dar con la cita

<sup>6</sup> Mi intención no es negar la importancia de los avances legislativos e institucionales que se han dado en Puerto Rico en las últimas décadas El Estudio Sobre el Servicio Público, promovido por la Oficina de Ética (2003), refleja según Stuart C Gilman, resultados similares a otros realizados en otras jurisdicciones En este sentido, de acuerdo a Gilman, Puerto Rico, no exhibe peores índices que otras jurisdicciones estudiadas por su institución No

obstante, una mirada rápida a la estadística sobre los que en efecto contestaron los cuestionarios, me deja todavía la impresión, de que debemos estar preocupados con aquellos que ni siquiera contestaron el cuestionario. El compromiso hacia los valores éticos de los que sí participan es, claro está, menos preocupante. Éstos parecen haber incorporado más los valores sobre conducta ética. Aún así, su comentario no me parece una real contestación al por qué más de tres cuartas partes de los potenciales entrevistados, no enviaron sus respuestas y que, por otro lado, entre los que sí lo hicieron una buena parte admitan haber sido testigos presenciales de conducta antiética. El hecho de que estos números sean similares a los de otras jurisdicciones desarrolladas, no me parece que de por sí ofrezca una respuesta adecuada a la interrogante. ¿Por qué el silencio del resto?

<sup>7</sup> En un discurso a la Escuela de Derecho de Dedman el año pasado, el Ministro de Justicia de Bahrain Jawad Salim Al-Arayed señalaba a la Facultad “Cuando consideren el cambio ustedes tienen que estar conscientes de los fundamentos. Ustedes cuentan con una expresión americana ‘No boten el bebé con la tina’. Según evaluemos las reformas, debemos permanecer íntimamente conscientes de lo que constituye el centro o esencia de nuestro sistema o sociedad. Debemos asegurarnos de que identifiquemos esos elementos esenciales de nuestras instituciones sobre los que queremos construir. *Es el alma de nuestra sociedad* la que nos hace lo que somos y nos permite aterrizar. Debemos identificar claramente esa base, así como aquellas partes que no nos son intrínsecas — si es que nuestro edificio va a perdurar”

Esa frase de “el alma de nuestra sociedad” no es original del Ministro Al-Arayed. Se origina en el Espíritu de las Leyes, cuando Montesquieu nos dice “No es el cuerpo de las leyes lo que busco, sino su alma”. Esa preocupación presente a través de siglos, nos lleva recientemente en las discusiones de la integración europea a que Pierre Legrand (1996: 52) nos advierta que debemos seguir a Levi-Strauss y abrazar los hábitos y costumbres de la cultura, sus verdaderas bases epistemológicas, para descubrir así la estructura cognoscitiva subyacente al sistema legal (Douglas 2002: 338-339). Yo añado, sólo entendiendo esto lograremos un cambio duradero.

## REFERENCIAS

- Al-Arayed, J S. 2004. *International Lawyer*. Address to Dedman School of Law, Southern Methodist University, October 30. 887-890.
- Allport, G W. 1955. *Becoming Basic consideration for a psychology of personality*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Allport, G W. 1961. *Pattern and growth in personality*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Aronson, E. 1995. *The social animal*, New York: Freeman.
- Braithwaite, V A & Scott, W A. 1991. “Values”. En J P. Robinson, P R. Shaver, & L S. Wrightsman, eds., *Measures of personality and social psychological attitudes*, 661-753. New York: Academic.
- Douglas-Scott, S. 2002. *Constitutional Law of the European Union*, 338-339.
- Feather, W T. 1999. *Values, achievement and justice. Studies in the psychology of deservingness*. New York: Kluwer Academic/Pleurem Publishers.
- Feather, N T. 1980. “Values in adolescence”. En J. Adelson, ed., *Handbook of adolescent psychology*, 247-299. New York: Wiley.

- Feather, N T 1971 "Organization and discrepancy in cognoscitive structures" *Psychological Review*, 78 355-379
- Gilman, Stuart C 2004 "Taking Ethics Seriously Puerto Rico in a Global Context" *Ethos Gubernamental II* 459-465
- Legrand, P 1996 "European Legal Systems are not converging" *ICLQ*, 71
- Rohan, M 2000 "A Rose by Any Name? The Values Construct" *Personality and Social Psychology Review*, 4-5 255-277, Lawrence Erlbaum Associates, Inc
- Safa, H 2003 "Changing forms of U S Hegemony in Puerto Rico The impact of the family and sexuality" *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, Spring, Vol 32 34
- Schwartz, S H 1992 "Universals in the context and structure of values Theoretical advances and empirical tests in 20 countries" In M D Zoren ed , *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol 24 1-65 San Diego Academic
- Schwartz, S H 1994 "Are there universal aspects in the structure and context of human values?" *Journal of Social Issues*, 50 19-45
- Schwartz, S H 1996 "Value priorities and behavior applying a theory of integrated value systems" In C Selyman, J M , Olson & M P Zonna eds , *The Ontario symposium The psychology of values*, 8 1-24, Mahwa New Jersey Lawrence Erlbaum Associate, Inc
- Schwartz, S H & Belsky, W 1987 "Toward a psychological structure of human values" *Journal of Personality and Social Psychology*, 53 550-562
- Schwartz, S H & Belsky, W 1990 "Toward a psychological structure of human values Extensions and cross-cultural replications" *Journal of Personality and Social Psychology*, 58 878-891
- Saul, J R 1997 *The unconscious Civilization*, Chap 2 956
- Valdés- Pizzini, M 2001 "Dialogía y ruptura la tradición etnográfica en la antropología aplicada en Puerto Rico" *The Journal of Latin American Anthropology*, 6 (2) 42-73

## **DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR**

*Roberto Aponte Toro* obtuvo un Bachillerato en Ciencias Políticas en el Recinto Universitario de Mayaguez en el 1966 De 1966 a 1969 estudió Derecho en la Universidad de Puerto Rico Fue admitido al ejercicio de la abogacía en el 1970 En el año 1971 fue reclutado como Director de Investigaciones del Puerto Rico Research and Resources Center de Washington, DC En el año 1975 ocupó un puesto como Representante a la Cámara En el 1980 se le nombra Director de la Unidad de Desarrollo Económico de Servicios Legales de Puerto Rico En el 1984 trabajó en Boston, Massachusetts como Director de la División de Opciones de Política Pública en el Departamento de Bienestar Público del Estado Entre el año 1985 al 1994 obtiene una maestría y doctorado en Derecho de la Universidad de Harvard En el 1987 comienza a enseñar en la Escuela de Derecho de la UPR y durante dos años es Decano de Estudiantes de dicha institución Hoy es Catedrático en dicha escuela El profesor Aponte ha dictado conferencias u ofrecido cursos en Estados Unidos, Chile, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Venezuela, México, Hong Kong, Barcelona y Canadá Ha publicado, además, en importantes revistas jurídicas de

Colombia, Argentina y Estados Unidos En la actualidad forma parte de la Comisión de Educación Jurídica Continua que fuera establecida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico

---

## **EXPERIENCIAS COMUNITARIAS**

---

# ARTICULANDO PROYECTOS DE SALUD DESDE LAS EXPERIENCIAS Y NECESIDADES DE LA COMUNIDAD

*José A Vargas Vidot*

---

*“Nuestros éxitos tienen rostro de alegría y corazón de gente que asume el riesgo, estamos siempre en deuda de amor”*

La comunidad es, por excelencia, la fuente de esperanza que ha dicho presente, aún cuando otras instituciones han escondido sus posibilidades detrás de excusas, por esto es que siempre es posible ver que en momentos difíciles hay quienes “representan al pueblo” y hay quienes representan a la gente. Dentro de lo que implica un momento crítico para la comunidad, las epidemias, las enfermedades y las plagas son parte de esos momentos que desnudan nuestra realidad. Como si se tratara de un ejercicio premeditado, ante los azotes que resultan de un sistema de salud insensibilizado, la comunidad separa la paja del trigo y, sin proponérselo, se constituye en respuesta. Una comunidad organizada será siempre un vínculo de auténtica esperanza para quienes han sido marginados y marginadas.

Es importante que podamos establecer desde el principio que históricamente, la salud del pueblo, especialmente en momentos críticos de la humanidad, ha sido una responsabilidad que la comunidad ha acogido compasivamente y con éxito. La ignorancia, el prejuicio y el materialismo, han sido elementos agravantes que han atentado contra la calidad de vida, frente a condiciones de salud críticas que han afectado a importantes sectores de la urbe. La medicina moderna subsiste bajo el amparo de un modelo biomédico, en el que sobre la compasión prevalece un énfasis económico (costo-efectividad) velado. La innovación técnica y el adelanto científico le proveen al modelo el brillo que ha ido perdiendo cuando los valores y los principios humanitarios de equidad y bienestar común (costo-beneficio) se olvidan.

El concepto de salud, como amparo corporativo, es parte de una visión utilitarista que obedece a una agenda de ideologías dominantes, que sólo se refiere a la ausencia de enfermedad. Para la comunidad, salud es un concepto holístico en el que se considera al ser humano como ser integral. Sin embargo, en una época de tanta modernidad, de individualismo y competencia, ¿habrá

espacio para que se reconozca el protagonismo histórico de la comunidad?

La medicina ha experimentado un extraordinario desarrollo tecnológico que pudiera ser sinónimo de un ser humano más saludable, pero no es así. El abandono de la vejez, la violencia contra la niñez, las epidemias consentidas o negadas, la salud mental, la adicción, y las enfermedades crónicas prevenibles, andan ganando víctimas en un sistema en el que se pierden médicos y se ganan “proveedores”. Por las venas y las arterias de un mundo globalizado corre un sistema de valores apegados al costo-efectividad y despegados de la humanidad, un sistema empeñado en curar o aliviar y no en prevenir ni sanar.

### **Curar**

Podríamos decir que curar una enfermedad es el acto de reestablecer el balance homeostático del individuo. Esto es, en principio, el objetivo principal de la medicina tradicional. Desde esta definición se han derivado diferentes estrategias que enfatizan un tipo de intervención que guarda proporción con las amenazas hacia la relación salud-enfermedad que prevalece en un momento dado en la comunidad. Estas estrategias, aun cuando son dirigidas hacia la prevención y hacia la intervención primaria, han tenido muy poco impacto en la prevención de epidemias que angustian a la sociedad.

Nuestra realidad es que son más prevalentes las enfermedades que se generan por la ausencia de una conciencia de riesgo y, por consiguiente, se agravan las condiciones que pudieron haberse evitado con el mero cambio de conducta. Es evidente que el éxito en la estrategia de prevención, si alguno, ha sido muy limitado y no es para más, las cubiertas de las aseguradoras están basadas en la enfermedad y no en la salud, enfermarse es el negocio. Al parecer, el hecho de que el asiento de una estrategia salubrista sea un grupo empresarial, como lo es una aseguradora, resulta en una contradicción. Basta considerar que en los Estados Unidos hay 65 millones de hipertensos y que la obesidad es cada vez más prevalente y a edades más tempranas, generando cantidades extraordinarias de condiciones cardíacas, añadiéndose como agravante los 60 millones de personas con diabetes<sup>1</sup>.

No es rara la popularidad y notoriedad de procedimientos drásticos como la liposucción, las cirugías bariátricas y otras, que generalmente no son alternativas de salud primaria y mucho menos electivas, dado un modelo biomédico, que por un lado presenta estrategias de prevención, y por el otro, un mercadeo efectivo de la enfermedad, promocionado por el estímulo sistemático al uso de alcohol, tabaco, el sexo irresponsable y la superficialidad. Con la

excepción de pacientes con diagnóstico de obesidad mórbida, el abuso de estas estrategias “terminales” puede ser el reflejo de un sistema de salud desarticulado, cuando las personas, por una ausencia de voluntad o motivación, prefieren “despegarse la mitad de sus vísceras” con tal de no cambiar su conducta. La salud se ha convertido en un objeto de consumo indiscriminado. Es obvio que muchísimas condiciones patológicas son el resultado del éxito limitado de las estrategias de prevención primaria y de políticas insensibles, ligadas a grandes intereses que afectan nuestra salud y que provocan grandes lagunas de servicio o un acceso pobre o inexistente a servicios de salud adecuados.

Basta considerar que 45 millones de personas en los Estados Unidos no tienen cobertura de salud y que más de 1 billón de personas de la población mundial, beben agua de fuentes inadecuadas<sup>2</sup>

Como para tomar conciencia que las lagunas en la salud no son necesariamente el resultado de la casualidad, sino de la causalidad, curar, hoy día es algo más que buscar balance, es también un gran negocio que genera cientos de incongruencias que repercuten negativamente en la salud de la comunidad y por supuesto, positivamente, en los intereses millonarios de las empresas privatizadoras.

### **Sanar**

Para la comunidad, sanar es un término diferente a curar, sanar implica una estrategia que considera al ser humano de forma integral, que le da valor a la calidad de vida, a la justicia, al balance ecológico, al entorno y a lo interno. Sanar es un proceso de vida que se fija como objetivo, no sólo superar permanentemente la epidemia o la enfermedad que afecta el cuerpo, sino que también considera poder evitarla, desarrollando estrategias de prevención colectivas que reconozcan, de forma participativa, a todos y a todas en ese proceso. Sanar es una visión de la medicina que se basa en la comprensión de la salud.

Sanar es un modelo comunitario que no se relaciona con lucro, sino con satisfacción y calidad de vida, en vez de masificar, como es usual en la medicina corporativa. El modelo comunitario individualiza, pero con sentido de prójimo. Desde la perspectiva comunitaria, el cuidado médico es un esfuerzo colectivo en donde participan las fuerzas vivas de una sociedad amplia como lo son las asociaciones, las iglesias, el gobierno, y por supuesto, los individuos, en la prestación de servicios y en el diseño de políticas públicas.

Sanar está relacionado con el panorama entero de la vida, es una respuesta solidaria y directa a lo que es pertinente a la propia

comunidad Sin embargo, para no caer en abstracciones retóricas, es importante rescatar y redefinir conceptos que, en el discurso corporativo, han sido premeditadamente definidos en ánimo de justificar la domesticación y posterior silenciamiento de la comunidad Por eso, cuando se aborda el tema de comunidad y salud es casi una obligación decidir sobre el ángulo en que se habrá de abordar Desde nuestro punto de vista, la comunidad es el laboratorio en donde nace y se desarrolla el individuo social, el ente predispuesto a lo colectivo Desde aquí se desarrolla el instinto que nos lleva al apego con el prójimo como forma de vida y también como estrategia, para asumir con éxito la cotidianidad Habiendo establecido este punto de partida, entonces podemos entender cuán vital es la participación de la comunidad en la política pública sobre salud y en su inmersión en la provisión de servicios La respuesta comunitaria es análoga a la respuesta de nuestro organismo ante una condición que así lo demande

### **Comunidad y humanidad**

La comunidad y el cuerpo humano guardan un paralelismo en sus respuestas a los problemas que les aquejan El cuerpo, a través de su sistema inmunológico, organiza sus defensas ante un agente extraño que pueda alterar su balance El cuerpo humano produce una respuesta inflamatoria que puede ser bastante evidente y concentra sus recursos alrededor del problema, especializando elementos celulares para que ganen memoria permanente, de tal forma que la respuesta no sólo responda a la urgencia de un momento, sino que establezca un continuo de defensa activa que preserve su balance ante futuras agresiones

La comunidad, de igual forma, moviliza sus recursos y establece un control de daños, identifica si existen respuestas externas apropiadas y se moviliza enfrentando la afrenta con estrategias eficaces, beneficiosas y pertinentes La gente se une en busca de un proceso que le lleve a un resultado que afecte holísticamente a todos y todas La inserción de la comunidad como proveedor es una respuesta lógica y proviene de un instinto natural de conservación de la gente que está consiente de su deber para con los suyos De hecho, la mejor justicia hacia este proceso es reconocer que la comunidad no necesita ser invitada a participar, pues de una u otra forma lo hace, lo que se necesita es que el resto de la sociedad, ese pequeño sector que se ha apropiado de las decisiones, valide y reconozca la presencia comunitaria, no en el papel de espectador pasivo sino en el de protagonista Obviamente, cuando me refiero a comunidad, no me circunscribo a una conceptualización geográfica de comunidad o a la idea prejuiciada de que ésta es solamente el barrio pobre o el residencial

público Comunidad es también el grupo de personas sin hogar que, por sus necesidades comunes, requieren acceso a servicios de salud propios a sus circunstancias de vida. Es también comunidad, la población viviendo con VIH/SIDA, la población del sistema carcelario, las mujeres víctimas de violencia domiciliaria, etc., a todos estos grupos se les ha desplazado del foro de las decisiones y sufre a expensas de su invisibilidad.

### **La experiencia**

Frente a las adversidades, y en especial, ante aquellas que ponen en peligro la salud, la comunidad ha respondido articulando proyectos que justamente nacen de la identificación de dichas adversidades.

A partir de esta identificación, que no necesariamente se articula en palabras de corte científico, se podría describir el proceso de respuesta como un *fluir* de eventos que van estructurando lo que eventualmente será una respuesta formal, el origen de proyectos y organizaciones comunitarias. La mayoría de las veces, todo comienza con una experiencia dolorosa que produce una mezcla de vulnerabilidad y coraje, sentimientos como la indignación, son respuestas comunes que llevan a las personas a reflexionar y reconocer un grado de contradicción en la estrategia gubernamental o privada. Ese mal sabor, de ver que nada funciona frente a lo que requiere una respuesta rápida y acertada, se comparte con los demás e inmediatamente produce gestos de solidaridad individual. Sin embargo, esta solidaridad individual se va tornando en colectiva y va asumiendo un carácter más consistente con lo que es pertinente. La comunidad comienza a convertir el déficit en desafío y como si fuera un sistema inmunológico, comienza a producirse una respuesta “inflamatoria”, concertada que aun cuando es espontánea, no deja de ser sabia, pues va al meollo de la situación.

La epidemia del SIDA (Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida) es un excelente ejemplo de este concepto. La respuesta gubernamental ante esta devastadora epidemia guardó íntima relación con los mitos y prejuicios que, en mayor o menor escala, siempre han rodeado a esta epidemia, la idea de que el SIDA fuera categorizado como un proceso de “limpieza natural” fortalecía en sus comienzos la estrategia de complicidad silenciosa que adoptaron muchos gobiernos a nivel local e internacional. Puerto Rico no fue la excepción, para mediados de la década de los 80, el gobierno prefirió callar y escogió responder a otras prioridades estableciendo las bases del desastre que se registró en el final de 1980 y en la década de los 90.

Una respuesta de esta naturaleza, ese silencio que se convirtió en complicidad fue un modelaje que justificó el maltrato institucional que recibieron cientos de personas afectadas o viviendo con VIH (Virus de Inmunodeficiencia Humana) A estas nuevas víctimas se les negaron muchísimos servicios, siendo discriminados hasta para acceder igualdad en servicios funerarios, todo esto ante un panorama que demandaba respuestas contundentes

De tal magnitud fue la epidemia que la población hispana, incluyendo a Puerto Rico, constituyó el 20% de los diagnósticos de SIDA para esa década Los servicios hacia esta población fueron deficientes, inadecuados e históricamente limitados La comunidad entró en acción y en 1990 se organizó una red de apoyo a personas y familiares de personas con SIDA, denominada *Asociación de Familiares y Pacientes de SIDA (AFAPS)*, como respuesta a la escasez de servicios y, sobre todo, para atender a pacientes que presentaban síntomas terminales de la enfermedad

El grupo que organizó dicha asociación tuvo que enfrentarse a una sociedad prejuiciada y recurrir a los tribunales para preservar el derecho a establecer sus facilidades en el pueblo de Luquillo, por encima de la más hostil y vergonzosa persecución Estas personas culminaron su lucha prevaleciendo en las cortes, logrando establecer un precedente jurídico que favorecería la posibilidad de otros albergues para atender la necesidad cada vez más creciente de aquel servicio

El SIDA más que una enfermedad, fue y es un fenómeno social similar a un espejo crítico que expone fríamente el prejuicio de una sociedad disfrazada de moralidad y lo devastador que puede ser una obsesión institucionalizada Nuestro sistema a veces se caracteriza por responsabilizar a las víctimas, impidiendo el desarrollo de servicios adecuados Frente a la apatía social y gubernamental, la comunidad desarrolló y presentó su proyecto y surgieron organizaciones pioneras como Fundación SIDA de Puerto Rico, que fueron la antesala para esfuerzos como Iniciativa Comunitaria, La Fondita de Jesús y otras que han sido fundamentales ante una condición para la cual la respuesta oficial todavía es insatisfactoria El SIDA se ha caracterizado por ser una enfermedad estigmatizante, que toca la intimidad, la sexualidad, la conducta, pero sobre todo, la economía

La ausencia de servicios adecuados no fue solamente el problema Cuando comenzaron a surgir servicios gubernamentales, éstos resultaban desarticulados, obligando a las personas a desplazarse de un sitio a otro con el propósito de preservar su vida La comunidad respondía desafiante y se formaron grupos de ayuda y servicios en toda la Isla, pero la fragmentación de los servicios y la escasez de los recursos económicos amenazaban la calidad de los mismos Ya a principios del año 1990 se ceñía sobre las

organizaciones comunitarias un nuevo enemigo la competencia. El gobierno desarrolló llamados a propuestas, que no han sido otra cosa que instrumentos de domesticación diseñados para que las Organizaciones no gubernamentales (ONGS) se apeguen a una visión gubernamental a cambio de estos moldes de conciencia llamados propuestas, que bien podrían llamarse preprouestas.

Sin embargo, por lo difícil que resulta la supervivencia de una entidad comunitaria y mucho más de aquellas que acogen en sus objetivos la defensa de poblaciones altamente marginadas (personas sin hogar, usuarios/as de drogas, homosexuales, lesbianas, confinados/as, etc.), las organizaciones tienen que competir en el circo de las propuestas, provocándose un escenario poco fértil para el establecimiento de redes. Si a esto se le suma que las ONGS han llevado sobre sus hombros el peso de una burocracia irracional y han tenido que luchar contra toda una ideología de mendicidad, entonces, es justo que reconozcamos el valor de la respuesta comunitaria. En 1994 surgieron esfuerzos para superar este inusitado estado de división provocado por los elementos que he expuesto, y se formalizó una organización llamada Coalición de personas con SIDA, que aunque fue de corta vida, logró sentar las pautas para que el panorama comunitario relacionado al SIDA pudiera valorar el efecto de una comunidad unida.

De la misma forma que con el SIDA, en Puerto Rico la comunidad ha logrado presentar opciones reales de servicio y apoyo en diversas causas y frentes relacionados a la salud: la lucha de la comunidad de Caimito en su defensa de sus raíces y la preservación de su calidad de vida frente a la amenaza y las acciones de desarrolladores, la lucha del pueblo de Vieques frente al efecto en la salud que propiciaban los bombardeos continuos a sus playas y los residuos tóxicos que afectaban la salud de sus habitantes, la lucha por los derechos de personas con impedimentos de diversas clases, la lucha por los derechos de las personas con problemas de salud mental, epilepsia, autismo, Síndrome Down, la lucha por los derechos de las personas adictas, los esfuerzos por la salud de personas de la tercera edad, y los niños, entre otros. Todas estas luchas son el reflejo de una comunidad que se define más por linderos matizados por el dolor, la angustia y la vulnerabilidad, que por su geografía.

A estos ejemplos les es común el hecho de que también chocaron con la ausencia de respuestas y contra un nuevo tipo de apatía que se esconde detrás de las definiciones de una filantropía asistencial que no guarda relación con la otra cara de Puerto Rico, la cara que no es fotogénica ni glamorosa, la cara que no se arregla con discursitos de vaga consonancia ni con cheques de cartón. Hay un Puerto Rico cuyas necesidades se convierten en retos.

permanentes que se contestan con acciones concertadas que proceden del proyecto comunitario. Responder a ese Puerto Rico es desenmascarar la figura idealizada y mítica de la comunidad dócil para abrazar un proyecto de compatibilidad estructural entre el individuo y sus necesidades. Ante los desafíos de la salud, la comunidad propone un modelo transformador y participativo. Tal y como pasaría con el cuerpo, ante el reto, la comunidad se inflama y, en gestos que en principio parecen ser desarticulados, se unen las coyunturas en un esfuerzo que es una mezcla de nacimiento y de muerte, de pasión y riesgo y a veces hasta de indignación. La comunidad formula una respuesta transformadora que sana. A los demás sólo les toca apoyarla.

En fin, la comunidad, la sociedad civil, la gente, nosotros, tú y yo, no importa cuál sea el título, de lo que se trata es de describir con justicia ese colectivo de diversidad que dentro de su heterogeneidad exhibe suficientes características comunes como para constituir la en una unidad interrelacionada de intensa convivencia y de funcionabilidad sostenible.

La materia prima de una organización comunitaria es la propia comunidad, lo que siente, lo que identifica como necesidad y se convierte en un motor de arranque para que los individuos de ese colectivo descubran un elemento que hilvane sus inquietudes y posibilidades, convirtiéndolo en un resultado concertado y organizado.

Bien podemos citar a Eugenio María de Hostos cuando expresa en su *Moral Social*

*“ el hombre, en cuanto ser social, es un compuesto de esos cinco elementos infalibles: la necesidad, la gratitud, la utilidad, el derecho, el deber ”*

La comunidad es el punto de partida desde donde se elabora un auténtico sentido de respuesta. Es necesario reconocer que esta virtud no es un adorno poético sino una marca permanente que nos recuerda el derecho de reconocer la necesidad, el deber de asumirla y la gracia de fluir en gratitud y solidaridad en la búsqueda del bien común, que es, precisamente lo que nos hace auténticos. Ya es tiempo de que salgamos de la prisión de las fidelidades perpetuas para con los artífices de la limosna, y en un franco desafío al asistencialismo, reclamemos derechos, rechacemos privilegios y asumamos nuestro lugar en la historia.

## NOTAS

<sup>1</sup> National Institute of Health, NIH News {NIH} 2004

<sup>2</sup> *Doctors for Global Health-Liberation Medicine: Health From a Social Context*-Aun Lor, MPH [7/11/2004]

## **REFERENCIAS**

- Doctors for Global Health-Liberation Medicine Health From a Social Context-  
Aun Lor 2004 MPH  
El VIH y el SIDA entre los hispanos en Estados Unidos 2000 (CDC)  
National Institute of Health 2004 NIH News  
Toro Alfonso, J y Varas Díaz, N 2000 *Ciudadanía, participación y SIDA  
Una agenda nacional para el fortalecimiento de redes sociales para  
personas con VIH/SIDA en Puerto Rico* Ponencia presentada en el 4to  
encuentro de proveedores de servicios de VIH/SIDA

## **DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR**

*José A Vargas Vidot* realizó estudios doctorales en medicina en la Escuela Eugenio María de Hostos de la República Dominicana. Obtuvo su Bachillerato en Biología y Educación Secundaria en la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto Metropolitano. Fue nombrado Catedrático Auxiliar en la Escuela de Odontología del Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico. Actualmente, se desempeña como Director Ejecutivo de Iniciativa Comunitaria, una organización sin fines de lucro que provee servicios primarios de salud, educación y prevención a personas contagiadas con el virus del VIH, usuarios de drogas y personas desplazadas por la sociedad.

---

**LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL  
Y SU REGLAMENTACIÓN**

---

# ESTUDIO COMPARATIVO DEL ARTÍCULO 3.7 (A) DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

*Valerie Beauchamp Torres*

---

## **I. Introducción**

Todo aquel que ha trabajado para una entidad gubernamental, o privada, ha experimentado que, en ciertas ocasiones, sus intereses personales están en conflicto con los intereses de la entidad para la cual trabaja. La compensación, la autonomía o las metas personales del servidor público, o empleado privado, no siempre son compatibles con la actitud, aptitud, independencia, organización, productividad y el desempeño que la entidad para la cual labora espera de éste<sup>1</sup>. Algunas veces, esta pugna entre perspectivas o metas, personales y organizacionales, puede repercutir en algún tipo de conflicto de intereses.

La entidad, ya sea pública o privada, que contrata a una persona, ampara la presunción de que el empleado utilizará su criterio en beneficio de ésta. El conflicto de intereses surge cuando el servidor público, o empleado privado, abriga un interés personal que puede poner en riesgo su independencia de criterio. Cuando el servidor público, o empleado privado, firma un contrato de empleo, genera la expectativa en la entidad contratante, de que, a cambio de una oportunidad de empleo, desarrollo profesional y una remuneración determinada, el empleado ejercerá su criterio a favor de la entidad. En esa relación bilateral que se produce, la entidad contratante espera un compromiso de parte del empleado de cumplir con su responsabilidad, ejerciendo su criterio buscando el mejor bienestar de la entidad. La idea de que el servidor público, o empleado privado, no utilizará la entidad para obtener un beneficio personal se encuentra implícita en el contrato<sup>2</sup>.

En el ámbito del servicio público, la responsabilidad ética y la integridad moral son principios rectores que la sociedad puertorriqueña les exige a los servidores públicos y a las instituciones del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El servidor público no debe subordinar el interés público por

el beneficio personal. Es por esta razón, que la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico<sup>3</sup> adoptó medidas que previenen y penalizan el comportamiento que subordina el interés público por el interés personal. La intención de la referida Ley es preservar la confianza del pueblo en sus instituciones públicas y asegurar la transparencia en las funciones oficiales del Gobierno<sup>4</sup>. Ésta, pretende evitar que los servidores públicos incurran en conflicto de intereses, ya sean reales o aparentes.

Según el Artículo 1.2 (s) de la Ley de Ética Gubernamental, el término “conflicto de intereses” se refiere a las situaciones “en las que el interés personal o económico del servidor público o de personas relacionadas con éste, está o puede razonablemente estar en pugna con el interés público”. Los conflictos de intereses pueden ser reales o aparentes. El conflicto de intereses real es aquel en el cual el servidor público al realizar cierta tarea, subordina el interés público por su beneficio personal. Por su parte, el conflicto de intereses aparente es aquel en el que existe la posibilidad que la independencia de criterio del servidor público pueda estar en peligro. Un área preocupante del conflicto de intereses surge cuando un funcionario utiliza su posición oficial para obtener una ventaja personal.

La Ley de Ética Gubernamental, reglamenta y sienta pautas sobre la conducta y las actuaciones de funcionarios y empleados de la Rama Ejecutiva, y sobre ciertas actuaciones de ex funcionarios del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Es preciso destacar que la Ley de Ética Gubernamental aplica no tan sólo a las personas consideradas funcionarios públicos, sino también a todos y cada uno de los miles de servidores públicos. El término “servidor público” se refiere tanto a los “funcionarios públicos”, como a los “empleados públicos”. Funcionarios públicos son aquellas personas que ocupan cargos o empleos en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico que intervienen en la formulación e implantación de política pública. Por su parte, los empleados públicos son aquellas personas que ocupan cargos o empleos que no intervienen en la formulación e implantación de política pública<sup>5</sup>.

En lo que concierne a nuestra discusión respecto al Artículo 3.7 (a), existe conflicto de intereses cuando la información que le pertenece al servicio público es utilizada por el servidor público de una forma impropia, para obtener un beneficio personal. La información es un bien valioso, por lo cual se puede considerar un

tipo de propiedad de la entidad gubernamental que la genera<sup>6</sup> Ésta, calificada como propiedad, genera un conflicto entre dos intereses legítimos el derecho de la entidad gubernamental de conservar cierta información confidencial y en el mejor interés público, y el derecho del servidor público de trabajar con quien mejor le convenga El derecho a la libertad implica el derecho de cada individuo de trabajar donde interese, y vender sus servicios profesionales a quien esté dispuesto a pagar por ellos Sin embargo, dicho derecho debe estar equilibrado con el deber de guardar y cuidar la información que es propiedad de la entidad gubernamental

El problema ético del mal uso de la información ha alcanzado mayor prominencia en las últimas décadas, debido a la tecnología de la informática El uso de las computadoras personales en las entidades gubernamentales ha transformado la información en un activo valioso, al cual gran parte de los servidores públicos tienen acceso regularmente en su jornada de trabajo<sup>7</sup>

Según expusimos anteriormente, debido a la relación bilateral a la que se llega a través del contrato, los servidores públicos de una entidad gubernamental le deben lealtad a ésta Para poder llevar a cabo las tareas en cierta entidad gubernamental, es necesaria la cooperación y confianza del grupo de servidores públicos que trabajan en equipo para cumplir cierto cometido Normalmente en el servicio público se requiere la intervención de varias personas en el desempeño de las labores requeridas, por lo tanto para que se lleve a cabo cierta tarea es necesario que cada uno cumpla con su responsabilidad y que el otro pueda confiar en que sus compañeros van a cumplir con lo debido El no tener una seguridad o controles que protejan la información, puede afectar la relación de confianza que debe permear entre los servidores públicos y la entidad gubernamental para la cual laboran Esto crea la disyuntiva de parte de la entidad gubernamental en cuanto a cuáles servidores públicos se les concede acceso a la información

Con los objetivos de proteger la información generada en las agencias, y la relación de confianza entre el servidor público y la entidad gubernamental que los contrata, la Ley de Ética Gubernamental, en su Artículo 37, establece ciertas restricciones para las actuaciones de los ex servidores públicos de las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial En síntesis, dichas disposiciones legales establecen limitaciones de uno y dos años para realizar algunas gestiones, y una prohibición de carácter permanente cuando existan intereses contrarios al Estado Varios de los

impedimentos están relacionados con la participación de los ex servidores públicos en los asuntos que intervinieron mientras estuvieron activos en el Gobierno como funcionarios o empleados públicos

En particular, el inciso (a) del Artículo 3.7 prohíbe a un ex servidor público, intervenir en un asunto que estuvo sometido ante su consideración durante su desempeño público. Se pretende evitar que la información que adquirió mientras se desempeña como servidor público sea utilizada para su beneficio personal.

Es pertinente aclarar que un “ex servidor público” es aquel que ha servido como funcionario o empleado público en cualquier agencia ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en la Rama Legislativa o en la Rama Judicial (Artículo 1.2 (d) de la Ley de Ética Gubernamental).

Debemos dejar claro, que la Oficina de Ética Gubernamental puede radicar una querrela administrativa por violaciones a las disposiciones estipuladas en la Ley de Ética Gubernamental. Esto, según las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme y las Reglas de Procedimientos para Vistas Adjudicativas de dicha Oficina. Luego del proceso administrativo, el Director Ejecutivo de la OEG podrá imponer multas administrativas de hasta \$20,000 por cada violación<sup>8</sup>. También podrá recomendar a la autoridad nominadora una amonestación escrita, suspensión de empleo y sueldo, destitución o despido<sup>9</sup>.

Mediante este escrito, se aspira facilitar la comprensión del Artículo 3.7 (a) de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. A través de un análisis comparativo, estudiaremos la intención del Legislador al momento de la formulación y redacción de la medida en controversia.

## **II. Artículo 3.7 (a)**

La prohibición del Artículo 3.7 (a) es de carácter absoluto y permanente para todos los ex servidores públicos. Este Artículo propone la política pública que protege el uso que éstos o éstas puedan darle a la información que adquirieron mientras desempeñaron sus funciones, para beneficio de personas con intereses contrarios a los del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Según ha expresado la Oficina de Ética Gubernamental, uno de los propósitos que persiguen estas disposiciones es evitar que los servidores públicos desempeñen sus tareas considerando su posterior intervención en los mismos asuntos, o en asuntos

relacionados, ya sea en el sector público o privado, pasando por alto lo que genuinamente le pueda beneficiar al Pueblo de Puerto Rico<sup>10</sup> Con esta disposición se pretende desalentar que las actuaciones oficiales de los funcionarios y empleados públicos estén afectadas por un interés personal, en detrimento del servicio público y la ciudadanía en general Así, concentrarán su gestión gubernamental en lo que genuinamente conviene al interés público y no en lo que podría ser más beneficioso para ellos

Por otro lado, la aprobación de esta disposición pretende evitar que el ex servidor, por razón de su antiguo vínculo con la agencia, utilice información privilegiada que adquirió en el desempeño de su servicio en dicha agencia También, se pretende impedir que los ex servidores se beneficien de sus relaciones con los funcionarios y empleados públicos de la agencia para la cual trabajaron para un beneficio personal o de una persona particular

El Artículo 37 (a) de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico estipula que

Ningún ex servidor público podrá ofrecer información, asesorar en forma alguna o representar en cualquier capacidad, ya fuere personalmente o a través de otra persona privada, a cualquier persona de intereses contrarios a los del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en aquellos asuntos, acciones, procedimientos o reclamaciones que estuvieron en alguna forma sometidos al conocimiento, estudio, investigación, resolución, decisión, o trámite ante alguna agencia, oficina, dependencia o tribunal del Gobierno de Puerto Rico mientras dichos ex-servidores prestaban servicios en esa agencia, oficina, dependencia o tribunal y siempre que dichos ex-servidores hubieran tenido que ver directa o indirectamente con dichos asuntos y acciones

Ningún ex servidor público podrá cooperar en forma alguna, ya fuera personalmente o a través de otra persona privada, en la preparación o tramitación contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico de dichos asuntos, acciones, procedimientos o reclamaciones ni usar ni facilitar el uso contra el Estado Libre Asociado de la información de hecho obtenida mientras fue funcionario o empleado público

De acuerdo con dicha disposición, un ex servidor público nunca podrá intervenir en un asunto, si están presentes los siguientes requisitos (1) que se trate de un ex servidor público, (2) que represente o asesore a una persona, (3) con intereses contrarios a los del Estado Libre Asociado, (4) en un asunto presentado ante alguna agencia, oficina, dependencia o tribunal,

(5) mientras el ex servidor prestaba servicios en dicho organismo, y (6) que el ex servidor tuviera participación directa o indirecta en el asunto <sup>11</sup> Tampoco lo puede hacer a través de otra persona o entidad

El inciso (a) del Artículo 3.7 establece tres prohibiciones aplicables a todo ex servidor público, independientemente de cuándo haya cesado en el servicio <sup>12</sup> Por eso es que se considera que la prohibición del Artículo 3.7 (a) es de carácter absoluto y permanente

La primera prohibición permanente del Artículo dispone que a un ex servidor público le está vedado ofrecer información, asesorar o representar, ya sea personalmente o a través de otra persona, a intereses contrarios a los del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, **si dicha acción se da en asuntos en los que intervino mientras estuvo en el servicio público** Incluye todos los asuntos, acciones, procedimientos o reclamaciones que estuvieron sometidos al conocimiento, estudio, investigación, resolución, decisión, o trámite ante alguna agencia, oficina, dependencia o tribunal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

La segunda prohibición permanente es la de cooperar en forma alguna en la preparación o tramitación en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en asuntos, acciones, procedimientos o reclamaciones, que **estuvieron ante su consideración mientras se desempeñaba como servidor público**

La tercera prohibición absoluta y permanente establece que un ex servidor público nunca podrá usar o facilitar el uso de la información fáctica **obtenida mientras fue servidor público**, si dicho uso es en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

En todas las prohibiciones están presentes situaciones conflictivas con los intereses del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Éstas encarnan la lealtad al servicio público que debe guardar toda persona que tuvo el privilegio de servir en éste. No obstante, para que se activen las mismas debe tratarse de un asunto en el que el ex servidor público intervino o participó mientras se desempeñaba en el servicio público. Es decir, estas prohibiciones no se extienden a los asuntos en los que el ex servidor público no haya intervenido, o aquellos asuntos que sean nuevos.

Como puede apreciarse, cada una de las prohibiciones establecidas por el Artículo 3.7 (a) de la Ley de Ética Gubernamental está enmarcada en el conflicto de intereses ante el que se encontraría un ex servidor público en una situación en que

éste le pueda ocasionar perjuicio al Estado, por razón de su contacto previo con asuntos, acciones, procedimientos o reclamaciones. Dichas prohibiciones procuran evitar que el conocimiento, producto de las funciones oficiales de los servidores públicos, sea utilizado en contra del servicio público una vez éstos se desvinculan del mismo.

### **III. Interpretaciones del Artículo**

En varias ocasiones la Oficina de Ética Gubernamental se ha expresado en torno a la prohibición de este inciso (a). Así por ejemplo, en la OPC-91-041 un abogado del Departamento de Servicios Sociales deseaba conocer si podía, en un procedimiento de adopción y privación de patria potestad, asumir la representación legal de los padres de crianza. Ello aún cuando éste participó previamente como representante legal del Departamento de Servicios Sociales en el procedimiento de privación de custodia. En ese caso la Oficina de Ética Gubernamental determinó lo siguiente:

Aunque el Departamento de Servicios Sociales no es parte en el procedimiento de adopción, podría oponerse al mismo y usted estaría representando intereses contrarios al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Si usted **participó en el proceso de privación de custodia como representante legal de dicho Departamento, aplicaría lo dispuesto en el Artículo 3.7(a), citado** (Énfasis suplido).

Por otro lado, el Tribunal Supremo de Puerto Rico se expresó sobre el Artículo 3.7 (a) en el caso *Felícita Torres Merced v Hospital Regional de Caguas*, Sentencia de 8 de marzo de 1993. En este caso, un patólogo retirado del Instituto de Medicina Forense, ofreció sus servicios como perito para declarar “sobre la causa de la muerte y la negligencia de la parte demandada” en la acción en daños y perjuicios por impericia médica instada por los familiares de un menor en contra del Estado. El referido médico estaba en condiciones de prestar testimonio, pues fue precisamente él quien realizó la autopsia del menor mientras trabajaba en el Instituto.

El Tribunal Supremo confirmó aquella parte de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia que concluyó que el patólogo **no podía testificar como perito en general o intermedio**<sup>13</sup> al concluir lo siguiente:

Ahora bien, **otro sería el resultado si el testimonio del doctor Criado se hubiese ofrecido como testigo de los hechos, esto es, como perito de ocurrencia** En este caso, el contenido de su testimonio se limitaría a lo observado por él en el examen practicado y a los resultados del mismo, de modo que **no sería de aplicación lo dispuesto por el citado artículo, ya que el ex funcionario no estaría cooperando o asesorando a la parte con intereses contrarios al Estado** (Énfasis suplido )

#### **IV. Disposiciones análogas**

Existen unos preceptos similares a los de la Ley de Ética Gubernamental para reglamentar diferentes áreas en las cuales se quiere evitar conflicto de intereses En el Gobierno Federal se reglamenta, al igual que en Puerto Rico, el comportamiento de los servidores públicos Por otra parte, en la profesión de la abogacía existen unos Cánones que reglamentan el comportamiento de los abogados

En la jurisdicción federal existe una agencia semejante a la Oficina de Ética Gubernamental, llamada Office of Government Ethics <sup>14</sup> A tenor con la creación de dicha agencia se aprobaron unos estatutos, de los cuales la Ley de Ética Gubernamental es análoga El Artículo 3 7 (a) de la Ley de Ética Gubernamental es equivalente a parte de lo estipulado en la Sección 207 del Título 18 del United States Code, que dispone lo siguiente

(1) Permanent restrictions on representation on particular matters --Any person who is an officer or employee [ ] of the executive branch of the United States [ ] or of the District of Columbia, and who, after the termination of his o her service or employment with the United States or the District of Columbia, knowingly makes, **with the intent to influence**, any communication to or appearance before any officer or employee of any department, agency, court, or court-martial of the United States or the District of Columbia, on behalf of any other person [ ] **in connection with a particular matter**

(A) in which the United States or the District of Columbia is a party or has a direct and substantial interest,

(B) in which the person **participated personally and substantially** as such officer or employee, and

(C) which involved a specific party or specific parties at the time of such participations shall be punished[ ]

(2) Two-year restrictions concerning particular matters under official responsibility --Any person subject to the restrictions contained in paragraph (1) who, within 2 years after the termination of his or her service or employment with the United States or the District of Columbia, knowingly makes, **with the intent to influence**, any communication to or appearance before any officer or employee of any department, agency, court, or court-martial of the United States or the District of Columbia, on behalf of any other person [ ], **in connection with a particular matter--**

(A) in which the United States or the District of Columbia is a party or has a direct and substantial interest,

(B) which such person **knows or reasonably should know was actually pending under his or her official responsibility** as such officer or employee within a period of 1 year before the termination of his or her service or employment with the United States or the District of Columbia, and

(C) which involved a specific party or specific parties at the time it was so pending<sup>15</sup> shall be punished [ ]  
(Énfasis suplido )

Bajo estas disposiciones la restricción gira en torno a las comunicaciones y comparecencias que son realizadas “con la intención de influenciar” a favor de una tercera persona<sup>16</sup> El “Office of Government Ethics” se ha expresado al respecto en varias ocasiones En una Comunicación Informal,<sup>17</sup> en torno al empleo de un ex servidor público, se estipuló que la comunicación en controversia tiene que ser una que por lo menos tenga el potencial de influir y que de una manera formal o informal represente a una tercera persona<sup>18</sup>

En dicha comunicación se cuestionaba si una empleada que había trabajado para una agencia gubernamental podía ser contratada por una compañía privada La controversia surgía debido a que la compañía privada tenía intenciones de brindar servicios de asesoría a la agencia para la cual la ex servidora pública había trabajado, y ella misma iba a prestar los servicios En esa situación el “Office of Government Ethics” diferenció entre comunicaciones ministeriales y comunicaciones con carácter adversativo A dichos efectos expresó que las comunicaciones ministeriales son permitidas, debido a que éstas carecen del requisito de “intención de influenciar”

## ***La Ley de Ética Gubernamental y su Reglamentación***

---

En el ámbito profesional también hay que tomar unas medidas de cautela para proteger al cliente que interactuará en una relación de compraventa de servicios profesionales. Así, en su mayoría, las profesiones tienen su propio código, el cual regula el comportamiento de sus integrantes.

Bajo esta perspectiva, podemos equiparar la disposición en controversia con lo dispuesto en el Código de Ética que reglamenta la profesión de la abogacía. Según dispone, en lo pertinente, el Canon 21 de los Cánones de Ética Profesional,<sup>19</sup> todo abogado tiene

La obligación de representar al cliente con fidelidad incluye la de no divulgar sus secretos o confidencias y la de adoptar medidas adecuadas para evitar su divulgación. Un abogado no debe aceptar la representación de un cliente en asuntos que puedan afectar adversamente cualquier interés de otro cliente anterior ni servir como árbitro, especialmente cuando el cliente anterior le ha hecho confidencias que puedan afectar a uno u otro cliente, aun cuando ambos clientes así lo aprueban. Será altamente impropio de un abogado el utilizar las confidencias o secretos de un cliente en perjuicio de éste.

Nuestro más alto foro ha explicado que dentro de la definición general de conflicto de intereses, se manifiestan dos posibles vertientes: aquella denominada “conflicto de intereses personales” y aquella conocida como “conflicto de obligaciones”.<sup>20</sup> El conflicto de obligaciones surge cuando hay representaciones simultáneas o sucesivas de clientes donde los intereses de éstos están en conflicto con el deber de guardar confidencias que tiene el abogado con cada uno. Por un lado, el abogado tiene, con cada uno de sus clientes, el deber de guardar confidencias y de representarlo adecuadamente. Por otro lado, la representación adecuada de un cliente posterior o simultáneo puede requerir la divulgación de confidencias del otro cliente.

El Tribunal Supremo, en *In re Pizarro Santiago*, 117 D P R 197, 203 (1986), se expresó en torno a dicho canon en el siguiente contexto:

[L]a obligación continua de todo abogado [es] evitar, tanto en la realidad como en la apariencia, la impresión de conducta conflictiva. *In re Félix*, 11 D P R 671, 674 (1981), *In re Maldonado Soto*, 110 D P R 748, 753 (1981).

Como se puede apreciar, los preceptos antes discutidos persiguen un mismo fin, evitar conflicto de intereses y desalentar

el uso de información obtenida debido a la posición que se ostentaba en un pasado

#### **V. Asunto o Relación Sustancial**

Analizando las tres disposiciones antes mencionadas, se puede concluir que lo más importante que hay que determinar es cuál fue la intervención del servidor público o del abogado, según corresponda, en la situación en controversia. Como podemos observar, cada entidad tiene un criterio diferente para determinar si hay un conflicto de intereses. Para la Ley de Ética Gubernamental lo principal es determinar la intervención del servidor público en cierto “asunto”. Por otro lado, bajo las disposiciones federales lo principal es si hubo la “intención de influir” en dicha situación. Finalmente, bajo los Cánones de Ética Profesional para evaluar si hubo una situación de conflicto de intereses, se evalúa la situación bajo el criterio de “relación sustancial”.

Un común denominador de las tres prohibiciones estipuladas en el Artículo 3.7 de la Ley de Ética Gubernamental es el elemento “asunto”, el cual fue definido por el Artículo 3.4 (e) de la mencionada Ley.

[A]quellos en que el funcionario o empleado haya participado **personal y sustancialmente** y que ocurrieron mediante decisión, aprobación, desaprobación, recomendación o consejo, investigación particular que involucre **partes específicas**. No incluye la intervención o participación del funcionario o empleado en la promulgación de normas o reglamentos de aplicación general o de directrices e instrucciones abstractas que no aludan a situaciones particulares o casos específicos. (Énfasis suplido.)

Es importante resaltar que el funcionario debe haber participado personal y sustancialmente, y debe involucrar partes específicas.

Los estatutos federales que reglamentan el comportamiento de los ex servidores públicos son similares a lo dispuesto en el Artículo bajo estudio. Dichos estatutos, al igual que en Puerto Rico, prohíben la comunicación o comparecencia que concierna a las mismas personas sobre la materia específica en controversia “same particular matter involving a specific party or parties”. Además, el ex servidor debe haber participado de manera personal y sustancial.<sup>21</sup> Se considera que participó sustancialmente si el haberse involucrado fue significativo para la materia en controversia. Por ejemplo, la participación en una sola etapa crítica puede ser sustancial. Para determinar si dos situaciones son parte de una misma materia

específica es necesario evaluar todos los factores relacionados, incluyendo el tiempo transcurrido y si la materia envuelve los mismos factores o controversias

En este sentido, materia específica incluye cualquier investigación, solicitud, requerimiento para una determinación, contrato, controversia, reclamo, acusación o cualquier otro procedimiento similar. Como se puede observar, esta definición es similar a la contenida en el Artículo 3.7 (a) de la Ley de Ética Gubernamental.

Además, es importante tener presente que debe ser con la intención de influenciar. Según discutido anteriormente, para que apliquen los estatutos federales hay que demostrar, al menos, el potencial de influenciar.

Finalmente, según los Cánones de Ética Profesional, para enfrentar el problema de la representación sucesiva por parte de un abogado, se ha elaborado el criterio de “relación sustancial”. Bajo este criterio el cliente sólo tiene que demostrar que la controversia legal envuelta en el pleito en el que el abogado comparece en su contra, estaba relacionada sustancialmente con la materia o causa de acción en la que tal abogado previamente le representó.<sup>22</sup> Además, existe una presunción irrefutable de que información confidencial será utilizada por el abogado que representó anteriormente a un cliente y ahora asume una posición contraria a sus intereses.

## **VI. Conclusión**

La Ley de Ética Gubernamental se aprobó con el propósito de mantener un gobierno limpio, libre de influencias, y para preservar la confianza del pueblo en el servicio público. Para lograr este fin, se necesitan empleados públicos íntegros, responsables e interesados en el bienestar del pueblo de Puerto Rico.

Como pudimos apreciar a través de este escrito, la razón de ser del Artículo 3.7 (a) es proteger la información generada en el servicio público y evitar hasta la apariencia de conflicto de intereses en el desempeño de nuestras funciones como servidores públicos. Mediante esta disposición, queremos que los servidores públicos se concentren en el bienestar público y no en adquirir una ventaja personal. Con la adopción de este tipo de normas, el Legislador pretende asegurar la transparencia de las funciones oficiales del gobierno.

A través del análisis realizado, hemos podido apreciar que en la esfera federal y en la profesión de la abogacía se aspira a lo

mismo que pretende el Artículo bajo estudio que los servidores públicos y profesionales desempeñen una tarea en beneficio de terceras personas y no de su provecho personal. Por lo tanto, podemos concluir que lo que se pretende con este estatuto es algo totalmente legítimo, proteger la información y el interés público.

Por todo lo antes dicho, es deber de todos nosotros, como servidores públicos del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, velar por el fiel cumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental, para así contribuir a la erradicación de la corrupción en el Gobierno. Es debido a esto que, de manera complementaria, el Artículo 37 (f) de la Ley de Ética Gubernamental requiere a cada agencia, oficina, dependencia o tribunal **rehusar las actuaciones o intervenciones de los ex servidores públicos que violen las disposiciones del Artículo 3.7.** Así también, el Artículo 21 (A) del Reglamento de Ética Gubernamental enfatiza el papel preventivo de las agencias ejecutivas.

Las agencias ejecutivas tendrán la responsabilidad primaria de poner en vigor las restricciones establecidas en el Artículo 20 de este Reglamento. Es esencial que las disposiciones del Referido Artículo se hagan cumplir de manera que se alcancen sus objetivos, que incluyen mejorar la productividad en el Gobierno, tratar por igual todas las reclamaciones, lograr plena confianza en la integridad del Gobierno y eliminar el uso de puestos públicos para beneficio privado.

Los jefes de las agencias ejecutivas serán responsables de notificar al Departamento de Justicia y a la Oficina de Ética Gubernamental las violaciones a dicho Artículo.

## NOTAS

<sup>1</sup> William H. Shaw & Vincent Barry, "Moral Issues in Business", Wadsworth, Inc (1992), pág. 366

<sup>2</sup> Íbid

<sup>3</sup> Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada

<sup>4</sup> Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 143 de 18 de julio de 1998, la cual enmendó la Ley de Ética Gubernamental

<sup>5</sup> Artículo 1.2 (c) de la Ley de Ética Gubernamental

<sup>6</sup> La información es la adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada. Diccionario de la Real Academia Española a la página 863

<sup>7</sup> Manuel G. Velázquez, "Business Ethics: Concepts and Cases", Prentice Hall Inc (1992), pág. 381

## ***La Ley de Ética Gubernamental y su Reglamentación***

---

<sup>8</sup> Artículo 3 8 (c), Ley de Ética Gubernamental

<sup>9</sup> Artículo 3 8 (b) (4), Ley de Ética Gubernamental

<sup>10</sup> Véase Ponencia de la Oficina de Ética Gubernamental para el P de la C 1370 y P de la C 1454 (17 de marzo de 1998)

<sup>11</sup> Oficina de Ética Gubernamental, Carta Circular Núm 96-08 de 19 de junio de 1996

<sup>12</sup> Véase OPC-01-03 de 19 de diciembre de 2000

<sup>13</sup> Sobre este particular, la Oficina de Ética Gubernamental se ha expresado y ha determinado que **la prohibición en torno a peritos aplica exclusivamente a aquellos ex servidores públicos que sirven como peritos en general y peritos intermedios, o cuando actúan como representantes o asesores** Véase OPC-99-016 de 29 de octubre de 1998 y OPC-99-391 de 28 de julio de 1999 **Dicha veda no se extiende a los peritos de ocurrencia que tienen conocimiento personal de los hechos y que declaren como tal**

<sup>14</sup> La misión de dicha oficina de gobierno, similar a la de la Oficina de Ética Gubernamental, es la siguiente

The Office of Government Ethics exercises leadership in the executive branch to prevent conflicts of interest on the part of Government employees, and to resolve those conflicts of interest that do occur [ ] OGE fosters high ethical standards for employees and strengthens the public's confidence that the Government's business is conducted with impartiality and integrity

<sup>15</sup> Restrictions on former officers, employees, and elected officials of the executive and legislative branches, 18 U S C § 207

<sup>16</sup> *Summary of Post-Employment Restrictions* of 18 U S C § 207, en la página 3 (29 de julio de 2004)

<sup>17</sup> Una Comunicación Informal es un escrito mediante el cual la Oficina emite su opinión sobre unos hechos particulares

<sup>18</sup> Véase, OGE Informal Advisory Letter 99 x 19

<sup>19</sup> 4 L P R A , Ap IX

<sup>20</sup> *In re Belén Trujillo*, 126 D P R 743, 753 (1990)

<sup>21</sup> *Summary of Post-Employment Restrictions* of 18 U S C § 207, en la página 4 (29 de julio de 2004)

<sup>22</sup> *In re Carreras Rovira y Suárez Zayas*, 115 D P R 778, 791 (1984)

### **REFERENCIAS**

Cánones de Ética Profesional 4 L P R A , Ap IX

*In re Belén Trujillo*, 126 D P R 743 (1990)

*In re Carreras Rovira y Suárez Zayas*, 115 D P R 778 (1984)

Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada

Ley Núm 143 de 18 de julio de 1998

Oficina de Ética Gubernamental, Carta Circular Núm 96-08 de 19 de junio de 1996

OGE Informal Advisory Letter 99 x 19

OPC-01-03 de 19 de diciembre de 2000

OPC-99-016 de 29 de octubre de 1998

- OPC-99-391 de 28 de julio de 1999  
Ponencia de la Oficina de Ética Gubernamental para el P de la C 1370 y P de la C 1454 (17 de marzo de 1998)  
Real Academia Española 2001 *Diccionario de la Lengua Española* España ROTAPAPEL, S L  
Restrictions on former officers, employees, and elected officials of the executive and legislative branches, 18 U S C § 207  
Shaw, William H & Barry, Vincent 1992 *Moral Issues in Business* Belmont Wadsworth, Inc  
*Summary of Post-Employment Restrictions* of 18 U S C § 207 (29 de julio de 2004)  
Velázquez, Manuel G 1992 *Business Ethics Concepts and Cases* Englewood Prentice Hall Inc

### **DATOS BIOGRÁFICOS DE LA AUTORA**

*Valerie Beauchamp Torres* es egresada de la Universidad de Puerto Rico, donde obtuvo, con altos honores, su Bachiller en Administración de Empresas con concentración en Contabilidad y Finanzas. Posteriormente, cursó estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad de Puerto Rico en donde recibió el grado de Juris Doctor. Es Contadora Pública Autorizada y está admitida al ejercicio de la profesión legal por el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Actualmente, se desempeña como abogada del Área de Asesoramiento Jurídico de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico.

# APUNTES SOBRE EL ARTÍCULO 3.7 (D) DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

*Juan Carlos Corchado Cuevas*

---

## **Consideraciones preliminares**

La Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, contiene disposiciones que van dirigidas a reglamentar la conducta de los ex servidores públicos. En este escrito, se examinará el Artículo 3.7 (d) de la Ley de Ética Gubernamental con el fin de presentar una perspectiva amplia del contenido de dicha disposición legal.

La Parte I de este trabajo presentará una visión panorámica sobre los componentes jurídicos que sostienen al Artículo 3.7 (d). Se tomará en consideración el origen de la disposición legal, su ámbito de aplicación y el alcance de los conceptos de investigación y examen de auditoría. En la Parte II se analizará cómo el principio de la independencia de criterio es tutelado por el Artículo 3.7 (d). Además, la Parte III expondrá de forma concisa algunas de las expresiones de la Oficina de Ética Gubernamental (en adelante, OEG), al ejercer sus prerrogativas de fiscalización y prevención. Por otro lado, en la Parte IV se discuten los valores éticos que fundamentan la disposición legal. La Parte V del análisis establece un contraste entre la prohibición del Artículo 3.7 (d) y el derecho al trabajo. Se trata con especial atención las similitudes entre la referida prohibición y las cláusulas de no competitividad en las empresas privadas. Finalmente, la Parte VI contiene la conclusión y recomendaciones finales del trabajo.

## **I. Panorama conceptual del Artículo 3.7 (d) de la Ley de Ética Gubernamental**

### **A. Aspectos generales**

El Artículo 3.7 (d) es una de las disposiciones legales dirigidas a reglamentar las actuaciones de los ex servidores públicos del Gobierno. En términos generales, este Artículo establece una prohibición de un año que impide que un ex servidor público pueda ocupar un cargo o tener algún interés pecuniario con una

persona o entidad pública o privada, si durante el año anterior al cese, la agencia para la cual trabajó hubiese efectuado alguna investigación o examen de auditoría a dicha entidad, y el ex servidor público hubiera participado directamente en estos procesos. Expresamente, el Artículo 3 7 (d) establece

Ningún ex-servidor público podrá, durante el año siguiente a la terminación de su empleo, ocupar cargo alguno ni tener interés pecuniario alguno, con persona o entidad alguna si la agencia, oficina, dependencia o tribunal en que trabajó le hubiese efectuado a dicha persona o entidad alguna investigación, examen de auditoría, en la cual él participara directamente durante el año previo a la terminación de su empleo

Es importante destacar que el período de la referida prohibición es de un año si, durante el año anterior al cese, el servidor público realizó una investigación o examen de auditoría a la entidad con la que desea establecer una nueva relación. Bajo estas condiciones, la prohibición de un año que establece el Artículo 3 7 (d) es absoluta y no puede subsanarse por medio de una dispensa. Por tal razón, es irrelevante el resultado de la investigación o los pormenores de la participación del servidor público en el examen de auditoría. El único aspecto importante a determinarse sobre la investigación o examen de auditoría es la fecha en que fueron concluidas por la agencia. Lo anterior es necesario para establecer la aplicación del Artículo 3 7 (d) ya que la prohibición sólo aplica a las entidades intervenidas por el servidor público un año antes de su cese.

Por otro lado, la naturaleza cuasi penal de las disposiciones administrativas que, como el Artículo 3 7 (d), pueden terminar en la imposición de multas, activa las protecciones del debido proceso de ley que obligan a las agencias a establecer criterios razonables a esos efectos. En la formulación de este tipo de disposiciones legales, el Legislador tiene que establecer claramente los elementos constitutivos de las posibles infracciones. Al analizarse el Artículo 3 7 (d) se desprende que, para que se configure una violación al mismo, tienen que estar presentes los siguientes elementos: un ex servidor público que ocupe un puesto o tenga algún interés pecuniario con alguna persona o entidad a la que, durante su desempeño en la agencia, le haya realizado una investigación o examen de auditoría y dicha investigación o auditoría se celebró durante el año previo al cese en la agencia.

En el Caso Núm 98-05<sup>1</sup> la OEG tuvo la oportunidad de expresarse en torno al propósito que persigue el Artículo 3 7 (d) En el referido caso se determinó que dicho Artículo “tiene como objetivo el velar por la pureza de las investigaciones o auditorías que ciertos organismos públicos realizan sobre otras instrumentalidades públicas o privadas, a fin de lograr la independencia de criterio y objetividad que debe estar presente en toda gestión gubernamental, de modo que las determinaciones que finalmente se tomen no respondan a intereses particulares” Este objetivo no es caprichoso cuando se considera que, en una democracia, toda gestión dentro de la administración pública debe ser transparente y libre de toda parcialidad ilegal a favor de particulares

### **B. Breve trasfondo**

El propósito del Artículo 3 7 (d) también puede ser analizado a la luz del origen del mismo debido, en parte, a que dicho Artículo no figuró como una de las restricciones originales a los ex servidores públicos contenidas en la Ley de Ética Gubernamental Su incorporación al grupo de restricciones a los ex servidores públicos fue producto de la primera reforma amplia efectuada a la Ley de Ética Gubernamental

Específicamente, la Ley Núm 150 de 22 de diciembre de 1994 enmendó sustancialmente la Ley de Ética Gubernamental e incorporó, entre otras cosas, un nuevo inciso (d) al Artículo 3 7 contenido en dicho orden normativo En términos generales, las enmiendas realizadas a la Ley de Ética Gubernamental en el año 1994, tuvieron el efecto de ampliar el articulado de la Ley para prevenir los conflictos de intereses reales y aparentes <sup>2</sup> Es en este contexto que se incorporó la prohibición de un año a los ex servidores públicos que realizan investigaciones o exámenes de auditoría

La Ley Núm 150, antes citada, en lo pertinente a este escrito, añadió a la Ley de Ética Gubernamental una disposición similar a la que ya el Legislador había incorporado a la Ley Núm 9 de 24 de julio de 1952, según enmendada, conocida como la Ley de la Oficina del Contralor de Puerto Rico La restricción contenida en el Artículo 3 7 (d) tiene la misma finalidad de una disposición análoga contenida en la Ley de la Oficina del Contralor Específicamente, la Ley Núm 119 de 21 de julio de 1988 enmendó la Ley Núm 9, antes citada, para adicionar un Artículo 16-A a los fines de prohibir, por el término de un año, a los servidores públicos de la Oficina del Contralor que realizan funciones de

auditoría que presten sus servicios en cualquier agencia en la que hayan participado en cualquier labor de auditoría. La violación al Artículo 16-A constituye un delito grave y el servidor público que fuere convicto estará sujeto a pena de reclusión, pago de multa, el pago de tres veces el beneficio obtenido e inhabilitación para ocupar cualquier cargo público. En lo pertinente, el Artículo 16-A de la Ley de la Oficina del Contralor establece

Ningún funcionario o empleado regular, transitorio o por contrato de la Oficina podrá, durante los doce (12) meses consecutivos siguientes a la fecha en que deje de prestar servicios en la misma, por sí o a través de cualquier persona jurídica, sociedad, asociación o entidad de la que sea empleado, socio o accionista prestar servicios a ninguna agencia del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en la que dicha Oficina haya realizado cualquier labor de auditoría

La prohibición antes establecida será de aplicación cuando la persona

- (a) Haya participado directamente en la labor de auditoría de la agencia o haya supervisado dicha labor de auditoría,
- (b) la auditoría se haya realizado durante el año anterior a la fecha en que la persona haya cesado en su puesto o a la fecha de terminación de cualquier contrato de servicios con dicha Oficina

Curiosamente, ya desde 1988 el Legislador conocía la carencia normativa que tenía la Ley de Ética Gubernamental para prevenir la práctica de algunos auditores de la Oficina del Contralor de renunciar a su posición para trabajar en unidades gubernamentales que éstos habían auditado previamente. Según la Exposición de Motivos de la citada Ley Núm. 119, esta práctica “resulta contraria a las más sanas normas de ética del servicio público, ya que se presta para hacer ofertas favorables a [los servidores públicos] con el propósito de afectar los resultados de las auditorías o investigaciones que realiza la Oficina del Contralor”. Ante esta situación, la Exposición de Motivos de la citada Ley claramente expresa que la Ley de Ética Gubernamental “carece de disposiciones para prohibir de forma expresa, clara y precisa tan indeseable práctica”. Aún así, el Legislador no enmendó la Ley de Ética Gubernamental, sino que optó por atacar directamente el problema con los auditores de la Oficina del Contralor

Ahora bien, la realidad jurídica del Puerto Rico actual es que las funciones de investigación y auditoría no se limitan a la Oficina del Contralor. Por el contrario, cada vez son más las agencias administrativas con funciones de auditoría e investigación. El Legislador entendió necesario hacer extensiva la prohibición de los auditores de la Oficina del Contralor a todos los ex servidores públicos con funciones similares.

### **C. Ámbito de aplicación**

Uno de los elementos pertinentes al momento de evaluar cualquier disposición que establezca alguna restricción a las actuaciones de los ex servidores públicos es, hacia cuáles sujetos está dirigida la disposición. Sobre este particular es necesario señalar que, contrario a la mayoría de las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental, la restricción establecida por el Artículo 37 (d) está dirigida específicamente a los ex servidores públicos de cualquiera de las Ramas de Gobierno Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Así las cosas, aunque la conducta ética de los servidores públicos de las diversas ramas de gobierno está regulada por diferentes cuerpos legales y reglamentarios, las restricciones a las actuaciones de los ex servidores públicos están establecidas principalmente por la Ley de Ética Gubernamental.

En este punto es importante aclarar a quién se le considera un ex servidor público de conformidad con la Ley de Ética Gubernamental. Sobre este particular, la OEG ha sostenido que, una vez aceptada la renuncia, la persona se convierte en un ex servidor de la agencia que realizó la investigación y por consiguiente, tiene que esperar el transcurso de un año desde esa fecha para otorgar un contrato con la agencia, persona o entidad a quien le hizo la investigación.<sup>3</sup>

Aunque no debe haber duda de que el Artículo 37 (d) sólo puede ser infringido por los ex servidores públicos, el mensaje del referido Artículo tiene un impacto sobre otros sujetos de derecho. En efecto, inicialmente la prohibición no estaba dirigida a los servidores públicos sino a las agencias que eran investigadas o auditadas por éstos.

Ahora bien, actualmente, la referida restricción crea un anuncio de que el servidor público que participó en un examen de auditoría o investigación está excluido del mercado de empleo por el periodo de un año. En otras palabras, el referido Artículo envía un aviso tanto al ex servidor que está en busca de empleo, como a las agencias o empresas que desean contratar los servicios de éste, debido

a que este tipo de restricciones a las actuaciones de los ex servidores públicos tienen el efecto de excluirlos por un año del mercado de empleo, con relación a todas las entidades gubernamentales o privadas que investigó o auditó

Del panorama anterior se puede argumentar que las restricciones establecidas en el Artículo 37 tienen un efecto similar al de las cláusulas de no competitividad contenidas en los contratos de las entidades privadas. Este tema en particular, y su relación con el derecho al trabajo, será discutido en la Parte V de este escrito

#### **D. Sobre la investigación y el examen de auditoría**

Al analizar las disposiciones pertinentes de la Ley de Ética Gubernamental, se hace evidente que las mismas no contienen definiciones de los términos *investigación* y *examen de auditoría* comprendidos en el Artículo 37 (d). Por tal razón, es necesario utilizar referencias extrínsecas a la Ley de Ética Gubernamental para elaborar definiciones precisas de los términos que no han sido expresamente definidos por el Legislador. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico vigente, todo proceso intelectual encaminado a desarrollar, o proporcionarle contenido, a las expresiones del Legislador tiene que ajustarse al fundamento racional o fin esencial de la ley y la política pública que inspiró a la misma<sup>4</sup>

De entrada, se destaca el hecho de que la OEG no ha tenido muchas oportunidades para impregnar de contenido jurídico los términos *investigación* y *examen de auditoría*. No obstante, en la OPC-01-365 de 9 de agosto de 2001, la OEG reiteró el principio general de que “el concepto de auditar e investigar es uno amplio, y de esta forma se extiende a la persona que supervisa a quien directamente hace la auditoría o investigación”

Por otro lado, en el Caso Núm. 98-05 la OEG se expresó específicamente sobre los términos *investigar* y *examen*, dejando a un lado el término auditoría. No obstante, la OEG correctamente tomó como referente principal la definición de los términos *investigación* y *examen*, contenida en el Diccionario de la Real Academia Española, para construir los axiomas jurídicos a base del uso común del lenguaje. Además, en el caso específico de la palabra *investigación*, el análisis tomó en consideración que este término estaba antecedido por la palabra *alguna*, adjetivo de cantidad que se aplica indeterminadamente a una o varias personas o cosas respecto a otras

Según la definición de la OEG, basada en el Diccionario de la Real Academia Española, *investigar* es hacer diligencias para descubrir una cosa y realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre determinada materia. Por su parte, *examen* se define como indagación y estudio que se hace acerca de las cualidades y circunstancias de una cosa o de un hecho. El análisis lingüístico de la OEG en el referido caso concluyó que

[D]entro de los conceptos investigación y examen se encuentra incluida toda aquella actividad, incluso la intelectual, realizada con el propósito de aumentar el conocimiento en cierta materia. De acuerdo con esta definición, la realización de actos específicos tendentes a descubrir prueba sobre un hecho o materia, sólo es una parte, quizás la más abarcadora pero no lo es todo. A tono con esto, el ejercicio mental de evaluar o indagar sobre un hecho específico forma parte del proceso denominado por el Artículo 37 (d) como “investigación”

En la OPC-97-120 de 2 de mayo de 1997, la OEG definió el término *investigación* como el procedimiento mediante el cual se verifica el cumplimiento de las leyes y normas que rigen una actividad determinada. Evaluados los hechos en esta opinión, la OEG determinó que el proceso de inspeccionar y conceder licencias para el establecimiento y operación de ciertos negocios está comprendido dentro del ámbito de la prohibición del Artículo 37 (d)

La definición anterior, fue reiterada en la OPC-99-129 de 7 de abril de 1999, en la que la OEG señaló que “el propósito primordial de un procedimiento investigativo es el de descubrir y procurar evidencia para proveerle a la agencia elementos de juicio para decidir si va a continuar con algún procedimiento adjudicativo, de encontrar suficientes hechos que lo justifiquen”. Por tal razón, el Artículo 37 (d) aplica cuando un servidor público pasa de una agencia fiscalizadora a otra agencia gubernamental que fuera investigada por éste con el propósito de concederle una serie de permisos.

Entendidos los conceptos de *investigación* y *examen*, en el contexto del Artículo 37 (d), corresponde evaluar el término *auditoría*. Al momento de la redacción de este escrito, los casos relacionados al Artículo 37 (d) traídos ante la consideración de la OEG no han hecho necesario que se establezca en detalle el alcance del término *auditoría*, a la luz de la Ley de Ética Gubernamental.

Ahora bien, lo anterior no impide que se pueda establecer una definición del concepto *auditoría* que esté en armonía con las interpretaciones realizadas por la OEG al Artículo 3 7 (d)

Ante esta situación, se puede recurrir a la metodología de interpretación utilizada por la propia OEG para delimitar el alcance de los términos *investigación y examen*. El Diccionario de la Real Academia Española no arroja mucha luz al respecto, ya que la definición de la palabra *auditoría* no se ajusta al uso común de esta palabra en el entorno local. Ahora bien, el verbo *auditar* es definido por el referido Diccionario como examinar la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre.

Al analizar la definición del verbo *auditar*, se puede observar que la misma relaciona el concepto de *examen* junto con otros dos elementos importantes: una gestión y una ley o costumbre. Así las cosas, se puede argumentar que una auditoría es un examen a una gestión particular para determinar si la misma se realiza de conformidad con una serie de normas preestablecidas. Esta construcción sistemática de la definición de *auditoría* puede tener sentido, pero carece de una fuente extrínseca a la Ley de Ética Gubernamental que le otorgue validez jurídica.

La naturaleza particular de la palabra *auditoría* permite que se utilice un diccionario especializado para entender su significado. El Diccionario para Contadores Kohler define la palabra *auditoría* como cualquier investigación sistemática o evaluación de los procedimientos u operaciones con objeto de determinar la conformidad con el criterio prescrito. Nótese que tanto la definición de *auditoría*, como la de *examen e investigación*, tienen elementos comunes que las relacionan a tal grado, que es difícil establecer unas diferencias tajantes entre cada uno de estos términos. En este sentido, se puede sugerir que la auditoría es un tipo de investigación, así como que toda investigación requiere de un examen, y que la auditoría conlleva un examen de conformidad con criterios determinados.

Debe considerarse que lo más relevante con relación a la interpretación del alcance de los términos contenidos en el Artículo 3 7 (d) es la intención legislativa. En el contexto de la Ley Núm 150, antes citada, el Legislador expresó en la Exposición de Motivos que era “imperativo ampliar el alcance de las prohibiciones [de la Ley de Ética Gubernamental] para evitar todo posible conflicto que le restan al pueblo la confianza en su Gobierno y en sus funcionarios públicos”. Teniendo este contexto como norte, se

puede concluir que las interpretaciones a los términos *investigación y examen de auditoría* deben hacerse de una manera amplia, para que se cumpla con la encomienda legislativa de prevención de conflictos de intereses

## **II. La independencia de criterio**

Uno de los principios de sana administración que el Artículo 37 (d) persigue fomentar es la independencia de criterio en el ejercicio de la función gubernamental. Para lograr su objetivo, dicha disposición establece una prohibición a los ex servidores públicos que pretende evitar que cualquier persona, natural o jurídica, que sea investigada o auditada por un servidor público, ejerza alguna influencia indebida en el ánimo del investigador o auditor, que tenga el resultado de frustrar la esencia misma de su función pública. En este sentido, el Artículo 37 (d) reconoce que la independencia de criterio que debe tener todo servidor público, que realiza una investigación o auditoría, podría ser afectada si la entidad concernida le ofrece un contrato o empleo. Es decir, dentro de un sinnúmero de escenarios posibles, puede suceder que una entidad ofrezca a un servidor público, que la está investigando, una serie de beneficios futuros con la condición de que éste no produzca un informe negativo producto de su investigación o examen de auditoría.

Así las cosas, la OEG ha recalcado que el Artículo 37 (d) tiene el objetivo de prevenir que, en un análisis retroactivo de las circunstancias que dan pie a una investigación o examen de auditoría, se cuestione la integridad de los servidores públicos que participaron de estas actividades. La utilidad del mecanismo preventivo contenido en el referido Artículo es que protege la integridad, pureza, y transparencia de los procesos de auditoría llevados a cabo en el gobierno.

Resulta meridianamente claro que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la independencia de criterio como un principio fundamental en la gestión pública que no representa una excepción, sino la regla. Ahora bien, lo que no está claramente establecido es la definición de lo que constituye independencia de criterio en el ejercicio de la función gubernamental. En términos generales, la independencia de criterio es una condición del ejercicio de la auditoría y la investigación. La misma constituye un elemento distintivo de la administración de control gubernamental y posee dos componentes importantes: uno funcional y otro individual o personal.

En términos funcionales, la independencia de criterio se refiere a que el servidor público puede realizar sus funciones de conformidad con la competencia y jurisdicción que le ha sido delegada por Ley, a la agencia para la cual trabaja. En el ejercicio de estas competencias, el servidor público no puede ser influenciado por criterios parcializados procedentes de la jerarquía organizacional. Desde esta perspectiva, la independencia de criterio adquiere un sentido instrumental que permite que los servidores públicos que realizan investigaciones y auditorías realicen sus funciones protegidos por un engranaje jurídico e institucional ético.

Por su parte, la independencia de criterio también tiene una dimensión personal que está representada por la posibilidad de que el servidor público pueda desarrollar su trabajo de forma objetiva y sin interferencias externas. En el desempeño de la función gubernamental, el criterio técnico tiene que determinar las acciones de la auditoría, en lugar de cualquier consideración particular. Así las cosas, en el plano personal, la independencia de criterio permite al investigador o auditor emitir una opinión propia, asumiendo la responsabilidad por la misma, sin aceptar influencias orientadas a modificar su opinión injustificadamente.

Al establecerse que el Artículo 37 (d) tiene la intención de impulsar la independencia de criterio en el ejercicio de la función pública, forzosamente se tiene que contestar una interrogante: ¿cómo logra su propósito? Ello, debido a que el referido Artículo vincula la obtención de beneficios por un servidor público, con posterioridad a su cese en su agencia, con el desempeño actual de dicho servidor público. De esta forma, la disposición legal persigue evitar un conflicto de intereses actual, mediante la prohibición de una conducta futura. Cabe destacar que la Ley de Ética Gubernamental y el Reglamento de Ética Gubernamental, Reglamento Núm. 4827 de 20 de noviembre de 1992, contiene una serie de disposiciones que están orientadas a combatir los conflictos de intereses, reales o aparentes, en el ejercicio de la función pública.

Lo anterior, permite argumentar que el propósito del Artículo 37 (d) no se limita a prevenir los conflictos de intereses potenciales que resultan del desempeño de la delicada función pública de investigar y auditar, sino que también evita que las referidas funciones estén impregnadas de apariencia de conflicto de intereses.

### **III. Expresiones de la OEG sobre el Artículo 3.7 (d)**

La OEG ha tenido la oportunidad de expresarse en torno a la aplicabilidad del Artículo 3.7 (d) a hechos específicos mediante dos mecanismos diferentes: las resoluciones y las opiniones consultivas. Las resoluciones se emiten en el contexto de las prerrogativas de fiscalización de la OEG, mientras que las opiniones consultivas constituyen una de las herramientas de prevención utilizadas por la Agencia. Estos dos instrumentos organizacionales de la OEG, aunque surgen de facultades institucionales diferentes, han sido fundamentales en el desarrollo interpretativo del Artículo 3.7 (d) y, por consiguiente, en la articulación de una política pública uniforme al respecto.

Entendido lo anterior, procede primero analizar algunos de los pronunciamientos de la OEG sobre el Artículo 3.7 (d), realizados en el ejercicio de sus prerrogativas de fiscalización. En términos del componente de fiscalización de la OEG, el Caso Núm. 98-05, antes citado, constituye un precedente acertado que permite la aplicación del Artículo 3.7 (d) a diversas situaciones de hechos.

En dicho caso, un servidor público, a quien se le había “delegado la delicada encomienda de conducir los procesos investigativos” de una agencia fiscalizadora, realizó, antes de un año de su renuncia, un contrato con un municipio que había tenido asuntos bajo la consideración de su agencia. En términos generales, los referidos asuntos requirieron la participación decisional discrecional del servidor público al asignarlos a los funcionarios bajo su supervisión, firmar las hojas de trámites, firmar las evaluaciones iniciales realizadas por los referidos funcionarios y endosar con sus iniciales borradores de cartas del Jefe de la Agencia Ejecutiva. Ahora bien, al momento de la renuncia del servidor público, en ninguno de estos asuntos existía un informe final concluyendo que fuera necesaria una investigación.

Ante el cuadro fáctico anterior, la OEG conceptuó que no es necesario que exista una investigación formal para que aplique la prohibición contenida en el Artículo 3.7 (d), debido a que el servidor público, aunque no participó en un proceso de investigación formal conforme a los trámites internos de la Agencia Fiscalizadora, intervino en el proceso de evaluación encaminado a determinar si procedía una investigación. Sobre este particular, la OEG enfatizó que “el proceso evaluativo es la génesis del proceso investigativo, es decir, ambas gestiones intelectuales prácticas no son excluyentes, y sí parte de un proceso integral

encaminado al fiel cumplimiento de la política pública que encarna el estatuto” Añadió que la “etapa evaluativa o fase inicial tiene una importancia particular, ya que, sin dar paso a una investigación formal, puede incluso recomendarse el archivo del planteamiento pudiéndose frustrar los fines fundamentales de la Ley”

La OEG concluyó que los trámites administrativos establecidos en las guías internas de la Agencia Administrativa en cuestión no “pueden interpretarse como una restricción a aquello que el Legislador expresamente entendió necesario prohibir en la conducta de un ex servidor público” En este sentido, la OEG dejó claro que el concepto de investigación del Artículo 3 7 (d) no estaba supeditado a la expedición de una orden de investigación formal, conforme el procedimiento establecido en la reglamentación interna de la Agencia Fiscalizadora Así las cosas, el Caso Núm 98-05 desarrolló el alcance de la restricción del Artículo 3 7 (d), de forma tal, que se fortaleciera la política pública de cero tolerancia a la corrupción

Por otro lado, la OEG también ha fortalecido el contenido jurídico del Artículo 3 7 (d) por medio de opiniones consultivas Así por ejemplo, en la OPC-99-129, citada, la OEG evaluó una consulta en la que un ex miembro de una Junta deseaba cambiar de trabajo y convertirse en Ayudante del Jefe de una Agencia Ejecutiva que había presentado ante la Junta una serie de documentos donde solicitaban el otorgamiento de unas dispensas El servidor público había participado directamente en ambas peticiones realizadas por la Agencia Ejecutiva, emitiendo un voto concurrente a favor de que se otorgasen las dispensas Además, participó en la evaluación y aprobación de otros proyectos sometidos por la Agencia ante la consideración de la Junta

La OEG utilizó la jurisprudencia del Tribunal Supremo relacionada a las funciones y deberes de la referida Junta y determinó que se configuraba una investigación, conforme lo establecido en el Artículo 3 7 (d), ya que esta entidad pública ejercía un papel fiscalizador Los miembros de la Junta, participaban en la promulgación de política pública y tenían la obligación de velar porque se cumpliesen fielmente las disposiciones de esa política pública Ante esta situación, la OEG concluyó que, a tenor con lo dispuesto en el Artículo 3 7 (d), el ex servidor público tenía que esperar un año, luego de su terminación como miembro de la Junta, antes de trabajar en la Agencia Ejecutiva

Por su parte, en la OPC-96-24, citada, un servidor público de una Agencia Fiscalizadora deseaba conocer si podía aceptar un empleo en otra Agencia en un período de tiempo menor de un año al cese de sus funciones. Durante el año previo a su renuncia, el servidor público había participado en una investigación sobre una funcionaria pública que trabajaba en la Agencia en la cual él deseaba trabajar.

La OEG determinó que, según la intención del Artículo 37 (d), al servidor público le era de aplicación el mismo, debido a que participó directamente en una investigación que su Agencia había realizado a una servidora pública de la Agencia que interesaba trabajar, sin que hubiese transcurrido un año desde que sería ex servidor público de la Agencia. Por tal razón, el ex servidor público tenía que esperar el transcurso de un año desde que fuera aceptada su renuncia para ocupar un puesto o para otorgar un contrato con la Agencia que había investigado.

#### **IV. En busca del valor ético tras la disposición estatutaria**

En este punto es menester hacer un paréntesis, y dejar a un lado la interpretación puramente jurídica del Artículo 37 (d), para enfatizar los valores éticos contenidos en la referida disposición legal. El problema principal que este acercamiento plantea es que la mayoría de los enunciados de la ética gubernamental están contruidos en función del valor relativo de las normas, es decir, el criterio valorativo rector de la conducta de los servidores públicos se fundamenta en una ética utilitarista, que basa sus apreciaciones, sobre lo que es correcto, en el beneficio de una norma o prohibición, en lugar de los valores éticos intrínsecos de éstas. Por lo anterior, una evaluación convencional del Artículo 37 (d) constituye una apreciación de la disposición legal que atiende principalmente el beneficio que ésta produce.

Al hacer una radiografía moral del Artículo 37 (d), se puede apreciar que dicho Artículo está impregnado de una serie de valores éticos que son independientes al beneficio que produce la norma. Si bien es cierto que la prevención de los actos de corrupción por parte de los servidores públicos que auditan o investigan es uno de los beneficios que provee el Artículo 37 (d), también es correcto afirmar que, como se intimó en la Parte II de este escrito, la eliminación de la apariencia de ilicitud, dentro de la estructura organizacional de las Agencias Gubernamentales, representa una aspiración ética autónoma reconocida por dicho Artículo.

Lo anterior da base a que se puedan utilizar los beneficios que produce la disposición ética para encontrar el valor intrínseco de la misma. Así por ejemplo, uno de los resultados de la aplicación del Artículo 37 (d) es la protección del patrimonio público. Esta finalidad del referido Artículo se fundamenta principalmente en el valor ético de la confianza, entendido de una forma amplia y dinámica capaz de reflejar diversos niveles de relaciones dentro de las estructuras organizacionales públicas y privadas. La confianza, como una construcción ética fortalecida por otros valores como la responsabilidad ciudadana, el respeto a la dignidad humana y la justicia, sobrepasa los linderos de la protección del patrimonio público y se posiciona como un principio de eficiencia organizacional que actúa sobre todo el quehacer humano. Así las cosas, se puede aseverar que en el reconocimiento de los valores éticos dentro de las estructuras organizacionales de las Agencias Gubernamentales se encuentra la génesis del desarrollo de la ética pública.

Por otro lado, el Artículo 37 (d) también tiene el beneficio de aumentar la confianza del pueblo en las gestiones de auditoría gubernamental. Para que esta utilidad de la norma ética sea real, es necesario que las gestiones gubernamentales encaminadas a la realización de una investigación o examen de auditoría estén constituidas en torno a los principios éticos de la honradez, la lealtad y la imparcialidad. La convergencia de estos principios en el desempeño de los servidores públicos que tienen a su cargo investigaciones o exámenes de auditoría, produce la independencia de criterio necesaria para la realización de una función pública libre de actuaciones ilegales y de la apariencia de conflictos de intereses.

La importancia de considerar el valor intrínseco de las normas contenidas en la Ley de Ética Gubernamental, y otras disposiciones que reglamentan la conducta ética de los servidores públicos, radica en que este análisis permite la identificación de principios generales que son de aplicación a diversas situaciones que no se circunscriben a la gestión pública. Ahora bien, una vez se identifican estos valores, los mismos pueden ser incorporados a la cultura de la ética gubernamental para maximizar el rendimiento y el potencial del sector público. Además, la correcta identificación de los valores que fundamentan las normas éticas permite el impulso de políticas públicas integradas, cuyo fin sea el desarrollo de estructuras éticas administrativas y organizacionales que fomenten la corrección y la excelencia en la gestión gubernamental.

## **V. Sobre las restricciones a los ex servidores públicos y el derecho al trabajo**

En el ordenamiento jurídico puertorriqueño, la existencia de una norma fundamentada en un valor ético o moral no constituye, en sí misma, una garantía de su legalidad. Así las cosas, es necesario analizar el Artículo 37 (d) a la luz de los principios legales que inciden sobre la capacidad de las personas de obtener y mantener un empleo, para determinar su validez jurídica. Primeramente, la Sección 16 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconoce los derechos de los empleados al establecer que

Se reconoce el derecho de todo trabajador a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a recibir igual paga por igual trabajo, a un salario mínimo razonable, a protección contra riesgos para su salud o integridad personal en su trabajo o empleo, y a una jornada ordinaria que no exceda de ocho horas de trabajo. Sólo podrá trabajarse en exceso de este límite diario, mediante compensación extraordinaria que nunca será menor de una vez y media el tipo de salario ordinario, según se disponga por ley.

Por otro lado, el Artículo 1207 del Código Civil de Puerto Rico consagra el principio de la libertad de contratación. El referido Artículo establece que “los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público”. En este sentido, los contratos de empleo constituyen la ley suprema entre las partes. Ahora bien, la libertad contractual entre un patrono y empleado no es irrestricta, ya que los contratos no pueden ser contrarios a la ley, la moral y el orden público.

Es importante destacar que la referida libertad contractual consagrada en el Artículo 1207 está condicionada a que todo contrato esté fundamentado en el principio de la buena fe contractual. Por tal razón, el Artículo 1210 del Código Civil establece que “los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que según su naturaleza sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley”.

Ante el marco legal en materia del derecho al trabajo y contractual discutido anteriormente, es forzoso concluir que el ordenamiento jurídico puertorriqueño protege la libertad personal de los individuos para que puedan determinar autónomamente su

ocupación o empleo. Lo anterior plantea la interrogante de si el Artículo 3.7 (d) representa una limitación a la libertad individual de escoger un empleo. La contestación a esa interrogante tiene que ser en la afirmativa. Ahora bien, el derecho de empleo no es absoluto ya que los tribunales han reconocido instancias donde se puede limitar la libertad contractual de los individuos, específicamente, por medio de las cláusulas de no competencia.

Una cláusula de no competencia es un acuerdo incluido en un contrato por el que una persona, que cesa su relación contractual con otra persona, asume la obligación de no competir con la referida persona, en un mercado determinado y por un periodo de tiempo determinado. La parte que se obligó a no competir, queda completamente excluida del ejercicio de determinada actividad comercial, industrial o profesional. En términos jurídicos, las cláusulas de no competencia pueden construirse como una obligación de no hacer, asegurada por una estipulación, o cláusula penal, en la que se establece que se tiene que pagar una determinada cantidad en caso del incumplimiento.

En el caso *Arthur Young & Co v Virgilio Vega III*, 136 D P R 157 (1994), el Tribunal Supremo de Puerto Rico se expresó sobre los requisitos necesarios para que un acuerdo de no competitividad sea razonable. En términos generales, este tipo de cláusulas es razonable si protege simultáneamente los intereses legítimos del patrono sin imponer una carga excesiva al empleado y sin perjudicar al público en general. Específicamente, el Honorable Tribunal expresó:

Para ser razonable, un acuerdo de no competir debe reunir los siguientes requisitos: (1) debe ser necesario para proteger un interés legítimo del patrono, (2) no debe imponer al empleado una carga demasiado onerosa, (3) no debe afectar demasiado al público. Además, se debe considerar el área en que se le prohíbe competir al empleado, la duración de dicha restricción, el tipo de clientes que le está vedado atender, así como el tipo de servicios que se le prohíbe rendir. Se presupone, además, que el acuerdo de no competir es incidental a un contrato de trabajo, y que ha mediado causa adecuada (Citas omitidas).

Como se intimó anteriormente en este trabajo, las restricciones establecidas en el Artículo 3.7 tienen un efecto similar al de las cláusulas de no competitividad contenidas en los contratos de las entidades privadas. Es decir, tanto las restricciones a las actuaciones de los servidores públicos como las cláusulas de no competitividad,

tienen el efecto de limitar el ejercicio del derecho al trabajo y la libertad contractual de las personas. Las referidas figuras jurídicas tienen el mismo impacto en los sujetos de derecho pero diferentes orígenes, ya que la primera surge por virtud de ley y, la segunda, por virtud de un contrato entre partes. Ambas construcciones jurídicas inciden sobre el desempeño de los trabajadores o servidores públicos después de renunciar, teniendo en cuenta su desempeño anterior.

Debido a que el Artículo 37 (d) tiene el efecto de limitar la libertad contractual de ciertos ex servidores públicos de la misma forma en que lo hacen las cláusulas de no competencia, es posible utilizar de manera análoga los criterios de validez de las referidas cláusulas establecidos por el Tribunal Supremo, para evaluar la legitimidad de la prohibición establecida en dicho Artículo. Esta evaluación permitirá impartirle fuerza a los principios éticos consagrados en el Artículo 37 (d).

El primer criterio para determinar la razonabilidad de la prohibición de un año, contenida en el Artículo 37 (d), apunta a si la limitación tiene el efecto de proteger un interés legítimo del patrono. Sin duda, existe un interés legítimo de la agencia fiscalizadora, como organismo instrumental del Estado, de que todos los procedimientos de investigación y auditoría sean llevados a cabo de forma íntegra, tanto en hecho como en apariencia. La prohibición de un año del Artículo 37 (d) se justifica debido a que la misma tiene una doble función: eliminar la apariencia de conflictos de intereses y prevenir que las investigaciones y auditorías gubernamentales sean frustradas porque se trate de influenciar en el ánimo de los servidores públicos que las realizan.

Por otro lado, el segundo criterio persigue proteger a los empleados para que las acciones de sus patronos no le impongan una carga demasiado onerosa. La prohibición que impone el Artículo 37 (d) es que los ex servidores públicos que participaron en una investigación o examen de auditoría no pueden contratar con las entidades que investigaron o auditaron por el período de un año a partir del cese del servidor público. La prohibición está expresamente dirigida a excluir de las posibilidades de empleo de los ex servidores públicos sólo a aquellas entidades con las que éstos tuvieron alguna participación directa durante el año previo a la terminación de su empleo. En este sentido, la carga no es onerosa, pues, está claramente fundamentada y limitada en materia de tiempo y sujetos.

El último criterio de evaluación toma en consideración si el público se afecta por la limitación al trabajador. Este criterio no es del todo pertinente, ya que responde principalmente a consideraciones del mercado que no se relacionan directamente al servicio público. No obstante, cabe destacar que el Artículo 3.7 (d) tiene el efecto de aumentar la confianza del público en la integridad de las investigaciones y exámenes de auditoría que se realizan en el gobierno.

A tono con los criterios discutidos, se puede aseverar que el Artículo 3.7 (d) no afecta irrazonablemente el derecho al empleo ni la libertad contractual que gozan los ex servidores públicos de las tres ramas de gobierno. Todo lo contrario, el referido Artículo está fundado en criterios que permiten armonizar los derechos individuales de los ex servidores públicos y el interés legítimo del Estado de que las gestiones gubernamentales se realicen correcta y eficientemente.

## **VI. Reflexiones finales**

Durante las líneas anteriores se pretendió llevar al lector por una ruta de análisis y comprensión de una disposición legal que sólo representa un grano de arena en el universo que constituye el *ethos* gubernamental: el Artículo 3.7 (d) de la Ley de Ética Gubernamental. La realidad es que las violaciones a dicho Artículo se dan en el marco de la cotidianidad del desarrollo de relaciones y oportunidades entre los servidores públicos y demás individuos. Por esta razón, se hace necesario una reflexión profunda y continua sobre cuáles deben ser los valores que fundamenten el quehacer público, con particularidad los procesos de investigación y auditoría.

Los procesos de investigación y auditoría realizados por las entidades fiscalizadoras del gobierno están diseñados para fomentar una gestión pública de excelencia, proteger el patrimonio público y ayudar al sostenimiento de la confianza pública en las instituciones gubernamentales. La mera posibilidad de que los mecanismos de control de la administración pública sean vulnerados, provoca una inestabilidad moral peligrosa para cualquier sistema de gobierno democrático basado en la confianza y respeto ciudadano. Es por ello, que el ordenamiento democrático puertorriqueño exige un esfuerzo multisectorial para desarrollar estructuras administrativas y organizacionales que pongan freno al avance de la corrupción gubernamental y propicien un desempeño gubernamental óptimo.

Disposiciones como el Artículo 3 7 (d) que, además de poseer una finalidad práctica, están basadas en principios éticos de aplicación general, son necesarias para el fortalecimiento de la confianza pública en las instituciones y procedimientos gubernamentales. Ahora bien, la integridad de los procesos de investigación y auditoría es una responsabilidad de todos los ciudadanos y no se puede circunscribir a una prohibición legal dirigida a unos ex servidores públicos. Ante la incapacidad de los modelos tradicionales de la ética gubernamental en proveer alternativas para desarrollar una sana administración pública, es necesaria la creación de una estructura organizacional en el sector público, capaz de proveer las herramientas adecuadas para que los servidores públicos puedan realizar una labor eficiente y cuenten con los recursos necesarios para evaluar su gestión, atemperándola a las exigencias de excelencia gubernamental.

## NOTAS

<sup>1</sup> Véase, *OEG v Santiago Martínez Miranda*, Caso Núm 98-05 de 30 de agosto de 1999. Resolución de 8 de noviembre de 1999 del Tribunal de Apelaciones, KLRA-99-00621. *Certiorari* denegado por el Tribunal Supremo, CC-1999-988.

<sup>2</sup> Para detalles sobre el alcance de la citada Ley Núm 150, véase la Carta Circular Núm 96-08 de 19 de junio de 1996.

<sup>3</sup> Véase, OPC-96-244 de 8 de mayo de 1996.

<sup>4</sup> Véase, *Velázquez v A R P E*, 128 D P R 513 (1991).

## REFERENCIAS

- Real Academia Española. 2001. *Diccionario de la Lengua Española*. España: Real Academia Española.
- Kohler, Eric L. [Traducción Cardenas, R]. 1974. *Diccionario para Contadores*. Mexico: UTEA, SA.
- Garner Bryan A. 2001. *A Dictionary of Modern Legal Usage*. New York: Oxford University Press.
- Campbell Black, Henry. 1990. *Black's Law Dictionary*. Minnesota: West Publishing Co.
- Sanín, Javier. 2002. *Por una Ética Civil Democrática*. Seminario Internacional "Los desafíos éticos del desarrollo". Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. [www.iadb.org](http://www.iadb.org). Retirado el 7 de septiembre de 2004.

### Leyes y Reglamentos

Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
Código Civil de Puerto Rico

## ***La Ley de Ética Gubernamental y su Reglamentación***

---

Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada

Ley Núm 150 de 22 de diciembre de 1994

Ley de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, Ley Núm 9 de 24 de julio de 1952, según enmendada

Ley Núm 119 de 21 de julio de 1988

### **Opiniones Consultivas de la OEG**

OPC-96-244 de 8 de mayo de 1996

OPC-97-120 de 2 de mayo de 1997

OPC-99-129 de 7 de abril de 1999

OPC-01-365 de 9 de agosto de 2001

### **Cartas Circulares**

Carta Circular Núm 96-08 de 19 de junio de 1996

### **Casos**

*OEG v Santiago Martínez Miranda*, Caso Núm 98-05 de 30 de agosto de 1999 Resolución de 8 de noviembre de 1999 del Tribunal de Apelaciones, KLRA-99-00621 *Certiorari* denegado por el Tribunal Supremo, CC-1999-988

*Velázquez v A R P E*, 128 D P R 513 (1991)

*Arthur Young & Co v Virgilio Vega III*, 136 D P R 157 (1994)

## **DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR**

*Juan Carlos Corchado Cuevas* obtuvo el grado de Bachillerato en Administración de Empresas, con concentración en Contabilidad, de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras Posteriormente, cursó estudios en la Escuela de Derecho, de la referida universidad, donde completó el grado de Juris Doctor y además obtuvo una Licenciatura en Derecho de la Universidad de Barcelona Está admitido al ejercicio de la profesión legal en el Tribunal Supremo de Puerto Rico y en el Tribunal Federal, Distrito de Puerto Rico Actualmente, se desempeña como Subdirector del Área de Auditoría de Informes Financieros de la Oficina de Ética Gubernamental

# DESARROLLO DE LA CONTRATACIÓN DE EX SERVIDORES PÚBLICOS POR EL GOBIERNO ARTÍCULO 3.7 (e)

*Reyna M Tejada Cordero  
Nancy Robles Carrasquillo*

---

## **I. Introducción**

De 1972 a 1994 varias Órdenes Ejecutivas regularon la contratación de servicios profesionales entre el Gobierno y sus ex funcionarios públicos<sup>1</sup> En la primera Orden Ejecutiva se expresó que había disposiciones legales que reglamentaban las relaciones existentes entre los funcionarios públicos y el Gobierno en torno a relaciones contractuales que significaran beneficios de tipo pecuniario, las cuales garantizaran una sana administración pública Por otro lado, también se expresó que ese no era el caso sobre las relaciones contractuales entre el funcionario y el Gobierno una vez éste cesa del servicio público

Al aprobarse la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en 1985 (Ley de Ética Gubernamental) se incluyeron varias disposiciones sobre ex servidores públicos, las cuales están contenidas en el Artículo 3.7 de la Ley No obstante, ninguna de ellas reglamentó la contratación de los ex servidores por el propio Gobierno Es en diciembre de 1994 que se incorpora dicha prohibición a la Ley de Ética Gubernamental

La importancia que tienen las restricciones a los ex servidores nos lleva a explicar el desarrollo y la vigencia de la contratación de los ex servidores públicos por el Gobierno Son muchos los aspectos que debe tomar en cuenta un servidor público cuando está considerando desvincularse del servicio público Cuatro de las cinco restricciones que recaen sobre cada ex servidor público son de carácter absoluto, no sujetas a dispensa alguna La única restricción en la ley que permite dispensa<sup>2</sup> es objeto de análisis a continuación

## II. Vigencia de las Órdenes Ejecutivas

La prohibición a la contratación de ex funcionarios públicos tiene su génesis en el Boletín Administrativo Núm 1804, Orden Ejecutiva de 28 de septiembre de 1972, titulada *Para reglamentar las relaciones contractuales entre el Gobierno y funcionarios públicos que cesen en sus cargos*, aprobada por el entonces gobernador, Hon Luis A Ferré. En esta Orden Ejecutiva se expuso que la falta de reglamentación adecuada que fiscalizara las relaciones entre el Gobierno y los funcionarios públicos que cesaban en sus puestos ha dado lugar, desde hace mucho tiempo, a que sin violarse disposición de ley alguna, se hayan establecido relaciones objetables desde el punto de vista de las más sanas normas de administración pública. Entonces se indicaba que ni el Departamento de Justicia, ni el Contralor de Puerto Rico poseían los recursos legales y administrativos adecuados para hacer frente a estas situaciones, a menos que no estuviesen presentes en las mismas violaciones específicas de ley.

Esta Orden Ejecutiva prohibía, de manera absoluta, la contratación de “ex funcionarios públicos” por las agencias ejecutivas hasta transcurrido el término de un año desde el cese en sus funciones. Esta prohibición no era aplicable a la contratación de ex empleados públicos, ni a la prestación de servicios *ad honorem*. En la Opinión del Secretario de Justicia Núm 1973-3 de 9 de febrero de 1973, se discute el alcance de esta Orden Ejecutiva. Allí se opinó que una Orden Ejecutiva que prohíbe la contratación de ex funcionarios en ciertas condiciones, no puede ser susceptible de interpretación extensiva para aplicar dicha disposición a ex empleados.

Se señala que el término “funcionario público” tiene una connotación y unas características precisas y definidas, y comprende a aquel que está investido de parte de la soberanía del Estado. Sobre el término “empleado” se ha considerado a toda persona que presta sus servicios mediante paga, ya sea en concepto de sueldo, o de jornal. La investidura de parte de la soberanía del Estado que posee el funcionario y no así el empleado público, es la diferencia fundamental entre los dos conceptos.

Posteriormente, el entonces gobernador, Hon Rafael Hernández Colón, aprobó el Boletín Administrativo Núm 1908, Orden Ejecutiva de 11 de septiembre de 1973 titulada *Para enmendar el Boletín Administrativo Núm 1804 de 28 de septiembre de 1972* que reglamenta las relaciones contractuales entre el Gobierno y funcionarios públicos que cesen en sus cargos.

En la misma, se ratifica la prohibición anterior y se introduce, por primera vez, la figura de la dispensa concedida por el Gobernador para autorizar algunos contratos dentro del término de prohibición establecido. Esta excepción se fundamentó en el hecho de que se consideró que la norma establecida hasta entonces era una inflexible y que existían situaciones en las cuales la contratación redundaba en beneficio del servicio público.

La norma adoptada permaneció inalterada hasta que el entonces gobernador, Hon. Carlos Romero Barceló, aprobó el Boletín Administrativo Núm. 3647, Orden Ejecutiva de 9 de julio de 1979, titulada *Para enmendar el inciso 2 del Boletín Administrativo Núm. 1804 de 28 de septiembre de 1972, a los fines de proveer una excepción para autorizar a aquellos funcionarios públicos que hayan cesado en su cargo a contratar con el Gobierno siempre que se trate de un contrato de servicio sobre asuntos que no hayan estado relacionados o con los cuales dicho funcionario haya bregado directamente mientras ejercía sus funciones*.

Mediante dicha Orden Ejecutiva se estableció que la prohibición anterior no se extendía a aquellos casos en que la contratación se llevara a cabo para que la persona interviniera en asuntos distintos a los que atendió siendo funcionario. Se dispuso que era necesario viabilizar que estas personas, dentro de un marco de corrección y responsabilidad absoluta pudieran prestar servicios bajo la referida excepción.

En este punto encontramos que era necesario que un ex funcionario obtuviera una dispensa del Gobernador si habría de atender los mismos asuntos, asuntos similares o relacionados a los que atendió siendo funcionario. Si se trataba de asuntos que no hubieran estado relacionados o no los atendió, entonces no era necesaria dispensa alguna. Posteriormente, el entonces gobernador, Hon. Rafael Hernández Colón, aprobó el Boletín Administrativo Núm. OE-1991-66, Orden Ejecutiva de 10 de octubre de 1991, titulada *Para enmendar el inciso (3) de la Orden Ejecutiva de 28 de septiembre de 1972, Boletín Administrativo Núm. 1804, según enmendado, a los fines de delegar en el Director de la Oficina Central de Administración de Personal la autoridad para otorgar dispensas en los casos de ex funcionarios públicos a contratarse por los Departamentos o Agencias de la Rama Ejecutiva antes de transcurrido un (1) año desde que dicha persona haya cesado en sus funciones como tal funcionario público*.

Mediante esta Orden Ejecutiva se delegó la facultad de otorgar dispensas al Director Ejecutivo de la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP)<sup>3</sup> Se dispuso que era conveniente delegar esta función en los funcionarios que regularmente intervienen en estos asuntos y poseen un mayor conocimiento de los factores a considerarse

En virtud de esta delegación, el 2 de marzo de 1992, la OCAP aprobó las *Normas y Procedimientos para Solicitar Autorización de Contratar los Servicios Profesionales y Consultivos de Ex funcionarios* Para propósitos de la misma, se definió el término “funcionario público” como aquellas personas que han ocupado cargos o empleos en el Gobierno de Puerto Rico y que están investidas de parte de la soberanía del Estado Entre estas personas se incluyó a jefes de los Departamentos creados por la Constitución, los administradores generales de las corporaciones públicas, los jefes de negociados, jefes de oficina y otras agencias de la Rama Ejecutiva creadas por la Asamblea Legislativa y otras a las que mediante evaluación se les clasifique como tal En esas normas de la OCAP quedaron establecidos los criterios para atender las peticiones de dispensas para contratar ex funcionarios que fueran a realizar tareas similares a las que ejercían, o relacionadas al mismo asunto<sup>4</sup>

Cuando se aprueba la Ley de Ética Gubernamental el 12 de julio de 1985, según habíamos adelantado, ninguna de las disposiciones del Artículo 37 aplicables a los ex servidores públicos reglamentó la contratación con el propio Gobierno No surge del historial legislativo información que justifique la ausencia de incorporación de la prohibición en la Ley de Ética en el 1985 Por consiguiente, las disposiciones de las Órdenes Ejecutivas subsistieron hasta el 22 de diciembre de 1994, cuando fue aprobada la Ley Núm 150

### **III. Incorporación de la prohibición en la Ley de Ética**

#### **A. Ley Núm. 150 de 22 de diciembre de 1994**

El 22 de diciembre de 1994 se aprobó la Ley Núm 150, la cual introduce varias enmiendas a la Ley de Ética Gubernamental Como parte de la referida Ley, se incorporaron dos nuevas prohibiciones a los ex servidores contenidas en los incisos (d) y (e) Estas restricciones también fueron incorporadas a los fines de evitar conflictos de interés o aprovechamiento indebido, al limitar la posibilidad de desempeñarse en funciones directamente

relacionadas a las decisiones que pudo haber tomado el ex servidor en el servicio público. El Artículo 37 (e), según adoptado inicialmente, disponía como sigue

Ninguna agencia ejecutiva contratará con o para beneficio de personas que hayan sido funcionarios o servidores públicos hasta tanto haya transcurrido dos años desde que dicha persona haya cesado en sus funciones como tal. El Gobernador podrá expedir dispensa en cuanto a la aplicabilidad de esta disposición siempre que tal dispensa resulte en beneficio del servicio público. Esta prohibición no será aplicable a contratos para la prestación de servicios *ad honorem*.

Este Artículo estableció una prohibición para que las agencias ejecutivas no contrataran a ex servidores públicos, antes de transcurrido el término de dos años desde el cese en sus funciones en el Gobierno, salvo que el Gobernador, mediante el mecanismo de dispensa, autorizara la contratación. Se amplió la prohibición existente hasta el momento mediante la Orden Ejecutiva, se incluyó la contratación de ex empleados y ex funcionarios, a diferencia de la Orden Ejecutiva que prohibía únicamente la contratación de los ex funcionarios, y se amplió el período de restricción de un año, a dos años. Igualmente quedó meridianamente establecida su aplicación a todas las agencias ejecutivas.<sup>5</sup> Se mantuvo la excepción de contratos *ad honorem*.

Surge de ponencias de la OEG que se propuso el término de 2 años en las restricciones para los ex servidores públicos,<sup>6</sup> tomando como base el término de 2 años contenida en la Ley Federal Sobre Restricciones a Ex servidores (18 USC 207). Se ha entendido que el transcurso del tiempo permite lograr la separación de los supuestos intereses personales de un servidor público en el ejercicio de sus funciones. Existe al menos un período de enfriamiento para evitar los posibles conflictos de intereses en ese futuro cercano, ya sean reales o aparentes.

El Artículo 37(e) incorporado a la Ley de Ética en 1994 prohibía a las agencias ejecutivas contratar los servicios profesionales de ex funcionarios y ex empleados públicos hasta transcurrido el término de dos años desde el cese en sus funciones. Esta prohibición era de aplicación a la contratación de ex servidores públicos de las tres Ramas de Gobierno cuando una agencia ejecutiva interesara contratarlos. En el Informe de la Cámara de Representantes de 25 de junio de 1994 sobre el P de S 50, el cual se convirtió en la Ley Núm. 150, citada, se dispuso que era posible obviar la prohibición de dos años mediante la dispensa.

del Gobernador, si el interés público así lo justificara

También se expresó que el propósito de esta prohibición era evitar que funcionarios o empleados públicos renunciaran a sus puestos para obtener de inmediato contratos de servicios profesionales con la misma agencia para la cual trabajaban, en busca de mayor compensación, pero en perjuicio del erario. Así también, en el Informe del Senado de Puerto Rico de 23 de junio de 1993, se dispuso que con dicha enmienda se persigue desalentar el que funcionarios y empleados renuncien a sus cargos para luego ser contratados por la misma agencia para llevar a cabo las mismas funciones que realizaban cuando eran servidores públicos. Expresamente se dispuso que la prohibición no sería aplicable únicamente a contratos con ex servidores para la prestación de servicios *ad honorem*.<sup>7</sup>

Se pretende con el mecanismo de la dispensa lograr un balance entre los intereses particulares de la agencia y del ex servidor público con las necesidades del servicio público. Recordemos que el Artículo disponía en parte

“Ninguna agencia ejecutiva contratará con o para beneficio de personas que hayan sido funcionarios o servidores públicos hasta tanto haya transcurrido dos años desde que dicha persona haya cesado en sus funciones como tal”

La letra del Artículo 3.7 (e) fue clara, establecía una prohibición a todas las agencias ejecutivas y no incluía excepciones en su aplicación a distintas categorías de ex servidores públicos, ya fueran de la Rama Ejecutiva, Legislativa o Judicial. Cuando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, la letra de la ley no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu.<sup>8</sup> En este punto es necesario recordar que desde la aprobación de la Ley de Ética Gubernamental en 1985, se definió el término “ex servidores públicos” en el Artículo 1.2 (d) y el mismo incluye “a las personas que hayan servido como funcionarios o empleados públicos en las **agencias ejecutivas del Gobierno de Puerto Rico, de la Rama Legislativa y de la Rama Judicial**”

Para ilustrar este período nos referimos a la OPC-96-133 de 5 de enero de 1996, en la que un Alcalde interesaba contratar los servicios profesionales de una ex funcionaria pública que, hasta tres meses antes, había sido Juez Municipal. Aunque no fue necesaria la dispensa, sí hubo la necesidad de consultar y someterse al procedimiento establecido. Se trataba de la posible contratación de una agencia ejecutiva con una ex servidora pública. Hasta ese momento la letra de la disposición era específica a esos fines.

También quedó establecido mediante opiniones de la OEG, que si la contratación de un ex servidor de la Rama Legislativa era con la propia Asamblea Legislativa, no le era de aplicación la disposición del Artículo 37 (e), puesto que no era una Agencia Ejecutiva quien lo estaba contratando. Refiérase a la opinión de 7 de octubre de 1996, OPC-97-032, mediante la cual un ex presidente del Senado solicitaba una dispensa a la OCAP para contratar a un ex servidor público, y a la OPC-97-180, de 11 de febrero de 1997, mediante la cual se expresó que la Superintendencia del Capitolio no necesitaba la dispensa del 37 (e) para contratar a un ex administrador de la propia superintendencia. Por el contrario, la OEG emitió opiniones en torno a la aplicación del Artículo 37 (e) a ex legisladores que estarían contratando con alguna Agencia Ejecutiva durante el período prohibido<sup>9</sup>

Luego de aprobada la Ley Núm. 150, el entonces gobernador, Hon. Pedro Rosselló, aprobó el Boletín Administrativo 1995-22, Orden Ejecutiva de 27 de marzo de 1995, titulado *Para delegar en el Director de la Oficina Central de Administración de Personal la autoridad para otorgar dispensas, y derogar la Orden Ejecutiva de 28 de septiembre de 1972, Boletín Administrativo Núm. 1804, según enmendado*. Mediante dicha Orden, se delegó nuevamente en el Director Ejecutivo de la OCAP la facultad de otorgar dispensas bajo el Artículo 37 (e).

La OCAP atendiendo esa nueva delegación, emite la Carta Normativa Especial Núm. 1-95 de 7 de septiembre de 1995 para establecer las normas y los procedimientos para solicitar estas dispensas. Como parte del procedimiento seguido para evaluar las solicitudes de dispensas se tomaban en consideración, entre otros, los siguientes extremos:

1. Si los (las) funcionarios(as) o empleados(as) del Gobierno renunciaron a sus puestos para obtener contratos de servicios profesionales en busca de una mayor compensación pero en perjuicio del erario.
2. Si los servicios a contratarse eran propios de un puesto clasificado, conforme el Plan de Clasificación y Retribución para los servicios de Carrera o de Confianza de la Agencia.
3. Si mediante el contrato propuesto el (la) ex servidor(a) atendería asuntos en los cuales intervino mientras

estuvo en el Gobierno, o si era para atender asuntos nuevos

- 4 La vigencia del contrato, descripción de servicios a ofrecerse, valor o cuantía del contrato, e información general sobre el contratista
- 5 Si los servicios a brindarse eran estrictamente necesarios y no podían ser rendidos internamente

Los criterios antes señalados perseguían asegurar que la contratación cumpliera con las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la contratación de servicios profesionales en el Gobierno de Puerto Rico. Esto incluye, pero no se limita a observar que el interés del Estado en materia fiscal, así como la administración de recursos humanos y de normas éticas queden protegidos adecuadamente.

La evaluación que llevaba a cabo la OCAP era cónsona con los procedimientos que se habían establecido mediante las Órdenes Ejecutivas previas. Recordemos que no se requería una dispensa si los asuntos que atendería el ex funcionario eran nuevos. Durante el período de septiembre de 1995 a mayo de 1998, intervenían en la evaluación de la posible relación contractual tanto la OCAP como la OEG.

Mediante la referida Carta Normativa Especial 1-95, se establecieron las normas y los procedimientos para solicitar autorización para la contratación de servicios profesionales y consultivos de ex funcionarios y ex empleados. Disponiéndose, que la OCAP evaluaría aquellos casos en que la contratación fuera para atender los mismos asuntos o similares a los que atendía la persona siendo servidor público,<sup>10</sup> y que la OEG evaluaría aquellos casos en que se fueran a atender asuntos nuevos que no estuvieron ante su consideración anteriormente. Todo esto, cónsono con la función que hasta ese momento venía haciendo la OCAP mediante delegación por las Órdenes Ejecutivas.

La intervención de la OEG era a los fines de servir como un tercero imparcial en la evaluación de las solicitudes de dispensas. El producto de la intervención de la OEG era una opinión en la que se establecía que no era necesaria una dispensa.<sup>11</sup> En aquellos casos en los que se concluía que era necesaria una dispensa se refería el asunto a la OCAP. Para atender este procedimiento, la OEG emitió la Carta Circular Núm. 96-03 el 11 de diciembre de 1995 titulada *Procedimiento para solicitar autorización para contratar los servicios de ex servidores públicos*. Ésta tuvo el

propósito de reglamentar aquellos casos en los que el ex servidor fuera a atender asuntos totalmente nuevos, que nunca estuvieron bajo su consideración o en los cuales no intervino. Igualmente se dispuso que las agencias no podrían otorgar el contrato hasta tanto la OEG lo autorizara, mediante la acreditación de que efectivamente se trataba de asuntos nuevos.

A manera de ilustración de este período, refiérase a la OPC-96-002 de 30 de agosto de 1995, en la cual se le brindó una opinión al Director Ejecutivo de la Administración de Desperdicios Sólidos, a los fines de que para poder contratar a un ex funcionario del Banco de Desarrollo Económico se necesitaba la dispensa de OCAP, ya que éste atendería un asunto que de alguna manera atendió mientras trabajó en el Banco. Por el contrario, en la OPC-96-104 de 1 de diciembre de 1995, se opinó que no era necesaria la dispensa para que la Policía de Puerto Rico contratara los servicios de una ex funcionaria del Banco Gubernamental de Fomento, ya que los asuntos que atendería eran nuevos.

Durante este período, la entonces Directora de la OCAP solicitó una opinión a la OEG sobre la retroactividad de las dispensas.<sup>12</sup> En la misma expuso sobre la existencia de un período de incertidumbre y desconocimiento de la normativa aplicable y la posibilidad de dispensas retroactivas. La OEG se expresó sobre este punto al rechazar la posibilidad de conceder dispensas retroactivas.

Se argumentaba que al adoptarse la Ley Núm. 150 en diciembre de 1994, se pudo dar margen a interrogantes entre las agencias. Esta enmienda a la Ley amplió la jurisdicción de la prohibición y fue en marzo de 1995 cuando, mediante el Boletín Administrativo OE-1995-22, se vuelve a delegar la facultad de conceder las dispensas en la OCAP. La OEG reconoció que pudo existir cierta incertidumbre sobre el conocimiento de la normativa aplicable, la cual finalmente quedó despejada. El alcance de la norma contenida en el Artículo 3.7 (e) y el procedimiento para cumplir con él quedó meridianamente claro. Se dispuso que todo contrato otorgado durante aquel aludido período de incertidumbre sería referido y examinado por la OEG a la luz de todas las circunstancias, para determinar la acción a tomar, si alguna, respecto al contrato.

En cuanto a la retroactividad de las dispensas se dispuso que tal práctica milita en contra de su propósito y de una sana administración pública. El otorgamiento de un contrato en violación al Artículo 3.7 (e), además de que constituye una

conducta delictiva,<sup>13</sup> produce un contrato anulable. La anulabilidad es aquella imperfección derivada, sobre todo, de determinados vicios de capacidad o voluntad que da a una acción de nulidad o de impugnación, la cual, si es ejercitada con éxito, produce la destrucción del acto con fuerza retroactiva.<sup>14</sup>

El 1 de marzo de 1998, el entonces gobernador, Hon. Pedro Rosselló emitió el Boletín Administrativo Núm. OE-1998-06, Orden Ejecutiva de 1 de marzo de 1998 titulada *Para disponer de forma integral todas las delegaciones de la facultad para conceder dispensas bajo la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, conocida como "Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico" y derogar las Órdenes Ejecutivas de 15 de diciembre de 1987, Boletín Administrativo Núm. 5041, de 8 de marzo de 1991, Boletín Administrativo Núm. OE-1991-11, de 17 de diciembre de 1991, Boletín Administrativo Núm. OE-1991-86 y de 24 de marzo de 1995, Boletín Administrativo Núm. OE-1995-22*. En la misma se delega la facultad de conceder dispensas bajo el Artículo 3.7 (e) al Director Ejecutivo de la OEG. Esta Orden Ejecutiva derogó todas las anteriores relacionadas a este asunto.

A partir del 1 de mayo de 1998, la OEG continuó utilizando, en lo que aplicara, la Carta Normativa Especial Núm. 1-95 de la OCAP, hasta tanto aprobara nuevas normas al respecto. Es por ello que se emite la Carta Circular Núm. 98-05 de 30 de marzo de 1998 de la OEG y el Memorando Especial Núm. 14-98 de la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH) notificando de ello a los jefes de agencias.

De conformidad con dicha delegación, el 12 de marzo de 1998 se crea formalmente en la OEG la División de Opiniones y Dispensas de Ex servidores.

### **B. Ley Núm. 143 de 18 de julio de 1998**

Posteriormente, es con la aprobación de la Ley Núm. 143 de 18 de julio de 1998, que se enmienda el Artículo 3.7 (e) para limitarlo a las agencias ejecutivas contratando con **sus propios ex servidores**.

El texto del Artículo enmendado y vigente es el siguiente:

Ninguna agencia ejecutiva contratará con o para beneficio de personas que hayan sido funcionarios o empleados públicos de dicha agencia ejecutiva, hasta tanto hayan transcurrido dos (2) años desde que dicha persona haya cesado en sus funciones.

como tal El Gobernador podrá expedir dispensa en cuanto a la aplicabilidad de esta disposición siempre que tal dispensa resulte en beneficio del servicio público Esta prohibición no será aplicable a contratos para la prestación de servicios *ad honorem*

La Exposición de Motivos de la Ley Núm 143, citada, expresa que el propósito del Artículo 37 (e) es evitar que algunos empleados y funcionarios abandonen deliberadamente el servicio público para aprovechar indebidamente el mecanismo de contratos, en afán de lucrarse sin abandonar su poder Se reitera, además, la intención legislativa de que uno de los propósitos es evitar también que funcionarios o empleados renuncien a su puesto para obtener de inmediato contratos de servicios profesionales con la misma agencia para la cual trabajan, en busca de mayor compensación y en perjuicio del erario

El récord legislativo manifiesta claramente la intención de la Asamblea Legislativa Con dicha enmienda se persigue desalentar que los servidores públicos renuncien a sus cargos o empleos para luego ser contratadas por su propia agencia, para llevar a cabo básicamente las mismas funciones que realizaban siendo servidores públicos, en busca de una mayor compensación, pero en perjuicio del erario<sup>15</sup>

Es con la aprobación de esta Ley, que se limita expresamente el texto del Artículo 37 (e), disponiéndose que ninguna agencia ejecutiva contratará con o para beneficio de sus propios ex servidores(as)

Nos referimos al P de la C 1454 de 28 de enero de 1998 Éste reconsiderado se convirtió en la Ley Núm 143 La Exposición de Motivos de este proyecto es sumamente elocuente

[ ] la simple lógica nos dice que no pudo haber sido la intención Legislativa condenar a todo servidor público, cualquiera que haya sido su puesto a uno, o más años de virtual desempleo, o no poder emplear su talento en cualquier otra área e incluso en una rama totalmente distinta del gobierno Eso sería un castigo por haber servido, máxime cuando muchas veces la salida del servicio no es por libre selección, sino por la expiración de un nombramiento o término electivo, la eliminación de una plaza, problemas familiares o personales, la renuncia protocolar que un funcionario de confianza debe presentar ante un cambio de administración, o la que puede sentirse moralmente obligado a presentar, aun cuando él o ella no haya incurrido en una falta Constituiría un disuasivo a que profesionales en todos los ámbitos acepten un nombramiento a

un cargo público, si luego de terminar esa función tuvieran que aislarse por completo de los asuntos públicos. Esto es muy importante ya que, contrario a la percepción común, la casi totalidad de los profesionales en el servicio público sacrifican voluntariamente, mientras dura el mismo, una remuneración potencial mucho mayor [ ]

Por último se expresó el día de la votación sobre el proyecto, 25 de junio de 1998, de la siguiente forma

No podemos obviar que en el desempeño normal de sus funciones, la Oficina de Ética Gubernamental está obligada a respetar la voluntad legislativa aunque los funcionarios administrativos discrepan personalmente de la sabiduría de los actos legislativos. Interpretar una ley en forma que sea contraria a la intención del legislador implica la usurpación de las prerrogativas de la rama legislativa. Con ello en mente, la Asamblea Legislativa aprueba la presente legislación para reiterar su intención legislativa y precisar el alcance de la disposición legal en cuestión

A la luz de dicha enmienda quedó diáfano establecido que no se requiere dispensa cuando no habiendo transcurrido dos (2) años de haber cesado en sus funciones como tal, el(la) ex servidor(a) contrata con una agencia ejecutiva distinta a aquella de la cual cesó

Surge entonces la interrogante de si la enmienda es de aplicación retroactiva. Es principio de hermenéutica legal que las leyes tienen efecto prospectivo, salvo que por vía de excepción el legislador les dé efecto retroactivo<sup>16</sup>

Procede la aplicación retroactiva de una ley, aún cuando no se haya dispuesto expresamente su efecto retroactivo, cuando dicha interpretación resulta ser la más razonable a tenor con el propósito legislativo o cuando de su lenguaje surja con toda claridad. Su única limitación es que no podrán ser leyes *ex post facto*, menoscabar obligaciones contractuales, ni perjudicar derechos adquiridos al amparo de legislación anterior<sup>17</sup>

Al aprobarse la Ley Núm. 143, el legislador aclaró el alcance del Artículo. Es lógico concluir que si la enmienda no modificó sustantivamente el estatuto debe tener aplicación retroactiva. Esta interpretación, resulta ser la más razonable a tenor con el propósito legislativo

La intención legislativa de la Ley Núm. 143 tuvo el efecto de anular la interpretación y aplicación que, hasta ese momento, se le había dado al Artículo 3.7 (e), por lo cual no se hubiera sostenido

violación alguna bajo las disposiciones de la versión anterior

El 25 de agosto de 1998, la OEG emitió la Carta Circular 1999-01. Mediante la misma se informa a todos los Jefes de Agencias sobre la nueva enmienda a su Ley Orgánica, disponiéndose, que la OEG continuaría evaluando las solicitudes de dispensa para la contratación de ex servidores con la misma agencia ejecutiva de la cual cesaron. Para ello debía cumplirse estrictamente con el procedimiento establecido en la Carta Normativa Especial Num 1-95 de 7 de septiembre de 1995, emitida por la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP), hasta tanto la OEG emitiera nuevas normas al respecto.

La OEG, atendiendo la facultad que se le delegó de conceder estas dispensas, aprobó el Reglamento para la Tramitación de Dispensas para Ex servidores Públicos bajo las Disposiciones del Artículo 3 7 (e) de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Núm 6072 de 29 de diciembre de 1999. Mediante este Reglamento, la OEG establece el procedimiento para el trámite de una petición de dispensa para la contratación de ex servidores públicos bajo los términos y condiciones del Artículo 3 7 (e) de la Ley de Ética Gubernamental.

Dicho Reglamento es de aplicación a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado, las corporaciones públicas y las agencias que estén bajo el control de dicha Rama, los municipios, los consorcios y las corporaciones de desarrollo municipal que tengan la necesidad de contratar los servicios profesionales de sus propios ex servidores dentro del término restrictivo de dos años desde el cese en sus funciones.

Este reglamento es de estricto cumplimiento, toda vez que este tipo de contratación es la excepción y no la norma. Las agencias ejecutivas deben, como norma general, llevar a cabo las funciones permanentes a través de la creación de puestos y no a través de contratos.

La OEG evalúa la necesidad de la contratación para el beneficio del servicio público y que la contratación cumpla con las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la contratación de servicios profesionales en Puerto Rico. Esto incluye, pero no se limita, a que los intereses del Estado en materia fiscal, la administración de recursos humanos y las normas éticas queden protegidos adecuadamente.

De conformidad con lo anterior, la OEG emitió la Carta Circular Num 2000-02 del 31 de enero de 2000, a los fines de

notificar a todos los Jefes de Agencias la aprobación del Reglamento y requerir el cumplimiento estricto de dicha reglamentación para garantizar la pronta atención de estos asuntos ante nuestra Oficina

La OEG adoptó un formulario que detalla los requisitos con los que tiene que cumplir cualquier solicitante para completar una solicitud de dispensa a estos fines. En general, es necesaria la inclusión de documentos particulares y varias certificaciones

Algunos criterios generales que se consideran al evaluar una solicitud de dispensa son los siguientes

- 1 Necesidad de la Agencia que justifique dicha contratación
- 2 Si los servicios a prestarse equivalen o tienen características de un puesto dentro del Plan de Clasificación y Retribución para los Servicios de Carrera o de Confianza de la Agencia
- 3 Si la agencia cuenta con personal interno que pueda suplir dichos servicios
- 4 Causa de separación del servicio público
- 5 Que la persona sea efectivamente un ex servidor público cuando se solicita la dispensa
- 6 Tiempo transcurrido entre el cese y la contratación propuesta
- 7 Por qué se interesa contratar a dicha persona en particular
- 8 Conocimiento que posee en la materia
- 9 Si la compensación es razonable o si supera su equivalente por igual número de horas a jornada regular
- 10 Si existe parentesco o relación contractual entre el Jefe de la Agencia o cualquier otro funcionario o empleado de la Agencia

Existe la posibilidad de que la OEG no evalúe determinadas solicitudes de contratación de ex servidores. Esto puede surgir cuando la OEG determine, luego de un análisis de conflictos de intereses o cualquier otra circunstancia que lo imposibilite, que se requiere referir la solicitud al Gobernador para su evaluación<sup>18</sup>

### **C. Enmiendas propuestas**

Fueron varios los intentos de enmendar el Artículo 37 (e) entre el 1998 y 1999

El P de la C 1370 de 13 de enero de 1998 pretendió “*ponerle coto definitivo al tránsito de ex funcionarios públicos a posiciones favorecidas dentro de las instrumentalidades del Gobierno*” Se establecía una prohibición absoluta que **no** admitía dispensas para la contratación de ex funcionarios públicos durante los dos años posteriores al cese Sólo permitía la contratación mediante dispensa en los casos de ex empleados públicos siempre que la misma resultara en beneficio del servicio público y se hiciera constar claramente los fundamentos para su concesión

Sobre el P de la C 1370 y el P de la C 1454 (el que eventualmente se convirtió en la Ley Núm 143) la OEG se expresó mediante Ponencia de 17 de marzo de 1998 y no endosó los proyectos al concluir, entre otros argumentos,

[ ] que el texto vigente del Artículo constituye una norma de sana administración pública Por un lado, evita la contratación desmedida de ex servidores públicos, y por otro, interpone la figura del Gobernador para que analice el posible beneficio al bienestar público si se exime de la prohibición en la contratación

En torno al P de la C 1454 la OCAP expresó que debía permanecer inalterada la prohibición y no apoyó el mismo<sup>19</sup> Sobre el P de la C 1370, dispuso la OCAP que la redacción actual del Artículo contiene la flexibilidad de otorgar dispensas tanto a ex funcionarios como a ex empleados “*Dicha flexibilidad resulta sumamente necesaria en ciertas circunstancias*”, por lo cual también se opuso a la aprobación del mismo<sup>20</sup>

Mediante ponencia de 17 de febrero de 1998, el Contralor endosó el P de la C 1370 con una enmienda que la prohibición absoluta sea limitada a los jefes y subjefes de las agencias En cuanto a los demás funcionarios y empleados recomendó que se mantuviera el mecanismo de la dispensa Por el contrario, no endosó el P de la C 1454, ya que permitiría el libre tránsito de ex funcionarios y ex empleados entre las agencias, precisamente lo que se quiso evitar cuando se aprobó el Artículo 37 (e) de la Ley de Ética Gubernamental

En torno a ambos proyectos se expresó el Secretario de Justicia mediante ponencia de 18 de marzo de 1998 Expuso sobre el P de la C 1370 que la Asamblea Legislativa dentro de sus

prerrogativas puede modificar la prohibición contenida en el inciso (e) de la Ley de Ética estableciendo una prohibición absoluta de contratación por dos años a ex funcionarios y permitiendo la concesión de dispensa solo a los empleados públicos. Sostuvo sobre el P de la C 1454 que si el legislador entiende que existe incongruencia entre el texto de alguna disposición de ley y la intención legislativa, es a la Asamblea Legislativa a quien compete corregir la situación.

El P de la C 2295 de 8 de febrero de 1999, proponía establecer limitaciones para la tramitación y concesión de dispensas a ex servidores públicos, divulgar la presentación de tales dispensas, promover la participación del público en los procesos de tramitación de las mismas, disponer criterios para su evaluación y limitar la facultad del Gobernador para concederlas. Este proyecto básicamente restablecía la prohibición para que las agencias ejecutivas no pudieran contratar ex servidores, no lo limitaba a que fueran sus propios ex servidores, conforme el estado de derecho vigente. La posición de la OEG sobre este proyecto fue que se debía mantener el alcance del Artículo 3.7 (e) igual que antes (abarcador según dispuesto en el texto del Artículo 3.7 (e) bajo las disposiciones de la Ley Núm. 150).

#### **IV. Política pública y jurisdicción del Artículo 3.7 (e)**

La jurisdicción del Artículo 3.7 en general se extiende a los ex servidores de las tres ramas del Gobierno. Para propósitos de la aplicación del Artículo 3.7 (e), la limitación vigente se refiere a ex servidores de la Rama Ejecutiva únicamente.

Está prohibido a las **agencias ejecutivas** contratar con sus propios ex servidores durante dos años a partir del cese en sus funciones, salvo que medie una dispensa a esos fines concedida por la OEG. En la medida que la prohibición recae únicamente sobre las agencias ejecutivas y sus propios ex servidores, la misma no aplica a la contratación de ex servidores de la Rama Legislativa y Judicial.

El efecto práctico de la Ley Núm. 143, fue excluir de la aplicación del Artículo 3.7 (e) la contratación en las agencias ejecutivas de los ex servidores públicos de la Rama Legislativa y Judicial, ya que no es posible que sean contratados por la misma “*agencia ejecutiva*” de la cual cesaron.

Las disposiciones sobre las actuaciones de los ex servidores públicos en general, aplican a todo aquel que se desvincula del Gobierno luego de ocupar un cargo o puesto, ya fuera electivo, regular, irregular, transitorio, probatorio, *ad honorem* o remunerado. La OEG ha opinado reiteradamente que la forma en la que se desvinculan del servicio público no es pertinente para la aplicación de las disposiciones del Artículo 3.7 en general.<sup>21</sup>

El mecanismo de dispensa es un instrumento esencialmente preventivo para verificar que la contratación sea en beneficio del interés público y que los intereses del Estado queden protegidos. Su propósito es demostrar el beneficio al servicio público, disipar influencias indebidas, conflicto de intereses o ilegalidad en la contratación que pueda socavar el interés público.

El estado de derecho actual es que sólo será necesaria una dispensa en aquellos casos en que una agencia ejecutiva interese contratar los servicios profesionales de su propio ex servidor y no haya transcurrido el término restrictivo de dos años a partir del cese en sus funciones. De ser otra agencia ejecutiva distinta a aquella de la cual cesó el ex servidor, no será necesario que dicha agencia solicite una dispensa para ello.

La OEG no interviene en una solicitud de dispensa cuando la persona que se interesa contratar no ha advenido a ser ex servidor público.<sup>22</sup>

Surge del Historial Legislativo de la Ley, que el Artículo 3.7 (e) cubre solamente contratos de servicios profesionales y no otros tipos de contratos, tales como subastas, contratos de arrendamiento, ventas de equipos, entre otros.

La prohibición aplica cuando los servicios se vayan a prestar en la misma agencia de la cual cesó el ex servidor. Por tanto, es de aplicabilidad a situaciones en que un funcionario o empleado municipal adscrito a la Rama Ejecutiva (del Municipio) renuncia y es contratado dentro del período de veda por la Legislatura Municipal del mismo Municipio o viceversa. Ello es así, toda vez que aún cuando el gobierno municipal está constituido por la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva, los municipios han sido reconocidos como una unidad política y jurídica indivisible independientemente de que el legislador optara por una forma de organización bipartita de gobierno. Sobre este aspecto, refiérase al caso 01-125, OEG v Lyda Marta Rivera Rivera. En este caso se le impuso una multa de \$500.00 a la Presidenta de una Legislatura Municipal por haber contratado a una Ex Ayudante del Alcalde del Municipio.

Por otro lado, para la aplicación de las restricciones para las actuaciones de los ex servidores públicos no se ha hecho distinción alguna en torno a la forma en que éstos se desvincularon del Gobierno, ya sea voluntaria o involuntariamente. Por consiguiente, las disposiciones referentes a los ex servidores públicos aplican a todos los que luego de ocupar un cargo o puesto, ya sea electivo, regular, irregular, transitorio, probatorio, *ad honorem* o remunerado, se desvinculan del Gobierno.

De otra parte, quedó meridianamente aclarado que las disposiciones del Artículo 3.7 (e) le eran de aplicación a la Universidad de Puerto Rico.<sup>23</sup> La UPR interesaba que se exceptuara de la disposición en virtud de la libertad de cátedra y la autonomía universitaria. Refiérase también a la OPC-99-244, opinión de 5 de abril de 1999, en la cual se concluyó que la UPR se rige por las disposiciones del Artículo 3.7 (e).

La OEG también tuvo la oportunidad de expresarse sobre la aplicabilidad a los departamentos sombrillas y concluyó que un ex servidor de un Departamento Sombrilla podrá ser contratado por agencias adscritas que sean independientes.

La contratación no puede ser *con o para beneficio* de ex servidores públicos de la agencia ejecutiva de la cual cesaron.

Resulta evidente la prohibición cuando se trata de contratar con su propio ex servidor público. Cuando estamos ante la modalidad de “*para beneficio de ex servidores*” tenemos que evaluar la naturaleza del vínculo que tiene con la entidad que ahora se interesa contratar.

La prohibición aplica tanto al ex servidor público, como a la entidad privada que contrate con la agencia de la cual cesó, cuando el ex servidor tiene interés económico en la entidad privada. La “*contratación indirecta*” de ex servidores está contemplada en la prohibición. Aun cuando en principio pueda sostenerse, que la persona jurídica queda fuera del alcance del referido artículo, no es menos cierto que al ex servidor público que labore para la misma puede alcanzarle la restricción, si es que su agencia ejecutiva contrata con dicha entidad dentro del período de prohibición establecido, y este tiene algún interés o beneficio en las ganancias producto de dicha contratación.

Esto es, el Artículo 3.7 (e) no sólo prohíbe la contratación directa con el ex servidor, antes de los dos años a partir del cese en sus funciones, sino que va más allá, ya que asimismo, prohíbe cualquier contratación antes de dicho término que pudiere beneficiar a personas que hubieren sido funcionarios o empleados.

públicos de dicha agencia ejecutiva. A esto es que se refiere el artículo, al señalar “**con o para beneficio**” de personas que hayan sido funcionarios o empleados públicos de dicha agencia ejecutiva.

Lo anterior llevó a la OEG a concluir que cualquier contratación que lleve a cabo una agencia ejecutiva, ya fuere directamente con el ex servidor o con una entidad privada para la cual éste labore, dentro del término de prohibición, puede quedar comprendida, **dependiendo de las circunstancias del caso**, dentro de la restricción establecida en el Artículo 3.7 (e).

A manera de excepción, mediante la Ley Núm. 68 de 24 de mayo de 2002 se autorizó al Secretario del Departamento de Educación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a contratar, en situaciones de difícil reclutamiento, a maestros retirados para cubrir temporalmente plazas vacantes de maestros. Dicho reclutamiento se hará bajo las disposiciones contenidas en la ley orgánica y el convenio colectivo, así como en cartas circuladas y memorandos que regulen estos procedimientos. De manera que, además de la excepción de los servicios *ad honorem*, contemplada en el propio Artículo 3.7 (e), contamos con otra excepción legislada de forma independiente. La OEG, luego de examinar las disposiciones del Proyecto que se convirtió en la Ley Núm. 68, P. de la C. 2121 determinó no endosarlo, por entender que los propósitos perseguidos mediante el Proyecto podían llevarse a cabo sin la necesidad de excluir al Departamento de Educación de las disposiciones del Artículo 3.7 (e) de la Ley de Ética Gubernamental.

Adviértase, que la OEG ha provisto los mecanismos necesarios para que la tramitación de una dispensa en situaciones de emergencia pueda llevarse a cabo de forma expedita. Contrario al eximente propuesto en el Proyecto de referencia, el trámite expedito establecido para situaciones de emergencia permite a las agencias cubrir sus necesidades en el tiempo requerido, con el beneficio de que el Estado también puede asegurarse que el contrato en cuestión responda a un interés público legítimo. Cuando se da la interacción entre el Artículo 3.7 (e) y alguna ley de retiro temprano, prevalece la necesidad de obtener la dispensa que requiere el Artículo. La dispensa es el instrumento mediante el cual se asegura que el contrato otorgado en virtud de la Ley de Retiro Temprano sea uno que se ajuste a las disposiciones de la Ley.

Cuando se aprobó la Ley de Ética en 1985, además de las acciones y los remedios que proveía el Artículo 3.8, la violación a

las prohibiciones para las actuaciones de los ex servidores públicos constituían mala práctica profesional y justificaban que el organismo competente dispusiera la cancelación temporal de la licencia o el título concedido para el ejercicio de la profesión u ocupación, de conformidad con el procedimiento aplicable. Al aprobarse la Ley Núm. 150, se incluyó en el Artículo 3.8 (a) de la Ley de Ética la violación al Artículo 3.7 dentro de las acciones de naturaleza penal y se eliminó la disposición sobre la cancelación de la licencia. En aquel momento la OEG no recomendaba que se eliminara la consecuencia sobre constitución de mala práctica profesional.

El Artículo 3.6 de la Ley de Ética establece la obligación de mantener un Registro Público de las dispensas concedidas, por lo cual allí se encuentran. La OEG mantiene el Registro de todas las dispensas concedidas bajo las disposiciones de los Artículos 3.2 (i), 3.3 (d) y (e), y 3.7 (e). De conformidad a la delegación en la OEG mediante la Orden Ejecutiva de 1 de marzo de 1998, Boletín Administrativo Núm. OE 1998-06, se estableció un procedimiento que es sumamente riguroso. El cumplimiento estricto con la reglamentación es el requisito esencial para toda solicitud de contratación de un ex servidor público. El incumplimiento con cualquiera de sus disposiciones es suficiente para que los solicitantes tengan que someter nuevamente su petición.

Por último, el hecho de que **no sea** necesaria una dispensa bajo las disposiciones del Artículo 3.7 (e) de la Ley de Ética por razón de que el contrato será con una agencia distinta de la cual cesó el ex servidor, no es suficiente para que pueda otorgarse tal contrato. Siempre estarán presentes las demás disposiciones del Artículo 3.7 de la Ley, de las cuales ninguna admite dispensa y son absolutas. Será obligación de todo ex servidor público asegurarse del cumplimiento con las disposiciones de cada una de las restricciones que le aplican en ese nuevo rol. Sólo la que acabamos de describir admite dispensa, por lo cual es muy recomendado solicitar una opinión formal a la OEG, cuando las actuaciones ulteriores puedan constituir violación a las restantes restricciones del Artículo 3.7 de la Ley de Ética.

## **NOTAS**

<sup>1</sup> El término “*ex funcionarios públicos*” alude a ambos géneros, así como también todo término utilizado para referirse a persona o puesto.

<sup>2</sup> El término “*dispensa*” se define como un privilegio, excepción graciosa de lo ordenado por las leyes generales. Diccionario de la Lengua Española, Real

Academia Española, Vigésima Segunda Edición, 2001

<sup>3</sup> Con la aprobación de la Ley Núm 78 de 14 de agosto de 1987 la OCAP se conoció como la Oficina Central de Administración de Recursos Humanos (OCALARH) y con la Ley Núm 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, se conoce como la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (OREHLA)

<sup>4</sup> La palabra “*asunto*” está definida en el Artículo 3 4 de la Ley de Ética Gubernamental como “*aquellos en que el funcionario o empleado haya participado personal y sustancialmente y que ocurrieron mediante decisión, aprobación o desaprobación, recomendación o consejo, o investigación particular que involucre partes específicas No incluye la intervención o participación del funcionario o empleado en la promulgación de normas o reglamentos de aplicación general o de directrices e instrucciones abstractas que no aludan a situaciones particulares o casos específicos*”

<sup>5</sup> El término “*agencia ejecutiva*” incluye a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo las corporaciones públicas, los municipios y las agencias que estén bajo el control de esta Rama

<sup>6</sup> Ponencia de 6 de abril de 1994 sobre el P del S 50

<sup>7</sup> Refiérase a la OPC-97-327, opinión de 22 de mayo de 1987, en la que se reafirmó dicha norma

<sup>8</sup> Opinión del Sec de Just Núm 35 de 1988 Véase además R Elfrén Bernier y José A Cuevas Segarra, *Aprobación e Interpretación de las Leyes de Puerto Rico*, Segunda Edición, Revisada y Ampliada, Publicaciones JTS, Inc 1987

<sup>9</sup> Refiérase a la OPC-97-290, opinión de 8 de abril de 1997

<sup>10</sup> Cónsono con la función que hasta ese momento venía realizando la OCAP mediante delegación por Orden Ejecutiva

<sup>11</sup> Las mismas eran trabajadas desde el Área de Asesoramiento Jurídico de la OEG y codificadas en ese entonces como OPC (opiniones y consultas)

<sup>12</sup> Refiérase a la OPC-96-123, opinión de 1 de marzo de 1996

<sup>13</sup> La Ley Núm 150 estableció que todas las disposiciones del Artículo 3 7 constituyen delito

<sup>14</sup> Castán Tobeñas *Derecho Civil Español Común y Foral*, Tomo Tercero, Octava Edición, 1954

<sup>15</sup> Véase también el Informe sobre el P del S 50, rendido por la Comisión de Ética Gubernamental del Senado el 23 de junio de 1993, página 22 También el Informe sobre el P del S 50, rendido por la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes el 25 de junio de 1994, página 15

<sup>16</sup> Refiérase al Artículo 3 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L P R A 3

<sup>17</sup> Díaz v Secretario de Hacienda, 114 DPR 865 (1983), Ramírez de Ferrer v Mari Brás 144 DPR 302 (1997), Rojas v Méndez & Co Inc , 115 DPR 50 (1984)

<sup>18</sup> Artículo VII (7) del “Reglamento para la tramitación de dispensas para ex servidores públicos bajo las disposiciones del Artículo 3 7 (e) de la Ley de Ética Gubernamental de Estado Libre Asociado de Puerto Rico”

<sup>19</sup> Mediante ponencia de 17 de marzo de 1998

<sup>20</sup> Idem

<sup>21</sup> Refiérase a la OPC-98-086, opinión de 31 de octubre de 1997

<sup>22</sup> A manera de ilustración, refiérase a la OPC-00-235, opinión de 20 de diciembre de 1999

<sup>23</sup> Refiérase a la OPC-96-272, opinión de 21 de junio de 1996

## **DATOS BIOGRÁFICOS DE LAS AUTORAS**

*Reyna M Tejada Cordero*, trabaja desde 1992 en la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG), donde se ha desempeñado como Directora Auxiliar de Querellas, y Directora Auxiliar del Área de Asesoramiento Jurídico. Ha supervisado las funciones de la Secretaría y Oficiales Examinadores, y la División de Dispensas. Al presente es Asesora Legal del Director Ejecutivo de la OEG. Es egresada de la Universidad de Puerto Rico en donde obtuvo los grados de bachiller en Ciencias Sociales con especialización en Psicología y un Juris Doctor de la Facultad de Derecho. Tiene también una Maestría en Justicia Criminal de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. La licenciada Tejada ha participado como recurso conferenciante del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético y ha trabajado, particularmente, en la producción y organización de la información pertinente al desarrollo normativo y operacional de la Ley de Ética Gubernamental, ha coordinado y ofrecido adiestramientos de capacitación para el personal de la OEG.

*Nancy Robles Carrasquillo*, obtuvo un Bachillerato en Educación con concentración en Ciencias Sociales y un Juris Doctor, ambos de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Inició su carrera en el servicio público laborando para el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, y posteriormente para el Departamento de Servicios Sociales, hoy Departamento de la Familia. Laboró además para la Administración de Corrección, donde estableció y dirigió la Oficina de Quejas y Agravios de Confinados de la Región Este, ofreciendo servicios a cuatro instituciones penales de dicha Región. Posteriormente pasó a ocupar un puesto de Oficial Examinador en dicha Agencia. En 1992, entró a formar parte del equipo de trabajo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, ocupando varios puestos en el Área de Investigaciones y Procesamiento Administrativo y en el Área de Asesoramiento Jurídico. Labora actualmente y desde su creación en la División de Dispensas de esta Oficina. Además, es miembro asociado de la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados.

---

# **PONENCIA**

---

# PROCESO INVESTIGATIVO EN UN CASO DE CORRUPCIÓN INTERNACIONAL: CASO FUJIMORI-MONTESINOS

*Luis Vargas Valdivia*  
*Conferencia en el Wyndham Condado Plaza Hotel & Casino*  
*20 de mayo de 2005*

---

Buenas tardes. Quisiera agradecer, antes que todo, a la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico y a la Universidad Interamericana de Puerto Rico por la invitación, y a todos ustedes por su presencia. Me anima compartir con ustedes una experiencia de vida y una experiencia de trabajo que me tocó afrontar en el caso Fujimori-Montesinos, desde el inicio del mismo en noviembre del año 2000. Si han visto el reporte periodístico, el doctor Ugaz fue el Procurador *ad hoc* en noviembre de 2000 y yo fui contratado, también junto con él como su segundo. Él, al retirarse en diciembre de 2001, me dejó la posta y asumí, continué la labor de la Procuraduría.

## **I. El acceso al poder de Fujimori-Montesinos**

El caso Fujimori-Montesinos es una “rara avis” del estado corrupto. Aquel en el que la corrupción es el medio para llegar, y el fin por el cual el régimen se mantiene. En este sentido, sería bueno recordar los antecedentes históricos en los que el ex presidente “Fujimori-Vladimiro Montesinos” llega al poder julio de 1990. El Perú se encontraba agobiado por dos graves crisis. Una económica, en la que los porcentajes de inflación anual superaban largamente el 1,000 y llegaban incluso hasta el 2,000%. Esto, como ustedes saben, ocasionó estados de pobreza extrema. Y la otra respondía a un clima de confrontación política interna brutal: una guerra interna con el terrorismo. Sendero Luminoso, sobre todo, y otros movimientos como el MRTA, habían iniciado una guerra contra las instituciones del país. Proceso que trajo

---

Esta conferencia fue transcrita y editada para su publicación.

consigo más de 25,000 muertos. Ambas crisis generan la realidad social en la que el ex presidente llega al poder en el año 1990, y es la realidad de la que él y Montesinos se aprovechan para perpetrarse en el poder.

Debemos reconocer que el ex presidente Fujimori adoptó una serie de medidas importantes: la primera, atacar frontalmente el problema de la inflación y finalmente, esto condujo al Perú a una situación de estabilidad en la que nos encontramos, la segunda, canalizar adecuadamente políticas de lucha contra el terrorismo, en la que se incorporó a la sociedad civil.

Muchas personas preguntan, ¿cuándo comenzó el régimen del ex presidente Fujimori a ser corrupto? Y la respuesta que damos es, desde siempre, desde que asumió el cargo. Recuerden que en abril de 1992 él dio un autogolpe, clausuró el Congreso y asumió los poderes ejecutivos y legislativos.

## **II. La manipulación del Estado**

Desde que asumió el gobierno, el ex presidente Fujimori intentó captar el Estado y es a partir del golpe de abril de 1992, que incentiva esa operación, porque es desde abril del 92 que no tenía ya la incomodidad del Congreso ni de las demás instituciones que habían sido debidamente descabezadas como resultado del golpe.

Convoca a una elección, a un congreso constituyente, e inicia desde ahí un constante proceso de captación del estado peruano. Duró controlar todo el aparato del Estado, no sólo la rama ejecutiva, también la rama de administración de justicia a través del poder judicial, el ministerio público, el Congreso de la República, por supuesto, el Consejo Nacional de la Magistratura, que es el órgano que se encarga no sólo del nombramiento y destitución de magistrados sino, sobre todo, de la designación y control de dos de las entidades que tienen que ver con el proceso electoral: el Registro Electoral, donde se inscriben todas las personas aptas para votar, y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que es la que organiza y dirige los procesos electorales. Al igual que el Jurado Nacional de Elecciones, que es el ente jurisdiccional en tema electoral.

De igual manera, captó el Tribunal Constitucional, para evitar que las decisiones de los miembros del tribunal, que hasta ese entonces habían sido desfavorables a sus intereses, declarando inconstitucionales algunas de sus medidas, fueran un obstáculo para él.

Por supuesto, que lo primero que captó fue la Fuerza Armada. Y si revisan ustedes las noticias en junio de 1990, días y semanas antes de que asumiera el cargo, los primeros y los únicos con los que se reúne el recientemente electo presidente Fujimori fue con los altos mandos de la Fuerza Armada. No hubo reuniones con los partidos de oposición, curioso, si se tiene en cuenta que él no tenía mayoría en el Congreso.

Estas reuniones lo que hacen es demostrar que desde antes que asumiera el poder tenía ya la idea de captar el poder, y aprovecharlo en su beneficio.

### **III. El control sobre los medios de comunicación social**

Pero no sólo se limitó su actuación a lo que es el aparato del Estado. Esta conducta para captar fue extendida también a entidades del sector privado, y básicamente dos. La primera los medios de comunicación social. Para garantizar impunidad, mantener desinformada la opinión pública y dirigirla hacia sus intereses.

Esta captación de los medios de comunicación social respondió a una estrategia preestablecida, que contó con la participación de antropólogos, psicólogos y sociólogos. ¿Por qué? Porque Fujimori-Montesinos primero analizaron qué medios de comunicación social debían estar a su favor, y en nuestro país el medio de comunicación social que tiene mayor acceso a la colectividad es la televisión, nuestra gente no lee muchos periódicos, pero sí ve televisión.

En los barrios marginales, verán ustedes que a veces falta agua, pero no falta un televisor. Es por eso que Fujimori-Montesinos establecieron como el primer objetivo en su campaña de captar los medios de comunicación, la televisión e hicieron un "ranking" de los principales canales y en ese orden fueron captándolos. Canal 4, Canal 5, Canal 2, Canal 9, bueno, y tenían la televisión nacional, Canal 7, sólo quedaba una televisora que era muy pequeña y solamente para Lima y pasaba programas musicales. Pero seis televisoras captó así, que tenían, además, presencia a nivel nacional.

El otro medio de comunicación social captado fue la prensa. El gran problema que tenían es que los principales diarios del Perú, *El Comercio* y *La República*, habían demostrado su independencia y criticaban seria y agriamente algunas decisiones del gobierno. Lo que hicieron fue, teniendo en cuenta que en el Perú no se leen muchos periódicos, se concentraron en lo que nosotros denominamos "prensa barata", periódicos de 50 centavos, que en realidad ni siquiera permitían obtener la inversión que se realizaba,

porque eran periódicos que no se vendían mucho. Claro, el objetivo no era vender los periódicos.

Montesinos se preocupaba de las primeras planas. ¿Y por qué sólo de las primeras planas y no del contenido de los periódicos? Porque lo que le importaba era que esas primeras planas fueran exhibidas en todos los kioscos de la capital y del país.

¿Qué hace la gente en el Perú cuando tiene que tomar un medio de transporte público? Pararse en el kiosco, a leer las primeras planas mientras llega el ómnibus. No compran mucho periódico, más que nada, leen las primeras planas y eso es lo que buscaba, acceder a las primeras planas, esto es resultado de toda una planeación adecuada de un seguimiento debido de todos estos factores.

Y el segundo elemento que se preocupó de captar en el sector privado fue el sistema financiero. Porque el sistema financiero le permitió a él, al ex presidente Fujimori y su cúpula, obtener, o mejor dicho, le permitió poder gozar de los dineros mal habidos.

La principal preocupación del corrupto es cómo hacerse de dinero rápido y mal habido, y de inmediato, la segunda preocupación es, ¿cómo hago para garantizar el goce y el disfrute de ese dinero? Lo que le importa son esos dos asuntos, por eso es que se preocupó de captar éstas, sobre todas estas instituciones del sector privado.

#### **IV. La crisis del régimen**

La magnitud de la organización delictiva Fujimori-Montesinos queda claro, pues, en la cantidad de procesos, que tiene más de ciento cincuenta.

Eso les da a ustedes una idea de la complejidad del proceso, sobre todo, de la investigación preliminar y también de la jurisdiccional. ¿Por qué? Porque como ustedes han visto en el video, el inicio del fin del régimen del ex presidente “Fujimori-Montesinos” se da con la divulgación del video en el que a él se le ve corrompiendo a un legislador recientemente electo. ¿Cuándo fue esto? Septiembre de 2000. ¿Cuándo se inician los procesos contra Montesinos? Noviembre de 2000. Tuvieron desde septiembre hasta noviembre todo el tiempo para desaparecer la información, y de hecho, esa fue nuestra principal preocupación y nuestro principal reto: cómo rehacer, cómo reconstruir la historia si se daba el caso de no tener acceso a ningún instrumento.

Y si me permiten contarles una primera anécdota. Nosotros teníamos conocimiento de que el ex presidente Fujimori le había entregado a Vladimiro Montesinos, -cuando él lo cesa en el cargo de Jefe de Servicio de Inteligencia Nacional en septiembre de 2000-, quince millones en compensación por los servicios prestados por Montesinos al Estado. Generoso el ex presidente Fujimori con el dinero del Estado. “¿Cuánto cuesta que te vayas? ¿Quince millones? Toma, para que puedas vivir tranquilo en el exterior”

A penas asumimos el cargo, iniciamos de inmediato con el nuevo Ministro de Defensa, un profundo y serio proceso de evaluación y de control en los presupuestos de la Fuerza Armada, y por supuesto que no encontramos nada. No había desbalance, no había faltante, todo calzaba. No había suma que hubiera salido y que no estuviera debidamente sustentada.

Los especialistas en contabilidad, en economía, los abogados, no encontrábamos respuestas. Afortunadamente, un ex ministro del régimen del ex presidente Fujimori, el último ex ministro, decidió colaborar, y además, decidió colaborar por una razón sumamente graciosa, diría yo.

Antes de entrar a esto, recuerden ustedes, noviembre de 2000, ya se estaba desmoronando el régimen. No sólo se había hecho público el video, sino también ya en noviembre de 2000 el gobierno suizo había anunciado la detección de cuentas cifradas en Suiza a nombre de Montesinos, ya no le queda al ex presidente Fujimori más remedio que tomar alguna acción. Y en medio de la presión social interna e internacional se vio obligado, pues, a contratar a gente de probada independencia.

Es por eso que contrata al doctor Ugaz, y disculpen ustedes, no quiero parecer pedante, y me contratan como el segundo al mando de la Procuraduría. Lamentablemente, para el ex presidente Fujimori, nosotros fuimos nombrados el 4 de noviembre, el 5 de noviembre denunciamos a Montesinos y siete días después de nuestro nombramiento denunciamos al ex presidente Fujimori.

¿Cuál fue la reacción del ex presidente Fujimori? Pedirle al entonces Ministro de Justicia que nos cesara y el Ministro de Justicia en ese entonces, el doctor Bustamante, se negó. Siete días después el ex presidente Fujimori se fugaba del país. No sólo por la denuncia que se había formulado, sino porque ya había perdido el control del Congreso. La Presidenta del Congreso de ese entonces, la doctora Jilevan, había sido removida y se había nombrado a un nuevo Presidente, el Dr. Valentín Paniagua, quien después fue elegido.

Presidente de la República. Entonces, al ex presidente Fujimori le quedaba claro que ya había perdido el apoyo del Congreso, que estando el Congreso en manos de la oposición y ante el clima éste, cualquier denuncia que se formulara en su contra, iba a ser debidamente investigada.

Claro, ya no contaba, pues, con el apoyo de los congresistas transfugas ni con el apoyo del poder judicial, ni jueces, fiscales, ni prensa. Ya no contaba con apoyo de eso. ¿Qué le quedaba hacer? Fugarse del país, y por eso fugó del país, para evitar afrontar esos procesos.

Volviendo al tema del ex ministro, ¿por qué este ex ministro decidió confesar? Porque ante el desmoronamiento le vino un raptó de religiosidad, iba todos los días a misa, todos los días a la iglesia con su esposa, y un día vino y me dijo que en una de esas asistencias a la iglesia, ahí escuchaba al Espíritu Santo que le había aconsejado colaborar.

Hay un viejo dicho en mi tierra: “Dios es peruano, porque nos aprieta, pero nunca nos olvida”. El Espíritu Santo se acordó de nosotros y lo llevó a este ministro a colaborar y nos entregó toda la documentación respecto no sólo de éstas, sino de las demás operaciones.

¿Qué había hecho el ex presidente Fujimori? Había firmado un decreto supremo secreto, autorizando la transferencia de 52 y pico de millones de soles al Servicio de Inteligencia Nacional para establecer o reforzar las medidas de control de la frontera con Colombia frente al problema que vamos a analizar después.

Estos 52 y pico de millones de soles fueron cambiados en el mismo banco de la nación a 15 millones de dólares. Se citó al Ministro de Defensa, a su jefe, de la Oficina de Administración, y se le entregaron los 15 millones de dólares y se le entregó, además, como en todo banco, sobre todo, del Estado, el respectivo comprobante de la cantidad de los billetes, todos en billetes de cien dólares.

Cuando se fuga Montesinos, el ex presidente Fujimori ingresa indebidamente al inmueble de Montesinos y recupera parte de los videos y recupera también dinero, convoca al ex Ministro de Defensa, y le dice, “oiga, General, ve usted, se acuerda del dinero que le entregó a Montesinos, aquí se lo devuelvo”. El General cuenta y le dice, “Presidente, acá hay 16 4 millones”. Fujimori le dice, “¿y cuánto le di?”, “quince, Presidente”. “Ah, bueno, llévase los 15 y déjeme este 1 4 para pagar otras cositas que tenemos ahí”.

¿En qué denominación estaban los billetes que se le entregó al ex Ministro de Defensa? De 20 dólares. Estos billetes después fueron ingresados al Banco de la Nación cambiados, y claro, por eso no encontrábamos en los presupuestos, pues, y en las partidas ninguna huella. Esto nos permitió impulsar las investigaciones.

Montesinos utilizaba rumas de billetes de 20 dólares para formar las rumas y los paquetes. ¿Diez mil dólares en billetes de cien, cuánto es? Mil billetes en billetes de veinte, son cinco veces más. La cantidad impresiona y para efectos del video que él grababa de las transacciones, es mucho mejor. Es más impresionante poner cinco ladrillos, como él denominaba, de billetes, que sólo un paquete o un fardo de billetes.

Eso nos dejó en claro que ese dinero provenía de otras transferencias realizadas al Servicio de Inteligencia Nacional. Pero, es esta magnitud y esta dificultad de prueba lo que a ustedes les permite establecer por qué los expedientes son de esa amplitud. Hemos tenido que ir reconstruyendo poco a poco la historia.

## **V. La complejidad del caso Fujimori-Montesinos**

En el balance final, si bien es cierto que los videos que Montesinos tomó fueron sumamente importantes, porque sirvieron para la caída del régimen y para impulsar la investigación, pero cuando hacemos el balance, nos queda perfectamente claro que además de esos videos, la información que obtuvimos a través de la Ley de Colaboración Eficaz, que fue promulgada por el Congreso de la República a fines del 2000 y comienzos del 2001, nos permitió avanzar mucho más. Es el mérito a la información que se obtuvo de todos aquellos que participaron, que tuvieron una participación menor, pero que tenían información, lo que nos permitió reconstruir la historia y nos permitió construir, pues, estos monstruos de expedientes, que en muchos casos superan largamente las cien mil hojas.

Si me permiten otra anécdota. En unos expedientes judiciales se identificaban bastantes de estos hechos con las letras del abecedario: cuaderno A, cuaderno B, cuaderno C. Cuando finalmente se dio vuelta por tercera vez al abecedario se vio que no se podía seguir así, porque había cuaderno A, cuaderno A-1, cuaderno A-2, cuaderno A-3, y decidimos ir, pues, a la numeración de arábigos. Entonces, ese expediente, pues tiene 120, 150 cuadernos a 80 hojas por cuaderno, verán ustedes la magnitud del trabajo, sobre todo, de los jueces que tienen que analizar la prueba actuada y la magnitud del

trabajo de los fiscales que se preocuparon por recabar esa prueba Trabajo en el que tuvo participación la Procuraduría

Esto, además, permitió tener más de dos mil procesados sólo de la organización delictiva Fujimori-Montesinos Hay más de dos mil procesados por los delitos cometidos por esta organización y este cuadro es importante Es importante porque permite acabar con un viejo mito, una vieja creencia, sobre todo, de nuestros países de América, que la corrupción, sobre todo, la alta corrupción debe ser analizada como un hecho aislado y que afecta única y exclusivamente al erario, al patrimonio nacional

Este cuadro nos demuestra que eso no es así La alta corrupción no responde a conductas aisladas La alta corrupción en el Estado responde a conductas organizadas No se inician actos de corrupción de los altos dignatarios del gobierno, si es que previamente éstos no han montado una organización pendiente a primero, conseguir sus objetivos, esto es asegurar la obtención de los beneficios, segundo, garantizar el goce de estos beneficios, y tercero, obtener la impunidad Esos son los tres supuestos que tiene todo alto dignatario o alto funcionario que decide entrar en el mundo de la corrupción

Entonces, en primer lugar, tenemos que la corrupción es o responde a conductas organizadas y, como tal, debe ser afrontada Es un crimen organizado y debemos afrontar, debemos utilizar las técnicas necesarias para poder identificar a todos los componentes de la organización, poder tener en claro cuál es la función que le corresponde a cada uno y tener en claro, además, los instrumentos de los que sean válidos

En la criminalidad gubernamental el alto funcionario se vale del cargo de varias maneras Es a través del cargo que va a poder obtener el beneficio, sobre todo, se vale del cargo mismo y de los instrumentos que el cargo le da Esos son los instrumentos legales, los instrumentos materiales, las instituciones, las organizaciones del Estado que puede poner en marcha para garantizar impunidad

Además, la corrupción es un delito que subyace, es un delito substrato en otras figuras delictivas y que prueba y genera otras conductas delictivas que afectan gravemente no sólo a la sociedad nacional, sino también continental y mundial

Escuchen ustedes la calidad, la cantidad y calidad de delitos que son materia de los procesos a los integrantes de la organización delictiva Fujimori-Montesinos Vamos desde delitos contra la administración pública, corrupción peculado, corrupción enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, encubrimiento, hasta

delitos contra la humanidad, tortura, desaparición forzada, homicidio agravado, delitos contra el orden financiero, no sólo nacional, sino internacional. Hablamos de delitos de lavado que se han perpetuado no sólo en el país, sino sobre todo, en el exterior

## **VI. El impacto de la corrupción en las Fuerzas Armadas**

También, los delitos de traición a la patria, porque queda perfectamente establecido que en el lamentable conflicto que tuvimos con nuestro hermano país del Ecuador, el ex presidente “Fujimori-Vladimiro Montesinos” tuvo conocimiento con la debida antelación de que este conflicto se venía, sabían de las infiltraciones en el norte de la frontera, no hicieron nada para evitar esto o para denunciar públicamente estos hechos, sino que hicieron todo lo posible por afectar la capacidad de la Fuerza Armada

Recuerden ustedes que en aquel entonces el ex presidente Fujimori anunció que el Perú se acogía a un proceso de desarme unilateral, para dar el ejemplo a los demás países hermanos. Ya sabía que se venía, que existía la seria posibilidad de un conflicto. Claro, ustedes dirán, “¿y por qué hizo eso?”

El conflicto se inicia con la denuncia del gobierno peruano respecto de la infiltración de tropas ecuatorianas en la frontera norte. Una vez iniciado el conflicto, nos encontramos con nuestra fuerza armada en un estado logístico lamentable, era necesario comprar, entonces se dictaron las normas pertinentes para exonerar de cualquier control esas adquisiciones y salieron y compraron mucho. Claro, compraron mucho, muy caro y muy malo. Compramos una flotilla de aviones MIG, que cuando llegaron al país, al primer vuelo, se cayó el primer avión. No tenían la aviónica ni la técnica necesaria. ¿Qué se tuvo que hacer? Comprar tres aviones nuevos. ¿Para qué? Para garantizar la prohibición de repuestos aviones Nicamic, aviones suizos, aviones de cuarta mano, ni siquiera de segunda mano, de cuarta mano, de cuarta generación.

Ven ustedes, para que tengan una idea. Chile tiene previsto gastar 3,000 millones de dólares en lo que es la modernización de su Fuerza Armada. Eso lo que va a hacer es llevar a la Fuerza Armada chilena a ser considerada como una de las más poderosas del continente. Fujimori-Montesinos gastaron 2,500 millones de dólares en el proceso de repotenciación de la Fuerza Armada peruana.

¿Cómo está nuestra Fuerza Armada? Deficiente, por demás, todos somos testigos.

Por otro lado, ustedes saben que los traficantes requieren un puerto de salida y un puerto de ingreso, ¿no es cierto? Montesinos daba el puerto de salida con lo que tenían ya el 50%, más del 50%, porque además les daba la garantía y la tranquilidad de éste poder trasladar adecuadamente la droga de la zona de producción en la sierra de selva hacia los puertos de embarque. Incluso hay una serie de procesos en los que existen indicios e informaciones de que se utilizaron helicópteros de la Fuerza Armada. Hay dos procesos por tráfico de drogas, uno de ellos en los que se encuentra involucrado el propio avión que utilizaba el ex presidente Fujimori. Se estaba utilizando el avión presidencial para traficar drogas.

Y el segundo caso de escándalo fue la utilización del barco escuela de la Marina de Guerra del Perú. Es evidente, pues, que aquí hubo una conducta de complicidad, claro, porque estaban debidamente involucrados en estos hechos.

## **VII. La corrupción y el terrorismo**

Y el último tema de tráfico de armas o terrorismo, la FARC revela la verdadera vena corrupta y maligna del régimen del ex presidente “Fujimori-Vladimiro Montesinos”. Este caso viene siendo materia de juicio ahora en mi país desde el año pasado. Claro, ustedes han visto el expediente, es evidente que tiene que demorar, es público y televisado, la colectividad nacional e internacional tiene perfectamente claro que en el tema este de las armas a la FARC participó no sólo Vladimiro Montesinos, sino también, y sobre todo, Fujimori.

¿Cuál fue el interés de Fujimori-Montesinos en este tema? ¿Económico? No necesariamente, porque si bien era un buen negocio, porque se adquirieron armas, esos fusiles se adquirieron en Jordania aproximadamente entre 150, a 180 dólares la unidad, y fueron vendidos a la FARC en 1,000 dólares cada uno, aparentemente es un buen negocio, pero ese no era el objetivo de Fujimori-Montesinos. El objetivo de Fujimori-Montesinos era mantener el peligro de la FARC en la frontera norte.

¿Esto qué les permitía? Primero, mantener ese estado de zozobra entre la colectividad nacional y presentarse como los únicos que podían defender la tranquilidad del país. El mensaje en ese entonces era “Ojo, si botan o me cambian a mí como gobierno, van a volver otra vez los tiempos del terrorismo”. Y entre eso obtener, ahí sí, mayores beneficios, porque en el curso de las investigaciones, hemos descubierto, por ejemplo, que en toda esa frontera con Colombia se habían creado grandes unidades militares.

¿Y dónde están los presupuestos y los dineros que fueron presupuestados y destinados? La realidad es que no existían. Había batallones que existían en el papel. Nosotros hemos viajado la zona y no hay nada, está virgen. No han hecho ni siquiera un helipuerto.

Y este tema, además se refuerza, esta posición nuestra se refuerza con las declaraciones de un terrorista, Durand se apellida, que es conocido como el camarada Feliciano. Era el segundo al mando en el Sendero Luminoso, después que Abimael Guzmán fue capturado, él asumió el mando del Sendero Luminoso hasta que fue capturado hace un tiempo.

Pero en fin, lo que dice éste es que con motivo de este pacto o acuerdo después y cuando ya Abimael Guzmán estaba detenido, este último, Abimael Guzmán con Montesinos y Fujimori, planificaron una serie de atentados de Sendero Luminoso a nivel nacional. ¿Para qué? Para mantener el estado de zozobra y, sobre todo, el miedo en la colectividad.

#### **VIII. La investigación fiscal de la alta corrupción y la recuperación de fondos**

La corrupción debe ser enfrentada, primero, como un acto producto de criminalidad organizada, y segundo, como lo vemos en el siguiente cuadro, también como o desde la óptica de una investigación financiera.

La investigación en los casos de gran corrupción debe incorporar esas dos ópticas. Primero, analizar o establecer los hechos partícipes y todos los integrantes de la organización delictiva. Y segundo, también el esquema financiero. ¿Qué es lo que busca el corrupto cuando es descubierto? Ganar impunidad, ¿no es cierto? ¿Y con qué cuenta para ganar impunidad? Con los dineros mal habidos. Entonces, en la medida que logremos cortar esa provisión o esa disposición de fondos mal habidos, primero, estaremos en disposición de recuperarlos y en el Perú hemos recuperado en tiempo relativamente récord cerca de 200 millones de dólares. Pero dos, sobre todo, impediremos que puedan hacer mal uso de ese dinero para entorpecer las investigaciones.

El régimen del ex presidente Fujimori obtuvo 12,000 millones de dólares por la venta de todas las empresas públicas, pero nos quedamos sin empresas públicas porque él las privatizó todas. ¿Saben cuánto de esos 12,000 millones de dólares encontró el régimen de transición del Presidente Paniagua? Mil cuatrocientos. Y el resto, claro, el ex presidente Fujimori cuando le preguntan,

dice, “todo fue invertido”, pero, pues, tenía que ser invertido, pero todo fue invertido mal, pues en obras, en adquisiciones, en inversiones sobre valoradas y cuyo principal objetivo era simplemente obtener ganancias ilícitas

Si ustedes revisan cualquiera, cualquiera de las entidades del espectro del poder ejecutivo, encontrarán esa afectación Salud, se construyeron pozos a nivel nacional que se vinieron abajo Se adquirieron medicinas, ambulancias chinas que no servían, desfasadas y finalmente no sirvieron de nada

Agricultura, se compraron tractores chinos, no sirvieron, primero, porque eran malos, y segundo, porque no eran aptos para nuestra realidad Se comprometió al estado en un préstamo con Japón para la provisión de tractores Los tractores que podemos adquirir y que no se han adquirido cuestan 2.5 veces más que cualquier tractor que podríamos adquirir, por ejemplo, en Estados Unidos o en Europa

Construcción, recuerdan ustedes que Perú cada cierto tiempo sufre el Fenómeno del Niño Durante el gobierno más o menos año 98 del ex presidente Fujimori, hubo un fuerte Fenómeno del Niño que ocasionó grandes pérdidas humanas y materiales Los caminos en la costa, en la sierra, colapsaron por las lluvias El Presidente invirtió, y reconstruyeron los caminos Todos se vinieron abajo porque estaban mal construidos, o sea, que tuvimos que hacerlos nuevamente

Fuerza Armada, ya hemos analizado Esto demuestra, pues, la magnitud de la afectación al patrimonio nacional y esto demuestra, además, por qué es importante la investigación financiera Primero, para recuperar fondos, que sí es posible, se los digo por experiencia Y dos, para evitar que éstos sigan, estos corruptos sigan gozando de estos dineros que les permite vivir bien y, sobre todo, defenderse

Quien lucha contra la corrupción tiene que demostrar que es inocente cuando se formula una denuncia en su contra No puede simplemente salir a decir, “no, no he cometido este hecho Pruébenmelo a ver” No Tenemos que salir a exigir la investigación y demostrar en la investigación que la denuncia es falsa ¿Por qué? Porque la lucha contra la corrupción se basa, sobre todo, en lo que es la confianza, la credibilidad y la transparencia

## **IX. Los roles de la Procuraduría ante el problema de la corrupción**

¿Qué estrategias utilizamos en la Procuraduría en el Perú en el primer factor? Esto es identificación de actos de corrupción. En el Perú el sistema judicial, básicamente está conformado por el poder judicial y por el Ministerio Público, que es el titular en la acción penal y el que lleva a cabo las investigaciones.

¿Qué es la Procuraduría, entonces? La Procuraduría es una entidad encargada de defender los intereses del Estado en los procesos civiles o penales en los que el Estado sea parte. Lo que hicimos al ser contratados, es tomar el símil de lo que es el “special prosecutor” o el procurador, que es justicia americana y la legislación americana lo tiene debidamente desarrollado. Esto adelantó el que se estableciera una jurisdicción y una justicia especial contra la corrupción.

Actualmente en el Perú existe una jurisdicción especial, hay jueces de primera y segunda instancia especializados en delitos de corrupción, pero también, sobre todo, hay fiscales especializados en delitos de corrupción. Lo que hicimos en la Procuraduría fue proveerlos a ellos de la información necesaria, ¿para qué?, para que tuvieran en claro la verdadera magnitud del problema y del caso en la querrela.

El problema que afrontan los jueces y fiscales ante una criminalidad organizada es que sólo conocen, y no puede ser de otra manera, los hechos que son materia de proceso, entonces la visión que tienen ellos de la organización delictiva es facetada, responde sólo al cuadro que es materia del proceso. Nuestra principal función en la Procuraduría, como abogados de la parte agraviada, fue proveer a los jueces en todos los procesos de la información necesaria que les permitió tener en claro cómo ese delito, esos hechos que ellos venían juzgando y conociendo, se enmarcaban en realidad en la conducta de la organización delictiva.

La Procuraduría tiene un papel, sobre todo, de brindar información, pero brindar información de acuerdo a la ley, porque como somos parte en el proceso, tenemos, estamos facultados para aportar pruebas, claro, y como somos, además, los abogados del agraviado, que es el estado peruano, podemos recabar de nuestro cliente la información que requiramos.

Entonces nos permitió tener una base de datos, un banco de datos que se nutría del sistema. ¿Esto qué trajo como consecuencia? Que los hechos fueran analizados como consecuencia de una organización delictiva y no de actos aislados.

La principal lección que hemos aprendido en el país, en el Perú, y que hasta ahora venimos aplicando, es que los actos de gran corrupción son producto de organización delictiva y tienen que ser enfrentados y afrontados como tal

Por esto, el intercambio de información es alto fundamental, por eso en el Perú se empezó con un sistema anticorrupción chico y muchos decían, “pero esto es muy pequeño, hablamos sólo de seis fiscales y seis jueces. O sea, ¿seis fiscales van a poder conocer la magnitud de delitos?” Sí ¿Por qué? Porque les permitió, además, trabajar de manera concertada, intercambiar información

Ustedes van a cualquier fiscalía en el país, claro, hay un proceso de implantación, pero esos fiscales tenían computadoras, tenían acceso a Internet y tenían una serie de recursos

Por ejemplo, cuando fue detenido Montesinos, ¿de qué nos preocupamos? De que los jueces y los fiscales pudieran recibir consejos de los principales psicoanalistas en el Perú ¿Por qué? Porque se iban a enfrentar a una mente criminal, muy astuta, y es un maestro en el arte de lo que es el engaño

Pues, ¿qué es lo que había que hacer? Consultar con expertos, y se logró el concurso de connotados profesionales de manera gratuita. Se entrevistaron y se reunieron con los jueces y los fiscales. Les desarrollaron el perfil psicológico de Montesinos y les dieron las armas necesarias para poder llevar adecuadamente los procesos

El Estado tiene que aprovechar su organización, su orden para ponerlo a disposición de aquellos que luchan contra la corrupción y lo importante es compartir información

Cuando se está frente a una denuncia por un acto de corrupción de un alto oficial del Estado, no se limitan ya los fiscales a investigar este hecho. Lo que hacen es comenzar a investigar su entorno financiero y el entorno financiero de los que le rodean. Claro, porque los corruptos buscan siempre testaferros. Pero, además, como todos sabemos, son lo suficientemente desconfiados para no nombrar testaferros a cualquiera. Siempre van a recurrir, pues, a sus familiares directos ¿Por qué? Porque le puede pasar lo que le sucedió a Montesinos

Montesinos entregó certificados de depósitos a una persona que finalmente se dio a la fuga y se apoderó del dinero, entonces, ese es el temor que tienen los corruptos y por eso recurren siempre a sus familiares cercanos

Ahora la óptica de lucha contra la corrupción en el Perú ha sido ampliada, porque eso también es importante, incorporar a la sociedad en lo que es la lucha contra la corrupción, y para eso lo fundamental es mantener a la sociedad al tanto del avance de los procesos, no de las investigaciones, pero sí de los procesos ¿Eso qué permite? Que la sociedad tenga en claro, pues, de que hay una lucha adecuada, y que hay resultados Y en la medida en que hay resultados, ¿qué hace la gente?, colabora

Oigan, al comienzo la cantidad de información que recibíamos nosotros era fenomenal Venían integrantes de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional que habían servido de escoltas de estos altos dignatarios, a contarnos que sabían que el general fulano o el ministro o el ex ministro o el ex congresista tenían una casa en tal sitio, en tal otro sitio, en tal otro lugar Y resulta que cuando llegamos a esos sitios, claro, las casas no estaban a nombre de ellos, pues no, ¿qué teníamos que hacer? Simplemente, cuestión de imaginación, pues, si a mí me dicen, “la casa que está ubicada aquí en realidad es de este general”, lo que hago es que me voy a la municipalidad a preguntar quién es el que tributa los impuestos municipales y comienzo a investigarlo y me va a llevar siempre a ellos

El problema es cuando llegamos a estas urbanizaciones, la gente siempre nos contaba, salía a decirnos, “la de allá también, también es de otro general, y la de acá también” O sea, recibíamos información de la gente Todos tenían casas en la ciudad inmensas, con piscinas, otros, casas de playa Se imaginan lo que es construir una casa en la playa, es costoso, casas para el invierno, es impresionante Llegábamos a las urbanizaciones a incautar una o dos casas y terminábamos incautando quince o veinte casas

El estado peruano se ha convertido en la actualidad, desde enero de 2001 a la fecha, en la mayor entidad inmobiliaria que hay en el país

## **X. La investigación y la colaboración internacional contra la corrupción**

Esta particularidad de la Procuraduría es lo que, como les mencioné, nos permitió intercambiar y recabar informaciones de todo el Estado para proporcionarlas en las investigaciones preliminares ¿Pero, qué es lo que se buscaba? Lo que se buscaba es que esta información fuera verificada, que sea objeto de investigación y sólo aquella investigación corroborada, que podía

ser utilizada como elemento de prueba, daba lugar a la iniciación de los procesos judiciales. Es por eso, pues, que en los procesos no sólo es la magnitud, sino la calidad de la prueba, lo que debemos mantener en perspectiva.

Esto nos permite, pues, una serie de temas. Por ejemplo, trabajar con inmigraciones, ¿para qué?, para saber la cantidad de veces, por ejemplo, que Montesinos y los demás integrantes salían del país. Porque ellos me decían, “oiga, hay un general que ha salido varias veces del país”. Lo buscábamos y no tenía, pues, registrado, ni él, ni sus hijos, inmuebles. Oigan, resulta que sus hijos o su esposa tienen 80 salidas del país, ¿a dónde?, para Estados Unidos. “Pues vamos a pedir colaboración, ah, al Departamento de Justicia”.

Que si me permiten, yo debo de agradecer la cooperación que hemos recibido del Departamento de Justicia y del Departamento de Estado de los Estados Unidos, sobre todo, el Departamento de Justicia, quien además designó una Fiscalía Federal, la Fiscalía Federal del Sur de la Florida para trabajar coordinadamente con el Perú, y esto permitió avances espectaculares, pues en lo que es, no sólo temas financieros, sino en la investigación e identificación de determinados hechos.

En lo que son investigaciones financieras, hemos podido identificar varias modalidades, las más conocidas por todos es ésta de comisiones pagadas en el exterior. Se procede a la adquisición de un determinado bien o servicio, lo que hace el Estado es depositar el costo respectivo en la cuenta que el proveedor designa, por lo general, hablamos de servicios otorgados hacia el exterior, que ese proveedor designe en un banco en el exterior y luego de este banco, este proveedor le trae la suma respectiva para las comisiones ilegales. Esa es la modalidad que utilizó Vladimiro Montesinos en la adquisición de los tres aviones MIG, y que tiene lugar a la identificación de las cuentas por parte de las autoridades suizas.

No sé si alguno de ustedes recordará, pero al comienzo, cuando se inició la investigación, alguno de los procesados trató de cuestionar la procedencia de los fondos, decían, “oiga, pero de repente esto es tráfico de drogas”. De repente procede a otro lugar. Esta modalidad fue debidamente establecida, porque claro, es posible establecer de dónde provenían los fondos de los dineros depositados en Suiza: sí, claro, provenían de la empresa rusa que sirvió como intermediaria para la adquisición de los aviones MIG. Esta es la modalidad.

Otra modalidad muy común es, los dineros mal habidos eran llevados a un banco local donde se adquirían certificados en moneda extranjera al portador. Estos certificados en moneda extranjera eran entregados a testaferros, los que a su vez los transferían al exterior para la atomización, a través del lavado de activos, o sea, a través del depósito en paraísos fiscales.

Les cuento un tema especial. Descubrimos un departamento, departamentito que Montesinos se había comprado en el Río Tigris en Buenos Aires, se había comprado los dos últimos pisos de un edificio en construcción. En el primer piso estaba su departamento con el cuarto y todo lo demás. En el segundo piso estaba su piscina con su gimnasio y su solarío.

Entonces, se logró establecer incluso la cuenta de una empresa “offshore” en Panamá, de la cual se transfirieron los pagos para la adquisición de este departamento. Con toda esa información fuimos a Panamá y solicitamos el levantamiento del secreto bancario y la respectiva información. No se nos dio. La respuesta que nos dieron fue, “esta empresa está conformada por ciudadanos panameños. ¿Están estos ciudadanos panameños comprendidos en el proceso?” Bueno, la respuesta obvia es, “no, pues.”

O sea, podríamos haber asumido una decisión muy criolla, ¿no?, de decir, “ah, bueno, pues entonces nos comprenden en el proceso y ya”, no, pero eso no es serio, yo no puedo comprender a una persona en un proceso para que me den información y, además, esto es lo que se conoce como “fishing expedition”. En ningún lado me iban a dar tampoco la información. ¿Pero, acaso esto motivó el inicio de investigaciones? No, ninguna. Que a diferencia con Suiza, con Luxemburgo, con otro estado en el Caribe donde sí hemos obtenido información y donde sí venimos llevando a cabo investigaciones en coordinación también con la Fiscalía Federal del Sur de la Florida.

Este es un tema en el que si bien es cierto, es también de más o menos fácil detección, sin embargo, una vez que estos certificados salen del país y son o atomizados en activos o ingresados en paraísos financieros, sobre todo, este último caso, va a ser muy difícil poder ubicarlos.

Un caso nuevo, donde sí descubrimos, fue el utilizado por Montesinos y los integrantes en su organización delictiva. Este caso que les planteo estuvo muy en boga en diversos integrantes de organización delictiva, no sólo Montesinos, sino éste era el caso que más se utilizaba.

El Pacific Industrial Bank (PIB) ya desapareció, era parte del Banco Uno, me parece, de Panamá, tenía su sede en Gran Caimán. La superintendencia de banca y seguros en el país autorizó al Pacific Industrial Bank para abrir una representación en el Perú, pero sólo para manejar tarjetas de crédito, no estaba autorizada a captar fondos.

¿Qué hacían a través del PIB los del Pacific Industrial Bank? Implementaron todo un procedimiento en mérito del cual captaban fondos a través de las tarjetas de crédito, debitaban en las tarjetas de crédito sumas muy altas mensuales, porque estamos hablando de tarjetas doradas y plateadas, y platino, las cuales a su vez eran luego depositadas en la Sucursal de Gran Caimán y así se eludía el control.

El control no sólo en el Perú, sino también en otros países, porque el Pacific Industrial Bank utilizaba también la sede que tenía en los Estados Unidos, Miami, específicamente. Entonces, había ahí comisión de delito agravado de dinero sucio, dinero producto de un delito de corrupción, que es perseguible también en los Estados Unidos. Sin embargo, sobre esto no se daba cuenta ni en las autoridades de control en el Perú, ni en las autoridades en los Estados Unidos.

Esto fue una modalidad de muy difícil descubrimiento y que tomó mucho trabajo, se descubre, gracias a la colaboración que tenemos con las autoridades de los Estados Unidos, la Fiscalía Federal y el FBI. Además, la intervención de la Fiscalía Federal y del FBI, da lugar, sobre todo, a la captura de Montesinos.

Montesinos, recuerden, cuando se fuga del país, llega a Venezuela y estando en Venezuela necesitaba dinero, lo que hace es, conversa primero con funcionarios del Pacific Industrial Bank en Miami y luego envía una persona para ponerse en contacto con ellos y luego de algunas amenazas trata de obtener dinero. Esos representantes del Pacific Industrial lo que hacen es que al recibir estas llamadas de Montesinos, de inmediato comunicaron a la Fiscalía Federal y al FBI y se montó todo un operativo que permitió descubrir y capturar a Montesinos en Venezuela. Y permitió descubrir esta modalidad, que resulta interesante, porque es una de las tantas formas que utiliza la criminalidad organizada para tratar de evadir los controles.

El esquema hormiga es el que principalmente utilizó el ex presidente Fujimori, que demostró, además, ser mucho más inteligente que Vladimiro Montesinos. Lo que hizo el ex presidente Fujimori es aprovechar su condición de Presidente, los

continuos y constantes viajes no sólo de él, sino de sus hijos, de sus familiares cercanos, de su cuñado y de su hermana, que eran los embajadores de Perú en Japón, para trasladar constante y continuamente dinero en efectivo. Por eso tenemos el problema de detección de los fondos del ex Presidente. Entonces, escucharán al ex presidente Fujimori que siempre dice, “no me han descubierto nada”. Claro, no porque no haya robado, sino porque ha sido lo suficientemente hábil para, además, utilizar una plaza difícil.

Cuando hemos cursado cartas rogatorias a determinados países en el Asia, no hemos obtenido respuestas satisfactorias. Hemos obtenido una serie de respuestas que van desde “No podemos acceder a su pedido porque no tenemos tratado bilateral”. “Los invitamos a iniciar la discusión en un tratado bilateral de cooperación judicial para luego darles la información”. ¿Cuánto demora trabajar, y suscribir un tratado bilateral? Años, ¿no es cierto?

Y respuestas que van hasta la calidad de la traducción. “Lo devolvemos porque no está debidamente traducido”, o “la traducción ha sido revisada por traductor no reconocido por nuestro país”, y cuando hemos ido a preguntar, ¿y quién es? ¿Me puede dar la lista de los traductores oficiales? “Consígala por sus medios”. Claro. Ese es otro sistema novedoso que detectamos. Esto sí fue utilizado por Vladimiro Montesinos.

¿Qué se hace en este esquema? El banco en el Perú tiene a su vez una sucursal, un “branch” en Gran Caimán, entonces el oficial corrupto lo que hace es, va a la sede del banco local, y se oye, “¿cómo hago para sacar esta plata del Perú?” “No te preocupes, vamos a Gran Caimán”. “¿Pero cómo vamos a ir a Gran Caimán? Yo no puedo salir así, yo soy ministro, viceministro o general. ¿Cómo voy a salir al Gran Caimán?” “No te preocupes, ven acá, al tercer piso del edificio, ahí está Gran Caimán”.

Es cierto, en el tercer piso del edificio funcionaba la sucursal de la agencia “offshore” de Gran Caimán, ingresaban a Gran Caimán. Ahí se suscribían los contratos, en mérito de los cuales esa persona depositaba el dinero en Gran Caimán. Pero con letras muy chiquititas, como aparecen en los dibujos animados y siempre en las películas éstas, el depositante autorizaba al “branch” en Gran Caimán a entregar en préstamo ese dinero al principal en Lima. Entonces, el dinero era entregado físicamente en esta oficina, no era registrado en el banco, no era reportado a la Superintendencia de Bancos, cuando se realizaban las auditorías no aparecía, ni iba a aparecer tampoco, ni existía cuenta alguna de

estas personas en el Perú, ni tampoco en Gran Caimán. Este dinero era entregado en esta oficina del tercer piso y era luego remitido vía una transferencia electrónica al Banco de Nueva York, al Bank of New York, a una cuenta del “offshore” en Gran Caimán.

O sea, Juan Pérez entrega dinero en el tercer piso, ese dinero va a una cuenta de banco “shore” que tiene en el Bank of New York y de ahí recién salió otra transferencia cablegráfica o digital al banco corresponsal o al banco “shore” en el Caribe, al Gran Caimán. Nunca íbamos a poder establecer, pues, si Juan Pérez efectivamente tenía ni siquiera cuentas a nombre de él o cuentas indirectas en Gran Caimán, porque no la había. Y si veníamos a Estados Unidos, ¿qué nos contestaban?, “no hay”. Pues claro, porque el dinero no había pasado a nombre de él, una operación muy compleja.

Pero, además, retrocedamos, el dinero salía en cardes, se acuerdan de la transferencia electrónica del banco local, o de este tercer piso, al Bank of New York. Salía de ahí una comunicación, una más que la comunicación porque en mérito a estas letritas chiquititas el banco “shore” lo que hacía era, prestaba de inmediato ese dinero, ese mismo depósito se lo prestaba a su banco matriz y la transferencia regresaba al banco matriz. O sea, el dinero nunca salía de Lima. Llegaba a la oficina en el tercer piso, pasaba la bóveda del banco principal y luego se producían todas esas transferencias.

Nosotros logramos detectar algunas de estas transferencias, supuestamente a Gran Caimán, estuvimos en discusiones con las autoridades monetarias de Gran Caimán respecto a la posibilidad de la recuperación de activos y las autoridades estuvieron planteándonos su intención del porcentaje que ellos consideraban que debía de permanecer en Gran Caimán, hablaban de un 50%.

Finalmente se descubrió que el dinero nunca había llegado a Gran Caimán y nosotros, claro, cogimos el teléfono y les avisamos, “oigan, señores, por si acaso, este dinero nunca llegó a Gran Caimán, siempre ha estado acá en el Perú”. La respuesta de ellos fue, “bueno, ¿y cuánto nos van a dar?” “¿Por qué? Si el dinero nunca salió”. ¿Saben cómo descubrimos esto? La esposa de un general se presenta un día a la oficina, señalando que su esposo la había abandonado y se había ido, pues con un nuevo compromiso, ella no iba a permitir que éste se fuera, así que nos entregó dos cajas de papeles que éste tenía en su casa, y que éste había ido a reclamarle esos papeles y ella le había tirado la puerta y nos daba

las cajas para que hiciéramos lo pertinente. Ahí estaban los contratos.

Lo que hicimos fue analizar, pedí ayuda, yo no tengo muchas virtudes, tengo muchos defectos, pero de mis pocas virtudes es que siempre pido ayuda. Pedí ayuda a colegas, sobre todo, un colega abogado, especialista en derecho financiero en el Perú.

Él analizó todo el contrato, se amaneció. Al día siguiente, a las seis de la mañana, me llamó a mi casa desesperado, “ven, ya lo tengo”. Fui a buscarlo, se había amanecido y había encontrado efectivamente toda esta operación. Que ven ustedes, es interesante y es inteligente, y demuestra que los integrantes de una organización delictiva, siempre están dos pasos más adelante que nosotros, nunca debemos dejar que estén más de dos pasos, porque si lo permitimos, perdemos.

La cooperación judicial nos ha permitido recuperar importantes sumas de dinero. De Suiza hemos recuperado 43, más de 43 millones. En México hay un millón 539 mil dólares que están inmovilizados y de Estados Unidos ya se han recuperado 21 millones de dólares, y esto gracias a la constante comunicación que hay con las autoridades pertinentes en estos países.

Y aquí es bueno, si me permiten un pequeño paréntesis para explicar eso, comentar con ustedes mi experiencia. Nosotros, en la Procuraduría hemos mantenido muy buenos contactos y muy buenas relaciones con los oficiales pertinentes en Estados Unidos, en Suiza, en Luxemburgo, en la Unión Europea y en general.

En lo que es información, básicamente lo que nos hemos basado es en lo que es la confianza mutua. Con todas esas autoridades hemos acordado, no suscrito, sino acordado supuestos o principios de confidencialidad. Hemos pactado acuerdos de confidencialidad, no escritos, verbales. ¿Por qué? Porque la base es la confianza.

O sea, de qué les sirve a ustedes tener un muy buen tratado, cuando finalmente no confían en la autoridad que les viene a pedir información, si ustedes tienen dudas respecto de que esa autoridad viene a pedir información para utilizar esa información en favor de lo que están ustedes persiguiendo. La base es la confianza y empezamos poco a poco, paso a paso, visitando a los funcionarios en el Departamento de Estado, en el Departamento de Justicia, en Suiza, en Luxemburgo, en la Unión Europea.

Veán ustedes, yo tuve dos o tres presentaciones en la Unión Europea, sobre todo, en Eurojust. ¿Qué es el Eurojust? El Eurojust es la entidad de la comunicación europea encargada del tema de justicia. Hace cuatro o cinco años era la entidad encargada de

establecer los criterios de cooperación internacional, y los avances que se han dado han sido espectaculares, porque ya no hay extradición en la comunidad europea. Basta que se detenga a una persona en un país para que sea trasladada de inmediato.

Eurojust se encarga de eso. Eurojust apunta a unificar la justicia en la comunidad. Eurojust está conformado por representantes del poder judicial de todos los países, o sea, son jueces.

Lo que hicimos nosotros, en coordinación con cancillería, es ir, exponer el tema, logramos el apoyo de la unidad, de la comunidad europea, y explicamos adecuadamente los casos Fujimori-Montesinos, y les quedó perfectamente claro que acá no tenemos ningún tema de persecución política. Además, lo más importante, logramos que el Perú, junto con México, seamos los dos países que tienen un oficial de enlace en Eurojust.

¿Eso qué nos permite? Que cuando hay una solicitud de cooperación judicial de Perú hacia cualquiera de los países de la Unión Europea, comunicamos de inmediato esa solicitud a Eurojust, y el representante de este país lo que hace es que se pone en contacto con el juez de su país que ha recibido la solicitud de cooperación y le pregunta si es que hay alguna irregularidad o si falta algo. Si la respuesta es “sí”, se comunica de inmediato con el oficial de enlace peruano, ¿para qué?, para que el juez de Perú subsane esta irregularidad.

Pues, ¿cuánto ganamos con eso? Mucho. Porque, ¿cómo era antes y cómo es usualmente? Si el juez del país requerido observa alguna irregularidad, lo devuelve a través de su cancillería, el país es requeriente para que subsane la irregularidad y nuevamente iniciar el proceso. ¿Cuánto se va en esos temas? Meses, con eso hemos ganado mucho tiempo y permitimos, además, un contacto directo de juez a juez. Esto ha servido de mucho.

La costumbre de siempre pedir consejos, de siempre pedir ayuda, me sirvió para que los amigos del Departamento de Justicia y del Departamento de Estado, de cancillería del Perú, nos aconsejaran tomar estos pasos, y esto nos ha permitido avanzar, porque no sólo se trata de ir y decir, “señores de la Fiscalía Federal, miren, tengo este dato, ¿me pueden dar información?”, sino lo más importante, motivemos el inicio de investigaciones, porque si tenemos dinero que ha ingresado o que ha estado de tránsito en los Estados Unidos, dinero producto de un delito, ¿no es también una actividad de lavado de dinero? ¿No es un crimen en los Estados Unidos? ¿Acaso la autoridad en los Estados Unidos no

tiene interés de que su sistema financiero se mantenga libre y ajeno de esta contaminación? Claro

Eso no es solamente una preocupación en los Estados Unidos, en Europa tienen la misma preocupación y es por eso que la colaboración que se tiene es importante, es constante y esto nos permite triangular la información que recibimos de Suiza y Estados Unidos

Por ejemplo, vean ustedes el tema de FARC Es un caso en el que hemos compartido información con Colombia y Estados Unidos Colombia, Estados Unidos y Perú han compartido información, de suerte tal, que hemos podido armar todo el rompecabezas, y tenemos perfectamente claro los tres países, cómo esta operación se llevó a cabo y cómo, además, esta operación nos ha afectado de manera distinta

Porque si Montesinos es condenado, como espero, en el Perú por el tema de la FARC, puede también ser juzgado en Colombia, donde ya hay una solicitud de extradición y podría ser juzgado también en los Estados Unidos ¿Por qué? Porque los bienes jurídicos afectados son diferentes Son hechos diferentes en el mismo espíritu criminal, pero son hechos diferentes

Ven lo importante que es esta información, porque además en el tema FARC tenemos identificado, incluso de dónde provino el dinero con el que se pagaron los fusiles Se ha identificado, incluso hasta el ZAR o al capo brasileño que entregó el dinero y se ha identificado a quién entregó el dinero

La cooperación es importante tanto a nivel local como a nivel internacional y esto nos permite, pues, a su vez, recuperar adecuadamente el dinero, porque en la medida de que nuestra comunicación interna y externa sea adecuada, vamos a dar los pasos debidos para lograr una de nuestras finalidades, la recuperación

## **XI. La recuperación de los fondos**

¿Cómo se produce la recuperación de dinero? A través de sentencias o resoluciones judiciales firmes, que son reconocidas en los países donde se encuentran estas sumas bloqueadas Suiza para devolver el dinero, lo que hemos tenido es que ir con sentencias judiciales que han establecido de manera fehaciente que ese dinero es producto de un acto delictivo perpetrado en agravio del Perú, y las autoridades suizas, además, han tenido que verificar que en ese proceso se hayan respetado los supuestos del debido proceso de

ley Porque no basta simplemente ir con una sentencia, hay que demostrar, además, que la sentencia es fruto de un proceso regular

Por eso nuestra principal preocupación en la Procuraduría fue siempre reunir los estándares internacionales mínimos Porque estos casos, por lo general, terminan siendo materia de evaluación por autoridades judiciales, sea supranacionales, o sea de otros países ¿Por qué supranacionales? Porque la mayoría de los procesados, y no por decir casi todos, recurrieron o han pretendido recurrir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de la Comisión Interamericana

La Comisión Interamericana se ha preocupado por analizar adecuadamente esos procesos Además, porque nosotros nos hemos preocupado de mantener constante y permanentemente informados a los integrantes de la Comisión Interamericana de todo, todo lo bueno y lo malo, porque ha habido cosas malas, sí, pues, porque somos humanos, cometemos errores, pero lo principal es reconocerlos y subsanarlos

Otra modalidad de recuperación de dinero es a través de los “waivers” o autorizaciones de dinero Ha habido varios procesados que no han esperado llegar a sentencia, sino que han reconocido que los fondos que han sido inmovilizados e incautados proceden de actos ilícitos

El ex Comandante General del Ejército en el Perú, el General Hermosar Ríos, por ejemplo, se le incautó algo así como 20 millones de dólares en Suiza Él reconoció que ese dinero era producto de un acto ilícito y firmó las autorizaciones, “waivers”, para que las autoridades del banco, con la autorización de las autoridades judiciales suizas, transfirieran esos dineros al Perú Claro, aquí las autoridades suizas tienen que verificar que esta autorización sea voluntaria, no sea impuesta bajo ninguna modalidad de visa absoluta o compulsiva

Este dinero finalmente ha ingresado al Perú a un fondo de administración temporal Aquí teníamos dos alternativas en el Perú estos dineros ingresarlos y mantenerlos en una cuenta hasta el fin de los procesos, tres o cuatro años, y mientras tanto qué se hacía con ese dinero, o utilizarlos, comprometiéndose el estado peruano y garantizando el estado peruano, el tesoro nacional, que en caso de que se ordenara la devolución de los mismos, sería el tesoro nacional el que iba a responder

Esa modalidad ha sido analizada y admitida por las autoridades de Estados Unidos y por las autoridades suizas

El caso Venero Garrido y Rojas Godínez, es interesante, y si me permiten extralimitarme unos cuantos minutitos, esto revela y refleja los niveles de cooperación que teníamos con las autoridades de la Fiscalía Sur de la Florida

Un día me llega una llamada telefónica y un correo electrónico de la Fiscalía Federal del Sur de la Florida, comunicándome que se habían encontrado cuentas a nombre de Venero Garrido y Rojas Godínez, son dos personas, dos testaferros de Vladimiro Montesinos. Uno de ellos, Venero Garrido, incluso fue detenido con motivo de este descubrimiento de fondos. Claro, conforme a las leyes de los Estados Unidos, la Fiscalía Federal sólo podía solicitar una inmovilización temporal, no más de 30 días, porque además tenía que demostrar que esto procedía de un acto ilícito. ¿Y quién tenía que proveerle de esas pruebas? Nosotros

Entonces, la comunicación vía correo electrónico lo que motivó fue actuar de manera inmediata y coordinada. Hizo que al día siguiente de la comunicación, los Estados Unidos solicitara la inmovilización del dinero. La Procuraduría, por su parte, solicitó a los juzgados en el Perú que dictaran una medida cautelar de inmovilización en los procesos en los que estos dos se encontraban comprendidos. Además, les solicitó a dichos juzgados que se remitieran a la Fiscalía Federal copia certificada y traducida de las pruebas que tendían a demostrar la procedencia ilícita de estos fondos.

Estos dineros fueron inmovilizados. Se inició el procedimiento, fue incautado, ingresó al Departamento del Tesoro, y luego los Estados Unidos los entregó al Perú.

Y eso también, si me permiten, nos lleva a otro tema. Junto con los pedidos de extradición que hemos hecho a los Estados Unidos, siempre, todo pedido de extradición, daba lugar a que los funcionarios del Departamento de Justicia iniciaran a su vez, ante las autoridades de inmigraciones, un procedimiento de calificación de inmigrante ilegal de esas personas que había detenidas en el Perú. Claro, ahora el procedimiento de extradición avanza a cinco o seis kilómetros por hora. El procedimiento de expulsión por las autoridades de inmigraciones avanza muy, muy rápido, de forma tal que cuando ni siquiera se iba a iniciar el procedimiento de extradición, las autoridades de inmigraciones lo que hacían era, luego de haber calificado a esta persona como inmigrante ilegal, lo expulsaban y nos lo entregaban.

¿Qué beneficios tenemos con eso? Como ustedes muy bien saben, la extradición permite juzgarlo sólo por el delito material

del proceso de la solicitud de extradición. La expulsión nos permite juzgarlo por lo que sea. También, esto es producto de un proceso de colaboración.

Esta coordinación internacional, como les decía, nos ha llevado a los Estados Unidos, a Luxemburgo, a Suiza, a Eurojust, pero también a América Latina: Venezuela y Argentina. No hemos tenido buenos resultados en Panamá. En Chile tampoco hemos tenido buenos resultados en lo que es un proceso de extradición.

Traigo a colación el caso de Eduardo Carmen, que era director del diario *Expreso*, recibió dinero de manos de Montesinos y guardándolo en su maletín, le dice “pesa, pero no mucho” “Me gustaría que pesara más”. Él se encuentra actualmente en Chile, está sujeto a un procedimiento de extradición, ya la Fiscalía de Chile ha opinado porque se rechace la extradición, señalando que habría problemas en lo que es la doble incriminación.

Nuestra legislación lo que permite es que el tercero que se beneficia, aunque no sea funcionario público, sea comprendido como cómplice. Y es cómplice, es cómplice primario. Y conforme a esa legislación, el cómplice primario tiene la misma pena que el autor. En Chile no es así, en Chile no hay esa posibilidad, de forma tal que probablemente paramos la extradición. Porque, además, lamentablemente Carmen se encuentra también procesado por el delito de la asociación para delinquir, lo que sí es delito en Chile. Lo que dice el Fiscal Supremo es “la asociación para delinquir, implica la necesidad de probar o establecer qué delito se iba a cometer”. Si el delito era peculado, no puede ser él, porque no puede ser cómplice. De forma tal que lamentablemente, pues, porque a pesar de que todos somos testigos de cómo ha cometido estos delitos, podría vivir bien, sí, y esto es preocupante, y yo sé que las autoridades chilenas están sumamente preocupadas por ese tema. ¿Por qué? ¿Porque Chile podría convertirse en refugio de corruptos? Sí, pues, claro que sí. Y no sólo de corruptos provenientes del Perú, sino de toda América y el mundo entero. Entonces, sé que las autoridades chilenas están sumamente preocupadas y creo que hay que aguzar el ingenio en estos casos.

## **XII. Los retos del presente y prioridades futuras**

¿Qué nos queda de elección a los peruanos? Y ahora, ahí sí voy a ser sumamente corto. Claro, vivimos un momento muy triste, muy amargo, a nadie le gusta ser ejemplo de lo que es una actividad delictiva. Yo no me siento orgulloso de salir, recorrer los diversos

países a los que amablemente, como ustedes, hermanos puertorriqueños, han tenido a bien invitarme, para venir a exponer el caso peruano. Porque es doloroso. Ser un estado, ser lo que es la muestra de un estado corrupto es doloroso pero no todo es oscuro.

¿Qué es lo importante y qué es lo principal que sacamos de esto? Que la sociedad peruana supo responder adecuadamente, que aquel viejo dicho de “borrón y cuenta nueva” ya no funciona. Que eso de “miremos para delante y no atrás”, tampoco funciona. Y que la sociedad peruana tuvo el suficiente valor y coraje para enfrentarse al caso Fujimori-Montesinos y lograr sacar al dictador de allí. Y emprender lo que es la persecución, no sólo de eso, sino de los demás delitos.

Y ahí en el Perú, como les he señalado, hay un sistema de justicia especializado en corrupción, se están manejando mejor las investigaciones, se está afrontando la alta corrupción como producto o como fruto de una actividad criminal organizada, se están coordinando esfuerzos, se están intercambiando informaciones.

Asimismo, se dieron leyes importantes, la Ley de Colaboración Eficaz, es una ley de derecho penal, darle beneficios a aquellos, claro que no sean cúpula, pero que hayan integrado la asociación delictiva y que tengan información veraz, eficaz y oportuna. Esto ha significado un gran avance. Al igual que la Ley de Medidas Cautelares Criminales.

En cualquiera de estas investigaciones pude solicitar a un juez penal que dicte una serie de medidas cautelares, que van desde detención, impedimento de salir del país, arresto domiciliario, hasta levantamiento de secreto de comunicaciones, levantamiento de reserva de información bancaria, de secreto bancario, levantamiento de reserva e información tributaria, y permite al fiscal de esa manera tener todos los elementos, y estos pedidos, incluso pueden ser tramitados al exterior, vía carta rogatoria. Y esto es lo que le permite a los fiscales y a los cuerpos de policía comprendidas, mayor eficacia en lo que es el combate contra el terrorismo, perdón, contra la corrupción.

Claro, tenemos todavía problemas, es evidente. Algunos de nuestros integrantes de la clase política no han aprendido todavía la lección y siguen insistiendo en lo mismo y tenemos problemas que espero que con las elecciones del 2006 queden debidamente solucionados.

¿Cuál es el principal de ellos? El tema de las inmunidades. Las inmunidades que tienen altos dignatarios, sean del Congreso o del ejecutivo, o de la rama judicial.

Esto puede ser tergiversado y en algunos países, yo hablo por el Perú, la inmunidad se ha convertido en sinónimo de impunidad. Entonces, estos altos dignatarios utilizan ese filtro especial para evitar ir a juicio. Tenemos casos ahí de congresistas, un congresista, que incluso ha sido procesado y que con el mayor desparpajo sale y dice, “yo no me opongo a que me procesen, pero que mi caso sea visto primero por el Congreso, para que me levanten la inmunidad y pueda ser juzgado”. Claro, porque cuenta que eso toma un tiempo y puede ganar la prescripción.

Entonces, este tema de inmunidad debe ser debidamente adecuado. Nosotros propusimos una fórmula, creo radical, pero me parece que ya no se justifica inmunidad en determinados casos. O sea, yo creo que la inmunidad debe de quedar sólo para no delitos de función, sino actos que impliquen riesgos por el cargo. Pero la inmunidad no debe de ser total ni para el Presidente de la República ni para ningún funcionario. La inmunidad debe de quedar reducida a la autorización del Congreso, al procesamiento por parte del ministerio público y del poder judicial de todos aquellos delitos que los fiscales y los jueces estimen producto de las pruebas.

El Congreso no tiene por qué analizar si las pruebas son o no válidas. El Congreso no es un ente jurisdiccional. El único que tiene la capacidad constitucionalmente para analizar la validez de una prueba es el juez, y es el único que tiene la capacidad de poder actuar esa prueba del ministerio público, siguiendo las disposiciones tanto de la Constitución como de los diversos instrumentos internacionales. Con eso no puede ser una supra instancia en favor de unos cuantos y en perjuicio de la mayoría.

En nuestro país los altos dignatarios no son juzgados por los jueces, sino por los magistrados de la Corte Suprema. ¿Por qué esa diferencia entre un alto dignatario que se ha aprovechado del cargo y un ciudadano? No hay ninguna razón para darle este trato especial. El trato es igual. Quien incumple, quien falta a la ley, debe ser juzgado tal e igual que como cualquier ciudadano. O ¿porque es congresista, presidente, magistrado de la Corte Suprema tiene una consideración especial?

Esto afecta el principio de igualdad. Porque tan ciudadano como él es cualquiera de nosotros, cualquiera de las personas que transitamos por esta vida sin ninguno de estos encargos. O sea,

ellos tienen un agravante, ellos llegan al poder por encargo nuestro O sea, nosotros le damos ese cargo y encima aprovechan eso para cometer delito y para exigir para ellos un trato especial Estos son temas que deben ser superados

Lamentablemente no creo que en mi país se superen en el corto plazo Es que ustedes son testigos de una serie de discusiones que se vienen dando en los últimos días, donde queda claro que ciertos políticos no han entendido, no han querido aprender la lección

Muchos de ustedes se encuentran involucrados en lo que es lucha contra la corrupción Por mi experiencia personal, les señalo que no les espera un camino fácil, ni en la labor que desempeñan ni en la labor que van a desempeñar a continuación Porque los corruptos, como todo crimen, como toda organización criminal, lo que buscan es la impunidad y para lograr la impunidad van a tratar de pasar por cualquiera, van a tratar de utilizar cualquier medio

En nuestro caso no se trata o no hay peligro de eliminación física La principal arma con la que cuenta, o el principal objetivo con el que cuentan ahora, es la eliminación ciudadana Es por eso que tanto el doctor Ugaz como yo tenemos decenas de denuncias y tenemos que seguir afrontando esos temas Que se sabe, además, que no tienen mayor sentido, pero que igual lo que buscan ¿es qué cosa? Aniquilar, pues, a la persona que se encuentra comprendiendo la lucha contra la corrupción desde el punto de vista civil, no descartando, por supuesto, mayores temas

¿La lucha contra la corrupción les va a dejar a ustedes algún beneficio económico? No Se los digo y les doy mi testimonio personal No, a mí me ha ocasionado un serio perjuicio patrimonial Tuve que dejar el bufete del cual yo era y soy socio, y me ha ocasionado problemas, claro, pues, porque si ustedes han visto, nos hemos tenido que enfrentar no sólo a la clase política, a la clase militar, a la clase económica, financiera

Pero siempre queda la satisfacción del trabajo cumplido y, sobre todo, el impulso que a uno lo motiva son los hijos O sea, tratar de dejar a nuestros hijos un futuro mejor

Yo quiero compartir con ustedes algo que mi esposa en una oportunidad me dijo, cuando siempre conversábamos y decíamos, “pues, ¿esto qué beneficio te trae?”, y espero que no piensen que soy pedante Sí, piensen que mi esposa me quiere mucho, no sé por qué, pero me quiere mucho Y ella me decía, “o sea, tú a diferencia de los demás, no tienes que preocuparte de si la historia te va a recordar o no, tienes que preocuparte de cómo te va a

recordar la historia, porque ya has entrado a la historia, y tu preocupación es esa”

Y eso se lo transmito a ustedes, la preocupación de todos ustedes que se encuentran involucrados en la lucha contra la corrupción, es mucho más, es mucho más trascendental que lo material. No se preocupen, no tienen que preocuparse sobre si la historia los va a recordar. Tienen que preocuparse de cómo los va a recordar la historia.

Y esto les otorga un peso adicional porque podrán ustedes desaparecer físicamente, pero en el recuerdo del país siempre van a quedar, ¿y cómo van a quedar? Esto es una carga, no es una satisfacción, es una carga que creo que todos llegado el momento tenemos que dar.

Es más, por último, yo sí coincido con todos aquellos que dicen que no hay héroes, hay irresponsables. Uno no piensa dos veces cuando acepta un reto a veces, y no debe de pensarlo dos veces para aceptar un reto, porque si uno lo piensa más de una vez, no lo va a aceptar.

Les agradezco nuevamente a todos ustedes su paciencia. Agradezco a los organizadores, en especial a mi buen amigo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, el Lcdo. Hiram Morales Lugo, cuya invitación atribuyo, sobre todo, a la amistad.

Muchas gracias.

#### **DATOS BIOGRÁFICOS DEL PONENTE**

*Luis Vargas Valdivia*, de origen peruano, cursó estudios en Derecho en la Universidad Nacional Federico Villarreal en dicho País, en donde obtuvo el título de Abogado en el 1981. Fue Juez Penal durante el período de 1984 al 1990. En los años 1990 al 1992 laboró como vocal provisional en la Corte Superior de Lima. Formó parte de la Comisión Revisora del Código Procesal Penal de su país entre 1998 y el 1999. Se desempeñó entre 2002 y 2004, como Procurador *Ad hoc* para los casos de corrupción de trascendencia internacional conocidos como Fujimori-Montesinos. También fue profesor de Derecho Penal en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Ha sido expositor sobre los temas de corrupción y crimen organizado en diversos eventos nacionales e internacionales, y es miembro representante de la República del Perú ante la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

---

## **ENTREVISTA**

---

# ALBA N. ENCARNACIÓN: LA EXPERIENCIA DE UNA LÍDER COMUNITARIA VIEQUENSE

## *Entrevista*

---

Entrevista realizada por Jesús E Nieves Mitayne a la educadora y líder comunitaria viequense, Alba N Encarnación Ayala, en Vieques, Puerto Rico el 23 de marzo de 2005

**JNM:** Profesora Encarnación, es un honor tener la oportunidad de compartir con una líder comunitaria que ha promovido el bienestar de la isla municipio de Vieques y la sociedad puertorriqueña en general.

**ANE** A mí me encanta que esté aquí, porque me fascina que venga mucha gente a Vieques, para que conozcan la otra cara de esta isla municipio. Y es que tiene tanto para dar, que a mí me preocupa que en muchas ocasiones se enmarque solamente algo. Sin embargo, tenemos muchas cosas para dar, especialmente la paz y tranquilidad que yo puedo decirle que era lo que teníamos hace veinte o treinta años en Puerto Rico. Y me place que vengan, porque después son los mejores embajadores que tiene Vieques. Cuando se van de este lugar, que puedan hablar y decir “yo fui a Vieques, conocí a gente de Vieques”. Sobre Culebra también, porque Vieques y Culebra son parecidos, tienen problemas, y yo creo que la gente de Vieques y Culebra merece que la percepción que tenga el pueblo puertorriqueño sea una de gente bondadosa, de gente que quiere superarse a pesar de todos los inconvenientes.

**JNM** Sí, para eso es que estamos aquí. Esta entrevista tiene como propósito explorar con usted las prioridades que deben incorporarse en el liderazgo comunitario del Puerto Rico contemporáneo, particularmente en lo concerniente a la participación en las políticas públicas, y su formación en localidades específicas.

**ANE** Bueno, Vieques y Culebra han sido tratadas en las políticas públicas desarrolladas en un macro de Puerto Rico. Al desarrollarlas en un macro, pues se entiende que son aplicables

uniformemente a todo y ahí es que viene entonces la desventaja social y económica-cultural de Vieques y Culebra. Ambas necesitan una política pública en micro, tomando en consideración las desventajas que pueden tener los ciudadanos.

**JNM** ¿La planificación, entonces usted diría que es una característica importante de una política pública de excelencia?

**ANE** Bueno, si tú vas a desarrollar una política pública de excelencia, lo primero que tienes que hacer es la base en que va a descansar y toda política pública descansa en una planificación sólida, que tú la puedas evaluar y validar, pero a la vez que vas evaluando, ahí es que vas validando, veas que unos cambios en el camino tú tienes que hacerlos, y por lo general, lo que ocurre en Puerto Rico es que después que se instala algo, hay resistencia a hacerle unos cambios.

**JNM** ¿La exclusión, usted diría que es un problema que afecta la calidad de la convivencia democrática?

**ANE** Yo creo que realmente la situación en Puerto Rico de exclusión es terrible, porque aquí, y esto es una opinión muy mía, hay dos cosas que se excluyen con intensidad. Se excluye la pobreza, queremos decir que no hay pobres, y ese es el primer error que tenemos, pues si yo no quiero que haya pobres, yo quiero que haya gente que se supere, que pueda dar testimonio a otros de superarse, pero mientras se oculta la pobreza, va continuando la pobreza. Y lo otro es el racismo, yo como dato le puedo dar que el 86% en el censo del 2000 se puso como blanco, y yo le digo a las personas que me visitan y conversamos, “yo estoy en el 14%”, porque yo me puse negra. Y al contrario, esto para mí es una cosa grandiosa que yo pueda dar testimonio de que soy negra. Yo salí de Vieques en el 1974, nunca había salido de esta casa hasta el 18 de agosto, y me fui con tres elementos para fracasar: negra, pobre y viequense, o sea, al irme de Vieques, pues enfrento una sociedad para mí sumamente distinta. Los compañeros míos hablaban de Mercedes Benz y yo pensaba que era otra profesora que yo no conocía. Hablaban de los BMW's y yo decía, “¿dónde será esa tienda?” Hablaban de San Antonio, de San Benito y yo pensaba que eran botánicas, pero no, eran los colegios católicos donde ellos habían estudiado.

Era un mundo totalmente ajeno a mí, pero yo tenía tres grandes sueños. Mire, yo quería regalarle a mi madre una lavadora.

y una estufa de gas, porque lo que teníamos era una estufita de tres hornillas. Y se va a reír, quería regalarle una caja de dientes a mi abuelo y unos espejuelos a mi abuela. Quería educar a mi hermana, que es mi única hermana. Y quería construir una casita a mis abuelos. Había días que me fiaban la comida. Yo conocí a un señor de nombre Henry, que había trabajado en Vieques en los "Job Corps" y allí era el dueño de la cafetería del colegio de la UPR en Humacao, no lo he visto más, pero aquel hombre me fiaba la comida, la de agosto a noviembre, y a todos los de Vieques, porque conocía a Vieques.

En ese camino, aquellos tres elementos que me abocaban al fracaso, hoy yo los he convertido en mi mayor tesoro, porque yo pregonó a los cuatro vientos que soy negra, que me encanta ser negra y que la pobreza ha sido mi mayor riqueza, porque la pobreza me estimuló. No la veo como una desgracia, ¡ay, qué pánico!, la veo como un instrumento para yo motivarme. Y viequense, si yo no hubiese pasado tanto trabajo, los domingos que no había carro, los viernes cómo llegaba, sin dinero, sin familiares de lunes a viernes, yo entonces no estaría luchando, pidiendo que la gente de Vieques tenga continuamente acceso a mejores servicios en todas las áreas de la vida.

O sea, ¿cómo convertimos los elementos que nos acompañan en tesoros de vida? En Puerto Rico no hemos convencido a la gente de que ser negro es una aportación histórica al país y que la pobreza es tu mayor instrumento de superación.

**JNM** ¿Cómo podemos desarrollar política pública que incentive ese tipo de espíritu de auto-desarrollo, ese tipo de autogestión individual de la cual usted está hablando, independientemente de raza o de situación económica o de lugar de nacimiento?

**ANE** Aceptando que tenemos el problema, pero es que lo rechazamos. Uno de los problemas graves que tenemos nosotros es que si el gobierno vio que el 86% se puso blanco en un censo, había que investigar, porque eso no es cierto y lo pasaron como un chiste las estaciones de radio. No es un chiste, es un vicio de una sociedad disfuncional que no se acepta a sí misma, que vive de modelos. Con la pobreza pasa lo mismo. Lo que pasa es que el país tiene que aceptar esos problemas para empezar a trabajar con ellos. El aparato que se utiliza en todas las sociedades es la educación.

Puerto Rico perdió la esencia de la educación. Pues vamos a detenernos ahí a ver qué es lo que pasa, dónde está el problema. Yo creo que el problema puede estar dentro del salón de clases, pero también puede estar en el entorno, porque si la sociedad está en disfunción, el salón de clases no va a funcionar saludablemente.

**JNM ¿Cuál es la responsabilidad ética del gobierno en una democracia?**

*ANE* Lograr llegar al mayor número de ciudadanos y poner un gobierno en funciones en cohesión. O sea, el gobierno tiene que velar porque todo lo que yo haga beneficie a todo el mundo y en todo lo que yo haga, haya la mayor representación posible.

**JNM ¿Pero y el individuo dónde está en lo que usted dice?**

*ANE* Ahí es que está el problema, en la falta de educación, que no se educa para reclamar, porque si reclamo ya me han dicho que es un bochorno ser negro y si reclamo, me van a catalogar de pobre y yo no quiero ser pobre porque eso es casi un delito criminal. Mentira. Mientras esta sociedad excluida no comience a hacerse presente, vamos a seguir con el mismo fracaso dentro de nosotros.

**JNM ¿Cuáles alternativas tiene esa sociedad que se siente excluida?**

*ANE* En primer lugar, creer en sí misma.

**JNM ¿Y qué significa eso?**

*ANE* Que yo tengo la capacidad para hacer lo que yo desee hacer, porque mire, un proyecto de autogestión que a mí me encanta muchísimo, los talleres de mecánica. ¿Usted cree que el doctor sobrevive sin que le arreglen el carro?

**JNM ¿Pero si una muchacha negra, pobre, tiene siete, ocho, nueve, diez años, muy pocos recursos y quiere ser médico, cómo se tiene que organizar para lograr ser médico?**

*ANE* Bueno, porque tenemos un instrumento que lo tiene que detectar, que no lo está haciendo, que es la escuela. En la escuela hay que detectar el potencial.

**JNM ¿Además de la escuela, qué otras alternativas tiene esa sociedad de la cual estamos hablando?**

*ANE* La comunidad. Mire, usted no sabe cuántos muchachos vienen aquí, que se van a graduar o que están, buscando ayuda.

**JNM: ¿Qué usted hace?**

*ANE* Pues los ayudo. Aquí hay una casa que tiene tres ingenieros. Los tenemos en Cayey, en Humacao, en Mayaguez, en Arecibo, dondequiera tenemos gente de Vieques.

¡Ay!, pero hay que lanzarlos, lo que la escuela no hace, la comunidad lo tiene que hacer. Pero, ¿cómo usted va a mover esa comunidad a disposición de los líderes que esa comunidad desarrolle, porque no todo el mundo es líder?

**JNM: No todo el mundo es líder y las comunidades son distintas. Tienen necesidades distintas.**

*ANE.* Son distintas, tienen necesidades distintas y piensan diferente. Todas las comunidades son distintas, aunque sea una comunidad de diez personas o una comunidad de mil personas. Ahora, las necesidades básicas del grupo: empleo, salud, vivienda, seguridad, ¿cómo lo voy a conseguir?

**JNM: ¿Cómo puede la comunidad organizarse y desarrollarse para atender sus necesidades?**

*ANE* En primer lugar, tomar conciencia de que forma parte de una comunidad. Usted tiene que tomar conciencia de que usted es parte de esa comunidad. El hecho de que usted tenga agua a lo mejor en su casa y más arriba no haya agua, “¡ah, no!, yo no tengo problemas, yo tengo agua”. Pero es que más arriba de usted no hay agua y usted vive en ese lugar.

Segundo, preparando yo misma propuestas, porque el problema es que le señalamos al estado, “¡Ay!, yo tengo un problema de agua”. “Oye, ¿y qué tú sugieres para acabar ese problema de agua?”. Cuando el estado vea que la comunidad le está ya presentando propuestas, no solamente el reclamo, porque yo reclamo servicios de transportación marítima para Vieques, pero yo también tengo mi propuesta de cómo se va a resolver el problema. Pues ahí el estado va a ver entonces que ya hay una gente que más que pedirle, le está sugiriendo.

**JNM: ¿Y no será parte de la organización de esa comunidad que tiene un problema de agua, tomar medidas cautelares orientadas a un mejor manejo de ese recurso?**

*ANE* A través del conocimiento. Volvemos a las seis letras, educar. Las comunidades no solamente se educan en la televisión y en la radio.

**JNM ¿Y qué otras alternativas tienen para educarse?**

*ANE* Yo no sé si usted recuerda aquel proyecto de escuela y comunidad, que hace cincuenta años que tenía el Departamento de Educación, iban por los barrios y educaban a la gente. Pero en Puerto Rico eso, mire, el desarrollo comunitario que se dice en Puerto Rico que se eleva tanto, no es tan desarrollado como la gente piensa.

Aquí se nota la idea, no, la comunidad o sea, tenemos a Rosa Hilda allí en Cataño haciendo un trabajo fabuloso. Tenemos a Chan Dávila con los pescadores en Fajardo, y a lo mejor sale otro por Ponce, salen los de Mayaguez, salen los de Agua Pa'l Campo, los de Agua Para Todos, pero usted no nota que cada cual está en una parte sin mantener una ¿Cómo es? Una un intercambio de conocimiento y problemas con otras comunidades. La comunidad todavía no ha comprendido el poder que tiene, el poder que puede tener Alba Encarnación, Vargas Vidot, Pancho "El Tuerto" de Orocovis o Juana "La Coja" allá en Cidra, el poder que tienen para mover una sociedad.

Yo no puedo decir que el trabajo comunitario está adelantando a Puerto Rico. Yo creo que son muchas voces en distintos sitios.

**JNM ¿Qué pueden hacer las comunidades para mejorar sus condiciones de salud? ¿Qué pueden hacer las comunidades para mejorar sus condiciones de trabajo?**

*ANE* Mire, vamos a poner la salud, que yo creo que es más desesperante. Las comunidades debieran hacer un estudio, en primer lugar, cuáles son sus problemas básicos. Yo creo que cada comunidad tiene que buscar cuál es su problema de salud. "Pues, mire, mi problema de salud son los envejecientes que no tienen servicios". Hay que trabajar con ese envejeciente, yo veo a esa pobre anciana que lo que ve es que hay una guerra entre el médico y la aseguradora. Como este joven que se suicidó, esa madre se quedó sin su hijo, fue tocando puertas, pero ninguna se abrió por la palabra maldita de la inversión de dinero. ¿Qué va a hacer esa comunidad con el problema de salud mental que tiene?

**JNM Una comunidad que empieza a detectar unos indicios de hipertensión, una comunidad que empieza a detectar infartos entre sus hombres y sus mujeres, una comunidad que empieza a darse cuenta de que sus hombres y sus mujeres empiezan a alcanzar unos niveles de edad avanzados. ¿Cómo esa**

**comunidad se apodera de esas condiciones y se organiza para enfrentarlas localmente?**

*ANE:* Hay que cotejar los problemas que hay Y ver qué problema puede atender primero y cuál va a atender después Y no perder nunca la comunicación con la comunidad Porque es que a veces se pierde esa comunicación con la comunidad, se endiosa todo el mundo

***JNM:* ¿El liderazgo es importante dentro de esa comunidad?**

*ANE* Bueno, el liderazgo hay que cultivarlo sobre la medida de que por el hecho de ser líder, te tienes que sensibilizar

***JNM* ¿Y cómo alguien se descubre como líder? ¿Eso viene de afuera porque se le reconoce o eso también...**

*ANE* No, eso viene de adentro

***JNM.* ...viene de adentro porque él se da cuenta y...**

*ANE:* Liderazgo, unos defienden que será, unos defienden que se desarrolla, puede ser una combinación, pero yo sí creo que los líderes nacen de las experiencias previas de cada uno con su entorno O sea, esa sensibilidad y esa conciencia a mí me nacieron con los trabajos que pasé

***JNM.* ¿Fortaleza, carácter?**

*ANE* Sí, yo creo que eso es esencialmente, puede que haya una combinación genética, porque mucha gente me dice que me parezco a mi papá

***JNM.* ¿Empeño?**

*ANE.* Reto

***JNM* ¿No rendirse?**

*ANE* Reto

***JNM* No salirse del frente, no salirse de la situación, mantenerse ahí. Eso, eso no se alcanza de la noche a la mañana.**

*ANE* Un trabajo continuo

***JNM* Yo la escucho hablar de liderazgo y de compromiso, y de trabajo y de organización para desarrollar las capacidades de las comunidades y para atender las condiciones de las comunidades, y me parece que usted me está queriendo decir**

**que el líder debe, la líder debe atender las necesidades de todos, independientemente de las diferencias.**

*ANE* Yo no sé de qué partido son, la gente que viene aquí Lo importante es la accesibilidad a todos y que se haga la gestión aunque sea infructuosa

***JNM* ¿Y cómo trabaja el líder con la frustración y el fracaso, de no poder alcanzar lo que se planteó que era necesario?**

*ANE* Que tal vez era imposible en ese momento Pero por ese que no se pudo, tiene que seguir con otro Yo no voy a descansar hasta que Vieques tenga un mejor sistema de transportación marítima

Hasta que yo no vea que a la gente la traten bien, que se suban con orden a la lancha no voy a descansar, sea el que sea Quiero darle ese regalo a Vieques Yo estoy luchando eso desde el '80 Cueste lo que cueste en términos de sacrificios, porque la accesibilidad y la sensibilidad

***JNM* No son lo mismo.**

*ANE* No son, no, no, pero no están condicionados “Soy sensible si me aprueban esto”

***JNM* Y soy sensible porque eres compatible con mis ideas o con mis preferencias.**

*ANE* No, no, no, no, no Soy sensible porque tengo la condición humana de entenderte

***JNM* ¿Puede ser difícil representar y atender las necesidades de alguien que no piense como nosotros?**

*ANE* Puede ser sumamente difícil Pero, en la medida que eso ocurra se enriquece la comunidad En el caso de Vieques la comunidad quedó afectada Le tengo que confesar que en estos momentos para mí, tanto la descontaminación, como el desarrollo son prioridades, pero la prioridad principal de nuestro pueblo debe ser reencontrarse continuamente y siempre anteponer el pueblo ante cualquier otra consideración Permítame compartir un ejemplo

Ismael Guadalupe y yo hemos tenido batallas campales Ahora, cuando yo estuve treinta días en el Hospital San Pablo, él fue a verme dos veces, me llevaba libros, me llevaba periódicos Esa es la esencia de la sociedad O sea, que podemos discrepar Tenemos que discrepar porque somos personas distintas, con

problemas distintos. Pero eso no quiere decir que yo no tenga solidaridad con otros. Y el líder, ese líder que estábamos hablando, necesita de la tolerancia. Aceptar al otro como es. Con sus defectos y con sus virtudes. Aceptarlo. Sí, meramente aceptarlo. Yo te acepto como tú eres y soy incondicional tuya para lo que tú me necesites, pero eso es bien difícil. Vivimos en una sociedad que yo tengo la razón nada más, usted no. Tenemos que respetar y aprender de las diferencias.

**JNM** ¿Eso significa que el líder tiene visión, la líder tiene visión amplia?

**ANE** Visión y misión. En qué lugar estás, con quién estás y qué te conviene hacer en ese momento. A lo mejor en un arranque de coraje, no da tiempo a planificar todo eso, pero tú te haces de esos instrumentos y los aplicas inmediatamente.

**JNM** Así que el líder es inclusivo.

**ANE** El líder es inclusivo, no discrimina, el valor suyo es igual que cualquiera, o sea, todos tenemos el mismo valor. Ahora, en el momento en que estamos juntos, busco las cosas comunes, no las cosas que nos hacen daño.

**JNM** ¿No hablar sobre las cosas que nos hacen daño, eso significa que cuando asumimos posiciones de liderazgo en la comunidad, somos prudentes?

**ANE** En una conversación de dos eso se puede eliminar o en una conversación de tres, pero en una reunión comunitaria hay que hablar de todo con el pertinente lenguaje diplomático, sin la intención de herir. El líder comunitario tiene que ser sabio.

¿Cuándo es mi tiempo, cuándo puedo y cuándo no puedo decir las cosas, esta hora, esa reunión no debe ser a esta hora, quién está enfermo en la comunidad, quién se murió en la comunidad? Porque es que el líder no tiene que ser para problemas nada más. Hay una parte afectiva que el líder comunitario tiene que trabajar. En mi caso la parte afectiva ha sido mayor que cualquier otra. La gente viene aquí buscando afecto, buscando solucionarse. Porque aquí no se le cobra un centavo a nadie, y no quiero que den nada, porque esa es la decisión de líder.

Acá abajo hay gente con mejores ideas que cualquier intelectual de cualquier tiempo. Las políticas públicas por lo general las desarrollan intelectuales de gran valía, que entendemos que sí, que hacen falta para la teoría, pero en esa política pública,

desarrollada por un gran intelectual, debe haber una experiencia de vida de una persona que esté viviendo las circunstancias

**JNM ¿Circunstancias comunitarias?**

*ANE* Comunitarias, pues sí, ¿para qué es la política pública? Para desarrollar la comunidad

Mire, en Puerto Rico se da el siguiente fenómeno, la política pública la hace el teórico, ¿pero dónde se evalúa?, ¿dónde se le muestra su confiabilidad? En la comunidad, si funciona o no funciona

**JNM. ¿Las políticas públicas entonces deben ser dinámicas?**

*ANE* Bueno, la política pública tiene que estar abierta a una parte evaluativa cada cierto tiempo

**JNM. ¿El líder debe entonces estar accesible al cambio?**

*ANE* El primer choque de cambio viene al líder, el líder lo tiene que comunicar

**JNM: ¿Cuál es el rol de los líderes en la gestión pública?**

*ANE:* Los mejores embajadores de un gobierno pueden ser los líderes comunitarios, pero tiene que reconocerlos y trabajar con ellos Es involucrarlos en el proceso Que si aquí van a hacer una carretera por ahí, “mira, Mrs Pupa, hay planes de esto, de esto, de esto, ¿qué tú opinas?”

**JNM ¿Cómo se puede desarrollar la capacidad democrática y económica de las comunidades?**

*ANE.* La educación, y no necesariamente tiene que ser la escuela ya Mire este ejemplo que le voy a dar En Vieques se está dando la siguiente situación, hay un grupo que dice que no quiere que se desarrollen los hoteles Hay otro grupo que dice que está en un desarrollo sustentable y que en las casas se hagan cuartos para alquilar

Yo creo que nosotros debemos tener diversos tipos de desarrollo, para el ecoturista que viene de Jayuya, viene con su familia, vienen cinco o seis y no tienen para pagar un hotel, le proveemos una alternativa También tengo que tener una alternativa para el europeo que viene a Vieques, para el italiano que quiere meterse en el hotel O sea, yo tengo que estar abierto a vender mi producto al que lo quiera comprar Todos con dinero, vienen compran, otros que quieren caminar por ahí a las doce de la

noche a pie, pasan bien tranquilos porque saben que no les va a pasar nada. Pero si ese europeo o ese norteamericano quiere quedarse en el hotel, santo y bueno, halló una alternativa.

Ahora, yo que vengo de Ceiba o que vengo de Moca no tengo dinero para pagar el hotel, me tengo que quedar en algo más módico. Pues también tenemos la alternativa. Yo como viequense lo que quiero es que mi producto se venda.

**JNM: ¿Ofrecimiento amplio?**

*ANE.* Para todo el mundo. Porque mire, yo no me puedo quedar en El Conquistador cuando voy a Fajardo, imposible, pero me quedo en un “guest house”, con agua caliente, televisor y aire acondicionado. Por cincuenta pesos paso la noche allí muy cómoda, bien contenta. Pues cuántos habrá así como yo, que vienen para acá. Es que hayan las alternativas, yo no puedo encerrarme. No me puedo cerrar.

**JNM ¿Cómo se integran todos esos factores de economía, desarrollo, capacitación, convivencia social, liderazgo, la salud, protección en ambiente? ¿Cómo se integran todos esos factores en un proyecto de desarrollo?**

*ANE.* El día a día. Las necesidades diarias y la experiencia diaria. Yo tengo que ver cómo yo preparo ese entorno para el beneficio de la comunidad. Y en esa experiencia día a día también hay que presentarle alternativas a ese turista que viene, yo le tengo que explicar qué tengo.

**JNM No sólo las comunidades experimentan retos en su desarrollo, las líderes también enfrentan situaciones difíciles. ¿Cómo la líder Alba Encarnación ha enfrentado sus problemas de salud?**

*ANE.* Mire, lo menos que yo imaginaba era que a mí me quería tanta gente, yo no tenía noción de eso. Sobre las manifestaciones de la gente yo no puedo, o sea, yo no puedo explicarlo y yo dejé algo escrito para cuando muera, yo quiero que en mi tumba diga, “Dios mío, gracias por la familia que me diste”, y que diga también, “a pesar de sus defectos, no era una persona mala. Ella trató de hacer algo por Vieques, aunque nunca supo si lo logró”.

Yo doy quinto y sexto grado de español. Mis estudiantes no saben quién es Alba Encarnación. Ellos conocen a Mrs. Pupa. Comencé en el 79 y son muchos, muchos estudiantes que ya han

pasado por mis manos y usted no sabe el orgullo, como se pone mi pecho cada vez que los veo

Cuando los veo realizados, cuando me presentan los hijos, cuando ya los hijos están en la universidad. O sea, ¿cómo yo me siento! Por eso es que yo le digo que el trabajo comunitario no es solamente que si estoy entre documentos y busco, usted lo tiene que complementar con la parte afectiva, con esa parte doliente del ser humano. Yo creo que es mejor que yo comparta con usted el dolor, que una fiesta

Yo tuve una situación hace cuatro años, el 31 de diciembre en nuestra casa había un lechón asado, porque había venido una familia de Estados Unidos, y a las siete de la noche tuve la necesidad de estar donde está el dolor. Luis Quiñones era un estudiante de sexto grado, tenía leucemia por cinco años y murió. Yo me fui para esa casa a despedir el año con él y con su mamá. Yo me fui, porque estar en la alegría es lo mejor del mundo, ¿verdad? Ahora, el dolor todo el mundo lo comparte con esquelas o con cartas, el dolor yo no lo comparto así

**JNM Es más difícil estar allí.**

*ANE* Es más difícil y yo me fui y despedí el año al lado del cuerpo de mi estudiante

**JNM ¿El líder enfrenta las situaciones difíciles?**

*ANE* No las situaciones, la toma de decisiones. ¿Atendía la familia que estaba aquí o me iba con mi estudiante que estaba muerto?

**JNM ¿En sus decisiones el líder opta por las situaciones difíciles?**

*ANE* Es que tiene que ser la más difícil, porque de situaciones fáciles está lleno el mundo. Las fáciles que las resuelvan otros

**JNM ¿El líder se caracteriza, la líder se caracteriza porque trabaja las situaciones difíciles?**

*ANE* Sea quien sea, hay que tomar decisiones difíciles. Yo la tuve que tomar en Vieques. Es Vieques lo que a mí me importa, porque el líder tiene que amar lo que está haciendo y yo amo éste, este pueblo yo no sé qué tiene, tiene tanto, que cada vez que me monto en un avión, pues yo digo, “encuentro algo distinto”. Cada vez que vengo en la lancha, yo le encuentro algo distinto

**JNM** ¿Qué alternativas tiene usted para la comunidad viequense para que se desarrolle y crezca en el ámbito de salud, educación y ambiente?

**ANE.** Un plan de gobierno estratégico El sistema de transportación marítima, el gobierno de Vieques, sea cual sea, y el gobierno de Puerto Rico tienen que aceptar que el desarrollo turístico y económico de Vieques no va a funcionar mientras tengamos el sistema actual

**JNM** ¿En su perspectiva, cuáles son las prioridades político-públicas de Vieques para el futuro?

**ANE** Yo creo que la salud Ahí va a ver que hacer una política de salud adaptada a las necesidades de Vieques y Culebra Y en el ambiente, yo creo que es necesario que el gobierno se involucre activamente con la EPA en lo que está pasando

Todo a la vez no se puede hacer, por eso es que yo le digo también, que a veces, pues cuando yo digo esto me miran, “¿pero por qué estás diciendo eso?” “Porque no se puede hacer todo a la vez y lo que tardó sesenta años tú no lo vas a resolver en uno ni en dos, hasta cinco o hasta diez años” Estamos en ese proceso ahora Pero el gobierno de Vieques tiene que tener un plan Yo quiero reservar cinco mil, siete mil tierras para las generaciones futuras, porque esto no va a crecer más, ¿y qué se le va a dejar a los del futuro, a los de cuarenta y cincuenta años? Quiero que se cree un fideicomiso de conservación de generaciones futuras que nadie lo pueda tocar Que no me digan, “no, no, mire, es que vamos a escoger este pedacito” “No, no, no, eso está ahí que no se puede tocar”

**JNM** ¿Y eso enmarcado en un proyecto de desarrollo sostenido?

**ANE** Desarrollo sostenido, sí, amplio, con capacidad de atender las exigencias de todo el mundo

**JNM.** Que pueda cambiar en función de la composición de la población viequense, su edad y los procesos de migración.

**ANE.** Mire, y a los procesos culturales del que nos visita Yo soy viequense, venga y comparta conmigo todo el mundo Ahora, las pautas las dicto tomando en consideración, ¿qué tengo para ofrecerte? Yo quiero que venga todo el mundo, pero tengo que atenderme para atender a los que nos visitan

Mire, una jamaquina compró ahí, y vino y se nos presentó, “magnífico, qué bueno, señora” Ella con su estilo de vida y yo con el mío, y nosotros con el de nosotros. Ahora, nadie puede decir, “voy a vender esto para coger un pedazo después allá arriba” “No, no, si lo tienes y lo vendes, ya tú sabes a lo que tú te atienes” En eso tiene que enmarcarse la educación. O sea, el estado tampoco puede llegar al extremo, como alguna gente aquí en Vieques quiere, que me pongan una camisa de fuerza y que lo mío yo no lo voy a vender, tú vendes lo tuyo, porque eso es tuyo, pero no puedes ¿cómo es? especular con otros terrenos

**JNM· Proyecto para el futuro.**

*ANE* Salud, transportación, vivienda y empleo. El pueblo de Vieques está en un momento importante de su desarrollo, esos cuatro pilares deben constituir la prioridad de nuestra historia futura. Los viequenses tenemos una fuerza, poder interior que necesitamos poner al servicio de las presentes y futuras generaciones. Quizás yo no lo pueda ver, porque el trabajo de reconstrucción y recuperación tardará muchos años. Pero, estoy convencida que esta tierra, que yo amo con pasión, va a ser un paraíso en El Caribe. No será fácil, nada en la vida es un proceso fácil. Yo le garantizo a usted, que el poder interior de los viequenses se encamina al unísono hacia el logro que muchos no han podido ver, pero lo soñaron, y serán parte de su realidad.

---

## **ANÁLISIS DE OPINIONES**

---

# **ACTIVIDADES INCOMPATIBLES CON EL SERVICIO PÚBLICO: ARTÍCULO 13 DEL REGLAMENTO DE ÉTICA GUBERNAMENTAL**

---

## **I. Introducción**

Una de las interrogantes a la que con frecuencia se enfrentan quienes conforman el Servicio Público es qué tipo de actividad o actividades, además de sus responsabilidades oficiales, pueden desempeñar legalmente, sin temor a incurrir en infracciones a normas de conducta establecidas mediante ley o reglamento. La referida interrogante no debe sorprendernos, puesto que, como partícipes de una sociedad cada vez más dinámica, son muchas las instancias que mueven a las personas a involucrarse en actividades que constituyen responsabilidades adicionales al empleo regular o primario. Existen muchas razones para ello, como por ejemplo, servidores públicos poseedores de un título profesional que interesen ejercer el mismo fuera de horas laborables, ya sea para satisfacción personal, para mantener las destrezas necesarias para el ejercicio de su profesión, o, simplemente como una forma de allegarse recursos económicos para hacer frente al costo de la vida. En esta categoría, podemos mencionar servidores públicos, que a su vez son ingenieros, planificadores, plomeros, arquitectos, corredores de bienes raíces, etc.

Desde un punto de vista sociológico, se podría argumentar que otra causa para el desempeño de responsabilidades adicionales por parte de los servidores públicos se debe a que nos encontramos en una época donde el volumen de consumo de bienes de distinta naturaleza que pueda generar un individuo se ha convertido en el estándar por el cual éste, es juzgado y catalogado como exitoso o no por el resto de la sociedad. Diariamente observamos intensas campañas de publicidad a través de los medios de comunicación escrita y electrónica, de comerciales y otra propaganda sobre productos que, en muchos casos, han sido convertidos por los estrategias de la publicidad en necesidades cuando en realidad, bien podríamos dispensar de ellos, por resultar, en muchos casos, lujos o extravagancias que nada tienen que ver con las necesidades básicas de todo ser humano.

Esta realidad tiene como consecuencia que un gran segmento, por no decir la mayoría de nuestra sociedad, procure obtener para sí aquello que le es ofrecido por el mercado, a pesar de que en muchos casos se trate de bienes fuera del alcance de éstos por razón de sus posibilidades económicas. Como resultado de ello, observamos una sociedad enfrascada en un constante afán de lucro, ya sea mediante medios legítimos o por actividades al margen de la ley, con todas las consecuencias sociales que ello conlleva.

Todas estas condiciones socio-económicas variadas y caracterizadas por intensos niveles de consumo, y la correspondiente competitividad, justificarían el interés de los servidores públicos de allegarse ingresos adicionales a los devengados por concepto del salario gubernamental, máxime cuando, como es de conocimiento general, en la mayoría de los casos dichos sueldos no alcanzan unos niveles que permitan un estilo de vida desprendido o acomodado.

A estas circunstancias laborales y socioeconómicas hay que añadir la amplia gama de posibilidades que existen y que mueven a los ciudadanos a identificarse y actuar más allá de su mundo laboral. Diversos intereses y/o necesidades cuya satisfacción persiguen los ciudadanos de nuestra sociedad moderna son objeto de interés y participación de los servidores públicos. Sin pretender hacer una enumeración taxativa de la amplia gama de posibilidades que existen y pueden ser desempeñadas por los servidores públicos, además de sus deberes oficiales, encontramos actividades cívico-sociales de tipo comunitario, vecinal, religioso, político, cultural, deportivo, y recreativas entre otras.

Como resultado de la existencia de los diversos ámbitos de participación cívico-social antes enumerados en los que puede involucrarse el ciudadano-servidor público, surgen instancias en las que debido a la naturaleza de la gestión gubernamental, y las responsabilidades que ello implica, algunas de dichas actividades extra oficiales y/o cívico sociales podrían resultar incompatibles con el empleo y/o las funciones desempeñadas en el Servicio Público. Esto es debido a que podrían tener lugar circunstancias donde el empleo, o la realización de alguna actividad adicional a las responsabilidades como servidor público, pudiese generar situaciones de evidente incompatibilidad de hecho y derecho, así como conflictos de intereses e instancias que afecten el desempeño efectivo en el propio empleo oficial. Cabe precisar que al hablar de incompatibilidad de derecho nos referimos a aquellas situaciones donde por disposición expresa de ley se prohíbe el

desempeño simultáneo de ambos cargos. Por su parte, la incompatibilidad de hecho se refiere a las situaciones en que los cargos o funciones tienen inconsistencias o conflictos permanentes en sus deberes, de manera que el incumbente no puede desempeñar ambos, a pesar de que ningún estatuto así lo disponga.<sup>1</sup> También debemos señalar que, cuando hablamos de actividades que pueden afectar el desempeño de los servidores públicos, hacemos referencia a aquellas que por su naturaleza impacten la calidad del trabajo del servidor público, ya sea por cansancio o cualquier otro efecto sobre el desempeño laboral, así como aquellas que afecten la forma en que el Gobierno y sus instituciones son percibidos por la sociedad. También hablamos sobre actividades que de una forma u otra alteren el cumplimiento por parte del servidor público con la jornada regular de trabajo de la agencia en la que se desempeña.

Para lidiar con éstas y otras situaciones, el 24 de julio de 1985 el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico promulgó la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley de Ética Gubernamental).<sup>2</sup> Posteriormente, y al amparo de dicha legislación, el 20 de noviembre de 1992 la Oficina de Ética Gubernamental (OEG) adoptó el Reglamento de Ética Gubernamental (Reglamento de Ética).<sup>3</sup>

De entrada cabe señalar que no hay en la Ley de Ética Gubernamental ni en el Reglamento de Ética, una disposición que prohíba expresamente a los servidores públicos dedicarse a actividades adicionales a las de su empleo público fuera de su horario regular de trabajo. Ahora bien, la ausencia de una prohibición en ese sentido no puede interpretarse como una autorización legal automática para que los servidores públicos se dediquen a cualquier actividad laboral, profesional o comercial fuera de las horas laborables de su puesto en el servicio público. Todo lo contrario, ya que tanto la Ley de Ética como el Reglamento de Ética establecen los límites y los criterios que deben observar los servidores públicos para no incurrir en una conducta nociva al mejor comportamiento ético si éstos deciden realizar alguna actividad privada fuera del horario regular de trabajo.<sup>4</sup> En este escrito específicamente analizaremos las disposiciones del Artículo 13 del Reglamento de Ética, disposición que establece la normativa reglamentaria en torno a las actividades que pudiera desempeñar un servidor público, que son incompatibles con su empleo, con el propósito de ayudar a una clara comprensión de los preceptos contenidos en el mismo. Como parte de dicho

análisis, reseñaré la aplicación que ha brindado la OEG en tres opiniones emitidas respecto a dicha disposición reglamentaria

## **II. Artículo 13 del Reglamento de Ética Gubernamental**

El Artículo 13 del Reglamento de Ética, titulado *Actividades Incompatibles con el Empleo*, consta de 6 incisos<sup>5</sup> En el primero de estos incisos se prohíbe a cualquier servidor público aceptar honorarios o cualquier tipo de compensación en aquellas situaciones en la que dicha aceptación pudiese establecer la apariencia de un conflicto de intereses con sus responsabilidades como servidor público. Ello es cónsono con el objetivo de lograr una sana administración pública y de mantener la confianza del Pueblo en la integridad y honestidad de las instituciones gubernamentales.

Por su parte, el inciso (B) del Artículo objeto de estudio establece una prohibición a los servidores públicos que les impide realizar labores fuera del horario regular de trabajo que sustancialmente menoscaben la eficiencia o rendimiento de éstos, de forma tal que les impida cumplir con sus deberes y responsabilidades gubernamentales en una forma aceptable de acuerdo a los estándares establecidos para el puesto o plaza del que se trate. En cuanto al significado de la expresión “sustancialmente”, la OEG no ha establecido una definición específica, sin embargo podríamos afirmar que este inciso tiene el propósito de desalentar el que se afecte el cumplimiento de las gestiones y responsabilidades gubernamentales como consecuencia de un empleo adicional.

En línea con lo anterior, el inciso (C) establece las circunstancias en las cuales le está prohibido a un servidor público aceptar otro empleo, o dedicarse a otra actividad comercial o profesional. Esto con el propósito de evitar el surgimiento de conflicto de intereses reales o aparentes, que la actividad interfiera o influya en el desempeño de las funciones oficiales del servidor público, y le impida prestar una jornada completa de trabajo. También tiene como objetivo adicional el preservar la independencia de criterio de los servidores públicos en el descargue de sus responsabilidades gubernamentales.

Frente a las prohibiciones contenidas en los incisos anteriormente expuestos, el inciso (D) del Artículo 13 del Reglamento de Ética autoriza expresamente a los servidores públicos a dedicarse a la docencia, siempre y cuando dicha enseñanza no dependa de información obtenida de su empleo.

gubernamental, excepción hecha cuando la referida información esté disponible para el público en general o esté disponible a petición de parte. Del texto del presente inciso se desprende que también podrá utilizarse información adquirida por razón del empleo gubernamental, cuando el jefe de la agencia o dependencia ejecutiva para la cual trabaje el servidor público interesado, le otorgue su autorización por escrito para el uso de la referida información, por razón de que el uso de ésta sea de interés público.

En todo caso, y por disposición expresa del inciso (E) del Artículo 13, se establece la obligación de todo servidor público de notificar al jefe de la agencia ejecutiva para la cual trabaja, la intención de obtener un empleo adicional o dedicarse a otras actividades fuera de su jornada regular. Ello brinda la oportunidad al jefe de la agencia de considerar, entre otros factores, si la actividad privada o responsabilidad adicional en la que desea involucrarse el servidor público pudiera menoscabar la eficiencia o rendimiento de éste, así como si la misma podría originar conflicto de intereses con las responsabilidades de dicho servidor.<sup>6</sup>

Por último, el inciso (F) del Artículo 13 del Reglamento de Ética especifica que las disposiciones contenidas en el resto de los incisos de dicha disposición legal no impiden a los servidores públicos el participar en actividades políticas que no estén prohibidas por ley o reglamento, ni participar en actividades de asociaciones cívicas sin fines pecuniarios o aceptar una distinción concedida por tal asociación como reconocimiento a una contribución pública meritoria.

Una vez examinada la normativa contenida en el Artículo 13 del Reglamento de Ética, reseñaré la aplicación de la misma a la luz de tres opiniones emitidas por la OEG como parte de su deber de interpretación de las disposiciones contenidas en la Ley de Ética Gubernamental y el Reglamento.<sup>7</sup>

#### **A. OPC-02-367**

El 26 de junio de 2002, se emitió la OPC-02-367. Dicha opinión nos brinda la oportunidad de observar la interacción de las disposiciones del Artículo 13 del Reglamento con la normativa establecida en la propia Ley de Ética Gubernamental.

Se consultó a la OEG si conforme al Artículo 34<sup>8</sup> de la Ley de Ética Gubernamental un miembro de una junta de directores de una corporación pública, podía ejercer la práctica de la profesión de abogado. Específicamente, las interrogantes planteadas en dicha ocasión se resumieron de la siguiente forma: 1) Si un

miembro de una junta de directores de una corporación pública está comprendido en la definición de funcionario público dispuesta en la Ley de Ética, 2) Si un abogado postulante que a su vez es miembro de una junta de directores está impedido de representar intereses privados ante una agencia, tribunales, u otra dependencia gubernamental cuando una agencia o el Gobierno pueda ser parte adversa, y 3) Si el Artículo 34 (c) le prohíbe a un abogado representar intereses privados ante la corporación pública de la cual éste es miembro de su junta de directores

En cuanto a la primera controversia, se señaló que al amparo de las disposiciones del Artículo 12 (a) de la Ley de Ética Gubernamental, se define funcionario público como aquella persona que ocupa un cargo o empleo en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y que está investido de parte de la soberanía del Estado, por lo que interviene en la formulación e implantación de política pública. Al respecto, la OEG reiteradamente<sup>9</sup> ha determinado que los miembros de las Juntas de Directores de las corporaciones públicas son funcionarios públicos, ya que sus miembros formulan e implantan política pública para el Gobierno de Puerto Rico independiente de que éstos se desempeñen *ad honorem* o sean remunerados. Esta interpretación de la OEG no es nueva, pues como se indicó en la Opinión, desde la década de 1970 el Secretario de Justicia ha sostenido que los miembros de Juntas de Directores de una Corporación Pública son funcionarios gubernamentales, ya que al implantar el programa encomendado ejercen parte de la soberanía del Estado.<sup>10</sup>

Con respecto a la Ley de Ética Gubernamental, se discutieron las disposiciones del Artículo 34 (c) de dicho estatuto.<sup>11</sup> En síntesis, dicho Artículo prohíbe representar o asesorar, de cualquier forma, a una persona privada ante cualquier agencia ejecutiva, tribunal u otra dependencia gubernamental en casos y asuntos relacionados con el Gobierno de Puerto Rico, casos y asuntos que envuelvan conflictos de intereses, o de política pública entre el Gobierno y los intereses de dicha persona privada. El término “caso” ha sido interpretado por la OEG como todo pleito o controversia que esté ante la consideración de los tribunales, agencias ejecutivas o ante cualquier otra dependencia gubernamental con el propósito de que se emita una decisión al respecto. Esta acepción no requiere una participación personal o sustancial del empleado público como parte de sus funciones oficiales.<sup>12</sup> De igual manera, “asunto” ha sido definido como aquél en que el funcionario o empleado haya participado personal y

sustancialmente y que ocurrió mediante decisión, aprobación o desaprobación, recomendación o consejo, o investigación particular que involucre partes específicas. No incluye la intervención o participación del funcionario o empleado en la promulgación de normas o reglamentos de aplicación general o de directrices e instrucciones abstractas que no aludan a situaciones particulares o casos específicos.

Se indicó al solicitante que el propósito principal del inciso (c) del Artículo 3.4 de la Ley de Ética Gubernamental es evitar que un servidor público tome acción en contra de los intereses del Pueblo de Puerto Rico. En base a lo anterior, se señaló que la OEG ha interpretado que un servidor público puede entrar en conflicto de intereses en el momento en que, buscando beneficiar a un cliente o una persona, se ve compelido a promover algo a lo que debe oponerse en el cumplimiento de sus obligaciones oficiales para con el organismo público en el que trabaja o con el Gobierno en su totalidad, según sea el caso. Así, y atendiendo el asunto de los abogados que son servidores públicos, la OEG hizo un repaso de sus expresiones anteriores sobre dicha materia. Como norma general, se ha establecido que los abogados que son servidores públicos no pueden representar a empleados de su agencia, o de cualquier otra, ante la agencia en que se desempeñan, a menos que esto sea parte de sus responsabilidades como servidor público.<sup>13</sup>

La OEG anteriormente ha interpretado el alcance de la prohibición contenida en el inciso (c) del Artículo 3.4 de la Ley de Ética Gubernamental en circunstancias como la que motivó la solicitud de opinión aquí reseñada, es decir, en casos cuando una persona adquiere su condición de servidor público por prestar sus servicios a una agencia gubernamental de manera *ad honorem* en una Junta de Directores de una agencia gubernamental. Se ha determinado que dicho inciso se refiere a aquellos casos donde el servidor público lleve a cabo representación o asesoría, directa o indirecta, de una persona en un caso y asunto que envuelva algún conflicto de intereses real o aparente, con su función como miembro de la Junta de Directores de la que forma parte.<sup>14</sup> En base a estas determinaciones, se le indicó al solicitante de la opinión que en este tipo de caso la limitación del Artículo 3.4 (c) tenía el efecto de impedirle el que asumiera la representación o que brindara asesoramiento en casos y asuntos que envolviesen un conflicto de intereses con las funciones que desempeñaba como miembro de la Junta de Directores de la que formaba parte.

En cuanto al Artículo 13 del Reglamento de Ética Gubernamental, se orientó al solicitante sobre las disposiciones del inciso (C) del mismo. Como se ha indicado, dicho Artículo prohíbe a los servidores públicos dedicarse a cualquier actividad cuando esté o parezca estar en conflicto sustancial con los intereses de la agencia ejecutiva para la cual trabaja o con los intereses del gobierno y, cuando interfiera o razonablemente se pueda esperar que influya en el desempeño de éstos. Así también, como parte de la opinión se discutieron las disposiciones contenidas en los Artículos 3.2 (h) y 3.3 (a), (b), (d) y (g) de la Ley de Ética Gubernamental. Finalmente, se le recordó al solicitante que, además de estar sujeto a las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental, como abogado estaba sujeto a las disposiciones del Código de Ética Profesional que rige a los miembros de la comunidad legal del país.<sup>15</sup>

Como podemos observar, las disposiciones que regulan las responsabilidades adicionales a las que puede dedicarse un servidor público, tomadas en su conjunto, propenden a la responsabilidad y la lealtad de los servidores del Estado para con éste. No son restricciones caprichosas, sino que proceden de un balance de intereses entre el interés público y el interés personal de los servidores del Gobierno, que tiene como propósito el salvaguardar la sana administración pública y la imagen de las instituciones gubernamentales ante el Pueblo al que sirven. En el caso específico de los abogados, éstos tienen el deber adicional de velar que su conducta no contravenga los Cánones que rigen dicha profesión.

#### **B. OPC-04-198**

En esta opinión, emitida el 8 de junio de 2004, una empleada de la Administración de Vivienda Pública (AVP) consultó a la OEG sobre la posibilidad de dedicarse a trabajar como corredora de bienes raíces fuera de su jornada laboral. Luego de evaluar las tareas desempeñadas por la solicitante en su empleo gubernamental, se le brindó una orientación sobre la normativa aplicable a su consulta.<sup>16</sup>

Una vez reexaminados los propósitos de la Asamblea Legislativa al adoptar la Ley de Ética Gubernamental, y tras hacer referencia a la jurisprudencia interpretativa efectuada por el Tribunal Supremo sobre la propia Ley de Ética Gubernamental y el Reglamento,<sup>17</sup> se procedió a desglosar y analizar la legislación y reglamentación que regulan la situación consultada.

En primer lugar, se orientó a la solicitante con relación a lo dispuesto en los Artículos 3 3(a)<sup>18</sup> y 3 2 (c)<sup>19</sup> de la Ley de Ética Gubernamental y el Artículo 6(A)<sup>20</sup> del Reglamento de Ética. En lo que concierne al Artículo 13 del Reglamento, se hizo referencia al citado inciso (E) del Reglamento de Ética Gubernamental, el cual como sabemos requiere a todo servidor público notificarle al jefe de su agencia su intención de obtener un empleo adicional o su interés de dedicarse a otras actividades fuera de su jornada regular de trabajo. En dicha ocasión se indicó que esta notificación tiene, entre otros propósitos, el darle la oportunidad al patrono de verificar si la actividad que se propone realizar el empleado está en conflicto con los reglamentos internos de la Agencia, la política pública o si afecta sustancialmente el rendimiento, eficiencia y excelencia de su gestión pública. Se llamó la atención al hecho de que de acuerdo con una opinión emitida por el Secretario de Justicia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se reconoce que cada agencia es la llamada a reglamentar este aspecto en el ámbito de las relaciones de personal.<sup>21</sup>

En adición al inciso (E) del Artículo 13 del Reglamento de Ética, se le indicó a la solicitante que a tenor con lo establecido por el inciso (C) de la citada disposición legal ningún servidor público puede dedicarse a cualquier actividad que esté en conflicto con los intereses de su agencia, que interfiera o influya en el desempeño de sus funciones oficiales, y/o que además de impedir prestar una jornada completa de trabajo en su agencia, le traiga descrédito a la misma o al Gobierno de Puerto Rico.

Apoyada en la normativa anteriormente expresada, la OEG concluyó su orientación exhortando a la solicitante a que se asegurara de dar cumplimiento a las disposiciones discutidas en el cuerpo de la opinión, toda vez que la responsabilidad primordial, en el ámbito laboral, de todo servidor público es precisamente para con el servicio público. Por tal razón y a tenor con lo establecido en el inciso (E) del Artículo de referencia se le reiteró a la solicitante su deber de notificar al Administrador de la AVP y se le recordó su obligación de orientarse sobre la normativa específica de dicha agencia respecto a esta materia. Finalmente, se le recordó a la solicitante la premisa básica a seguir en casos en que se autorice por parte de la agencia la prestación de servicios fuera de la jornada regular de trabajo: la no utilización de propiedad pública en gestiones relacionadas al desempeño de cualquier práctica no relacionada con las funciones gubernamentales.

### **C. OPC-04-213**

En esta opinión del 8 de junio de 2004, se le consultó a la OEG si un Director de una Región del Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP) podía contratar con la compañía Puerto Rico Telephone (PRT) Según indicase el solicitante en su comunicación, éste interesaba dedicarse a operar un negocio de su propiedad, mediante el cual facturaría trabajos de mantenimiento realizados por contratistas de la PRT

Según surge de la solicitud de opinión, antes de acudir ante la OEG el solicitante había requerido al Departamento de Estado una dispensa para poder otorgar el propuesto contrato con la PRT No obstante, ante el hecho de que la PRT era ya una corporación privada luego de su venta por parte del Gobierno de Puerto Rico durante el año 1997,<sup>22</sup> el Departamento de Estado le devolvió la solicitud de dispensa al solicitante y le recomendó que consultase a la OEG si en efecto, ante el hecho de que el Gobierno de Puerto Rico retuvo un porcentaje de las acciones de la PRT, tenía la obligación de obtener una dispensa antes de formalizar el contrato objeto de la consulta

Luego de analizar la situación planteada, y ante el mandato legislativo consagrado en la citada Ley Núm 54, a los efectos de que la PRT es considerada una corporación privada a todos los fines legales, la OEG procedió a orientar al solicitante sobre la situación planteada

En primer lugar y tras hacer referencia a los principios que inspiraron la aprobación de la Ley de Ética Gubernamental y el Reglamento de Ética, se procedió a orientar al solicitante sobre las disposiciones contenidas en dichos estatutos que tendría que observar al momento de considerar desempeñarse en alguna empresa fuera de su jornada regular de trabajo

En esta Opinión también se hizo referencia a los Artículos 3 2 (c) y 3 3 (a), de la Ley de Ética Gubernamental, *supra* Respecto a este último, en dicha ocasión se expresó

El propósito de esta disposición es evitar que el servidor público lleve a cabo, actividades extraoficiales, o tenga responsabilidades adicionales a las de su empleo, que le ocasionen un posible menoscabo de sus deberes oficiales Dicho Artículo garantiza que la toma de decisiones respecto a asuntos oficiales del Gobierno obedezca estrictamente a los mejores intereses para el servicio público, no a criterios ajenos a éste La independencia de criterio en el desempeño de las

funciones oficiales es imprescindible para la corrección y sana administración pública

Llegamos así a la discusión del Artículo 13 del Reglamento de Ética, según aplicado en la OPC-04-213. En primer lugar, y al igual que ocurrió en la OPC-04-198 previamente discutida, se exhortó al solicitante a cumplir con lo dispuesto en el inciso (E) del Artículo de referencia y notificar al jefe de su agencia de su intención de obtener un empleo adicional o de dedicarse a otras actividades fuera de su jornada regular de trabajo.

De igual manera, se le orientó al solicitante sobre lo dispuesto en el inciso (C) del Artículo 13 del Reglamento de Ética Gubernamental, el cual, como anteriormente señaláramos, establece en lo pertinente que ningún servidor público podrá dedicarse a cualquier actividad que esté en conflicto con los intereses de la agencia gubernamental donde se desempeña, que le impida prestar una jornada completa de trabajo en su agencia o que le traiga descrédito a su agencia o al Gobierno de Puerto Rico.

Finalmente, y a manera de conclusión, se apercibió al solicitante de su responsabilidad legal de notificar al Secretario del DTOP sobre su intención de contratar con la PRT, a tenor con lo dispuesto en el Artículo 13 (E) del Reglamento de Ética Gubernamental, y de su deber de orientarse respecto a la normativa específica del DTOP respecto a las responsabilidades adicionales de sus servidores. Además, se reiteró la norma establecida por el Artículo 3.2 (e) de la Ley de Ética Gubernamental, en el sentido de que en la prestación de servicios fuera de horas laborables, los servidores públicos no podrán utilizar propiedad gubernamental para gestiones ajenas al fin público para el cual ha sido destinada la misma.

### **III. Conclusión**

Hemos tenido la oportunidad de repasar las disposiciones del Artículo 13 del Reglamento de Ética Gubernamental y cómo éstas han sido interpretadas por la Oficina de Ética Gubernamental. El Reglamento de Ética Gubernamental, de aplicación a todos los servidores públicos de la Rama Ejecutiva, ilustra las normas dirigidas a los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico respecto a las responsabilidades que pueden desempeñar fuera de sus jornadas laborables.

El propósito de dicha normativa es garantizar que los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico mantengan la honestidad, la imparcialidad y que el ciudadano

conservar la confianza en el funcionamiento de su gobierno. La existencia de conflicto de intereses, así como la apariencia de éstos, se evita con la observancia, por parte de los servidores públicos, de las normas establecidas a dichos efectos, como lo son la Ley de Ética Gubernamental y el Reglamento de Ética Gubernamental. Un análisis ponderado de las disposiciones contenidas en el Artículo 13 del Reglamento de Ética Gubernamental, así como de las opiniones emitidas sobre el mismo por dicha Oficina, nos permite concluir que el mismo está redactado de manera que atiende el necesario balance que debe existir entre los intereses del servidor público en su vida privada y fuera del ámbito gubernamental, y el interés del Estado en que sus servidores observen una conducta impecable que garantice la confiabilidad de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales. No debemos olvidar que es a través de sus servidores públicos que el Estado toma forma y se convierte en un ente activo y participe en la vida de los ciudadanos. Por ello, la percepción que tengan los ciudadanos sobre los servidores públicos incidirá en los grados de legitimidad que la ciudadanía le adscriba, no sólo a los servidores públicos de por sí, sino al Estado, con la consecuente aceptación, rechazo o indiferencia hacia las leyes e instituciones del mismo.<sup>23</sup>

***-Ricardo G. Marrero Guerrero  
Área de Asesoramiento Jurídico  
Oficina de Ética Gubernamental***

## **NOTAS**

<sup>1</sup> Sobre este respecto, véase OPC-98-316, emitida por la OEG el 26 de agosto de 1998, Opinión del Secretario de Justicia Núm. 33 de 6 de julio de 1994.

<sup>2</sup> Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada.

<sup>3</sup> Reglamento Núm. 4827 de 20 de noviembre de 1992. La Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento contienen disposiciones de carácter preventivo que prohíben situaciones con gran potencial de ocasionar efectos negativos a la imagen de integridad de los servidores públicos y de imparcialidad de los procesos gubernamentales. Según expresa el Tribunal Supremo, en *OEG v. Nydia Rodríguez*, 2003 T S P R 48, “el carácter preventivo de estas medidas radica en evitar lesiones mayores de la confianza pública, prohibiendo conductas que de por sí son nocivas”. Como sabemos, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, exige el cumplimiento por parte de las agencias administrativas de determinados requisitos al momento de aprobar, enmendar o derogar una reglamentación. De conformidad con dicha legislación, el concepto regla o

reglamento se define como "cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general, que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia" 3 L P R A §2102(I)

<sup>4</sup> Entre las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental y el Reglamento que deben ser examinadas por todo servidor público que interese desempeñarse o involucrarse en actividades fuera de su jornada regular de empleo se encuentran los Artículos 3 2(f), 3 3 y 3 4 de la Ley de Ética Gubernamental y los Artículos 9, 12, 13 y 14 del Reglamento

<sup>5</sup> El texto del Artículo 13 del Reglamento es el siguiente

(A) Ningún funcionario público aceptará honorarios, compensación, regalos, pago de gastos o cualquier otra recompensa con un valor monetario bajo circunstancias en que su aceptación pueda resultar en o crear la apariencia de un conflicto de intereses con sus obligaciones como servidor público

(B) Ningún funcionario o empleado público realizará labores fuera del horario regular de trabajo que menoscaben sustancialmente su eficiencia o rendimiento para llevar a cabo sus deberes y responsabilidades gubernamentales en una forma aceptable

(C) Ningún funcionario o empleado público aceptará otro empleo, ni se dedicará a cualquier actividad comercial, profesional o de otra naturaleza, en las siguientes circunstancias

- 1) Cuando esté o parezca estar en conflicto sustancial con los intereses de la agencia ejecutiva para la cual trabaja o con los intereses del Gobierno
- 2) Cuando interfiera o razonablemente se pueda esperar que influya en el desempeño de sus funciones oficiales
- 3) Cuando le impida prestar una jornada completa de trabajo a la agencia
- 4) Cuando traiga descrédito a la agencia o al Gobierno

(D) Dentro de las limitaciones establecidas en este Artículo, los servidores públicos podrán dedicarse a la docencia, dar conferencias y a escribir. No obstante, un servidor no podrá, con o sin compensación, dedicarse a enseñar, dar conferencias, hacer discursos o escribir sobre materiales que dependan de información obtenida de su empleo gubernamental, excepto cuando dicha información haya estado disponible para el público en general o esté disponible a petición de parte, o cuando el jefe de la agencia ejecutiva para la cual trabaja dé su autorización por escrito para el uso de dicha información, a base de que su uso es de interés público

(E) Un servidor público que tenga la intención de obtener un empleo adicional en la empresa privada o dedicarse a otras actividades fuera de su jornada regular de trabajo, deberá notificarlo al jefe de la agencia ejecutiva para la cual trabaja

(F) Las disposiciones de este Artículo no impiden a un servidor público participar en actividades políticas de los partidos nacionales y estatales que no estén prohibidas por ley o reglamento, ni participar en los asuntos de una asociación cívica sin fines pecuniarios o aceptar una distinción concedida por tal asociación por una contribución pública meritoria

<sup>6</sup> Aunque de una lectura del texto de este inciso no se desprende el requisito de que la notificación al jefe de la agencia sea por escrito, entiendo que en aras de salvaguardar la responsabilidad del servidor público notificante, dicha gestión debería constar por escrito

<sup>7</sup> El Artículo 2.4 (n) de la Ley de Ética Gubernamental establece el deber del Director Ejecutivo de la OEG de establecer un servicio de opiniones emitidas sobre los asuntos de su incumbencia que sean de aplicación general o sobre asuntos específicos que se le consulten. A dichos efectos se promulgó el Reglamento de Opiniones y Consultas de la Ley de Ética Gubernamental, Reglamento Núm. 5292 de 18 de julio de 1995

<sup>8</sup> Este Artículo, denominado, [Prohibiciones] Relacionadas con la representación de intereses privados conflictivos con las funciones oficiales, en sus cinco incisos establece

(a) Ningún funcionario o empleado público podrá representar, directa o indirectamente a persona privada alguna para lograr la aprobación de una ley u ordenanza, para obtener un contrato, el pago de una reclamación, un permiso, licencia o autorización ni en cualquier otro asunto, transacción o propuesta, si él o algún miembro de su unidad familiar ha participado o participará o probablemente participe en su capacidad oficial en la disposición del asunto. Esta prohibición no será aplicable cuando se trate de actuaciones oficiales del funcionario o empleado público dentro del ámbito de su autoridad.

(b) Ningún funcionario o empleado público podrá representar, directa o indirectamente, a persona privada alguna ante una agencia ejecutiva, respecto a cualquier reclamación, permiso, licencia, autorización, asunto, transacción o propuesta que envuelva acción oficial por parte de la agencia si él o algún miembro de su unidad familiar posee autoridad ejecutiva sobre esa agencia.

(c) Ningún funcionario o empleado público podrá representar o de cualquier otra manera asesorar, directa o indirectamente, a persona privada alguna ante cualquier agencia ejecutiva, tribunal u otra dependencia gubernamental, en casos y asuntos relacionados con el Gobierno de Puerto Rico ni en casos y asuntos que envuelvan conflictos de intereses o política pública entre el Gobierno y los intereses de dicha persona privada.

(d) Ningún funcionario o empleado público a jornada completa podrá, durante horas laborables, representar, asesorar o servir como perito a personas o entidades privadas en litigios, vistas, audiencias públicas o cualquier asunto ante tribunales de justicia, organismos cuasi judiciales y agencias administrativas.

(e) Para los fines de este Artículo y del Artículo 3.7 el término "asunto" significa aquellos en que el funcionario o empleado haya participado.

personal y sustancialmente y que ocurrieron mediante decisión, aprobación o desaprobación, recomendación o consejo, o investigación particular que involucre partes específicas. No incluye la intervención o participación del funcionario o empleado en la promulgación de normas o reglamentos de aplicación general o de directrices e instrucciones abstractas que no aludan a situaciones particulares o casos específicos.

<sup>9</sup> Véase Opiniones emitidas por OEG, OEG-1994-34 de 28 de junio de 1994 y OPC-99-240 de 24 de febrero de 1999.

<sup>10</sup> Opinión del Secretario de Justicia Num 9 de 29 de marzo de 1973.

<sup>11</sup> El Artículo 3.4 (c) dispone lo siguiente: “Ningún funcionario o empleado público podrá representar o de cualquier otra manera asesorar, directa o indirectamente, a persona privada alguna ante cualquier agencia ejecutiva, tribunal u otra dependencia gubernamental, en casos y asuntos relacionados con el Gobierno de Puerto Rico ni en casos que envuelvan conflictos de intereses o de política pública entre el Gobierno y los intereses de dicha persona privada”.

<sup>12</sup> Véase OPC-096-053 de 24 de enero de 1996.

<sup>13</sup> Véase OPC-95-173 de 24 de julio de 1995 y OPC-96-017 de 18 de agosto de 1995. Esta última opinión trata de un abogado que se desempeña como profesor a tiempo completo en la UPR, y representaba los intereses particulares de una persona que acudió a los foros internos de dicha Institución por no estar de acuerdo con una determinación tomada por las autoridades competentes. Se resolvió que empleados-abogados de la UPR no pueden representar a otros empleados de la UPR en pleitos en contra de ésta, debido a que la UPR es patrono directo de todas las partes envueltas y tiene un interés contrario a la parte que representa al empleado público. También en la OPC-96-053 de 23 de enero de 1996, caso que trataba de otro servidor público de la UPR que representaba a un empleado de dicha institución contra la misma entidad universitaria, aún cuando el representante legal no había intervenido en ese asunto dentro de sus funciones oficiales, se determinó que un servidor público que representa o asesora en un caso a otro servidor público de su misma agencia en contra de los intereses de ésta, entrará en un claro conflicto entre los intereses del organismo o dependencia gubernamental para el cual trabaja y los intereses particulares de aquél a quien representa, independientemente de que el servidor público no haya participado personal y sustancialmente en el caso que se esté ventilando ante los tribunales, agencias ejecutivas o cualquier otra dependencia gubernamental.

<sup>14</sup> Sobre este particular, véase OPC-1994-31 de 22 de junio de 1994, y OPC-95-023 de 8 de septiembre de 1994 y de 28 de noviembre de 1994, en reconsideración.

<sup>15</sup> Como parte de esta recomendación se citó el caso *In Re Silvagnoli Collazo* 2001 T S P R 106, Opinión de 29 de junio de 2001 en la cual el Tribunal Supremo estableció que “basta con que en el ejercicio de la función de abogado su actuación sea incompatible con la situación y circunstancias del caso para que resulte obvio que la representación legal es impropia, por afectar la independencia profesional del abogado frente a otro interés público privado”. También se llamó la atención a lo dispuesto en el Canon 11 del Código de Ética profesional que dispone “[s]umo cuidado debe tener el abogado que ocupa un cargo público político en abstenerse de tratar de ejercer influencia o presión indebida en la tramitación de cualquier asunto sometido a la consideración

judicial” Sobre la determinación de si existe un conflicto de intereses o incompatibilidad de funciones de un abogado que representa a unos demandantes en un pleito de daños y perjuicios contra un municipio del cual dicho abogado es asambleísta municipal, véase *García O’Neill v Cruz* 126 D P R 518 de 20 de junio de 1990

<sup>16</sup> La solicitante ocupaba el cargo de Gerente de Contratos de la AVP, con la responsabilidad de dirigir, coordinar y supervisar las actividades relacionadas con la contratación de servicios a través de la realización de subastas formales. Como parte de la evaluación de esta opinión se evaluó una Certificación de las tareas realizadas por la solicitante y una copia certificada de la especificación de clase de ésta

<sup>17</sup> Específicamente se señaló “La Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento contienen disposiciones de carácter preventivo que prohíben situaciones con gran potencial de ocasionar efectos negativos a la imagen de integridad de los servidores públicos y de imparcialidad de los procesos gubernamentales. Según enfatiza el Tribunal Supremo en *OEG v Nydia Rodríguez*, 2003 T S P R 48, “el carácter preventivo de estas medidas radica en evitar lesiones mayores de la confianza pública, prohibiendo conductas que de por sí son nocivas”

<sup>18</sup> Ningún funcionario o empleado público aceptará o mantendrá un empleo o relaciones contractuales de negocio, o responsabilidades adicionales a las de su empleo o cargo público, ya sea en el Gobierno o en la esfera privada que, aunque legalmente permitidos, tenga el efecto de menoscabar su independencia de criterio en el desempeño de sus funciones oficiales

<sup>19</sup> Ningún funcionario o empleado público utilizará los deberes y facultades de su cargo ni la propiedad o fondos públicos para obtener, directa o indirectamente para él, para algún miembro de su unidad familiar, ni para cualquier otra persona, negocio o entidad, ventajas, beneficios o privilegios que no estén permitidos por ley

<sup>20</sup> El Artículo 6 (A) del Reglamento de Ética Gubernamental dispone

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) Usar las facultades de su cargo, propiedad o fondos públicos para un fin privado
- (2) Dar trato preferencial a cualquier persona, salvo justa causa
- (3) Impedir o entorpecer la eficiencia y la economía procesal
- (4) Perder su completa independencia o imparcialidad
- (5) Tomar 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

<sup>21</sup> Op Sec Just Núm 2 de 29 de enero de 1973

<sup>22</sup> La PRT, conocida como la Telefónica de Puerto Rico, hasta 1997 era una agencia gubernamental. Mediante la Ley Núm. 54 de 4 de agosto de 1997 se autorizó la venta de dicha agencia gubernamental, convirtiéndose la misma en una corporación privada. A dichos efectos, la Resolución Conjunta de la Asamblea Legislativa de 14 de junio de 1998, en su Artículo 7 dispuso lo siguiente sobre la venta:

A partir de la Fecha de Cierre la PRTC [hoy día PRT] se tratará como una corporación privada para todos los propósitos relacionados con la aplicación de las leyes de Puerto Rico, y no le aplicará ninguna de las disposiciones de ley que le aplican únicamente a las corporaciones públicas o corporaciones público-privadas (OPC-04-213)

<sup>23</sup> Por estar fuera del alcance de este comentario sobre el Artículo 13 del Reglamento de Ética Gubernamental, y por tratarse de otra Rama de Gobierno no he discutido la normativa establecida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico para regular la conducta de los miembros de la Judicatura del País. Sin embargo, debido a su pertinencia y relación con el tema discutido, a continuación transcribo varias disposiciones de la parte IV, denominada Actividades Extrajudiciales, de los Cánones de Ética Judicial de 2005, 2005 T S P R 039

#### Canon 23 Deber General

Las juezas y los jueces se comportarán públicamente de manera que sus actuaciones no provoquen dudas sobre su capacidad para adjudicar imparcialmente las controversias judiciales no deshonren el cargo judicial y no interfieran con el cabal desempeño de sus funciones judiciales.

#### Canon 24 Actividades Extrajudiciales

Sin menoscabo del cumplimiento de sus deberes judiciales, las juezas y los jueces podrán participar en actividades extrajudiciales relacionadas con el Derecho, el ordenamiento jurídico, la administración de la justicia y en otras no relacionadas con el Derecho, tales como escribir y enseñar. Podrán participar en esas actividades, con sujeción a estos cánones, fuera de horas laborables y también durante horas laborables en situaciones justificadas, siempre y cuando realicen los arreglos administrativos necesarios.

Cuando se expresen mediante ponencias orales o por escrito sobre algún asunto como parte de estas actividades extrajudiciales, evitarán que la audiencia erróneamente perciba que sus expresiones las hacen en su carácter oficial o a nombre o en representación de la Rama Judicial. Las juezas y los jueces deberán señalar al inicio de su ponencia o escrito que sus expresiones responden a sus ideas, criterios u opiniones personales y que en modo alguno representan la posición oficial de la Rama Judicial.

#### Canon 26 Cargos y Encomiendas Incompatibles

Las juezas y los jueces no aceptarán posiciones, cargos o encomiendas que sean incompatibles con sus responsabilidades judiciales, o que

entorpezcan el descargo adecuado de sus deberes al restarle tiempo de sus funciones judiciales, tales como

a toda posición, cargo o encomienda que lesione la imagen de imparcialidad de la Judicatura o que provoque duda razonable sobre la capacidad de las juezas o de los jueces para actuar con imparcialidad en asuntos específicos que pudieran ser llevados ante su consideración,

b toda actividad o gestión que origine notoriedad indeseable,

c toda actividad o gestión en las que el prestigio o la autoridad de su cargo pueda ser percibida como influencia indebida, ya sea ante foros gubernamentales o privados,

d cualquier puesto en las Ramas Ejecutiva o Legislativa, en los gobiernos municipales o en cualquier otro organismo del Estado,

e cualesquiera de los siguientes cargos, funciones o actividades

1 Presidenta o Presidente, Directora Ejecutiva o Director Ejecutivo o funcionaria o funcionario del Colegio de Abogados de Puerto Rico,

2 miembro de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados o de las directivas de las delegaciones de distrito y organismos locales de dicha institución,

3 miembro de cualquier comisión del Colegio de Abogados, salvo aquellas que no planteen conflicto con estos cánones,

4 miembros, directa o indirectamente, de campañas electorales de candidatas o candidatos que aspiren a ocupar cargos en el Colegio de Abogados o en cualquier otra agrupación de abogadas o abogados, en sus juntas de gobierno o en las directivas de sus delegaciones de distrito y organismos locales. Salvo el ejercicio de su derecho al voto, no apoyarán a candidata o candidato alguno para dichas posiciones

5 presidente o presidenta, director o directora, funcionario o funcionaria de cualquier otra agrupación o asociación de abogados y abogadas en Puerto Rico, salvo que puede pertenecer a alguna comisión de éstas que no plantee conflicto con estos cánones,

6 presidenta o presidente, directora o director, o funcionaria o funcionario de cualquier organismo público,

7 tutor o tutora, albacea, síndico, administradora o administrador, o cualquier posición fiduciaria, excepto cuando se trate de asuntos relacionados con sus

parientes, hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad,

8 árbitra o árbitro, mediadora o mediador o amigable componedora o componedor, en entidades públicas o privadas, excepto cuando la ley le asigne tales funciones

**Canon 27 Prohibición del Ejercicio Privado de la Abogacía y la Notaría**

Las juezas y los jueces no ejercerán la abogacía ni la notaría, excepto las funciones de autenticación y autorización de documentos que les asigna la ley. Tampoco actuarán como asesores o asesoras legales de individuos o entidades públicas o privadas, independientemente de que conlleve o no remuneración.

Se abstendrán de recomendar abogadas o abogados para que brinden representación legal ante cualquier foro o servicios profesionales para cualquier gestión, excepto cuando lo hagan como parte del manejo de asuntos de familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o afinidad.

**Canon 28 Actividades Políticas Prohibidas**

Las juezas y los jueces se abstendrán de participar en el proceso político, sin menoscabo de su derecho al sufragio, a sus propias ideas sobre cuestiones políticas y a los deberes y funciones que les asignan las leyes y los reglamentos electorales.

Sin que la siguiente enumeración excluya otras actividades, que por su carácter político le están vedadas, las juezas y los jueces no podrán

a participar en campañas políticas de clase alguna o en reuniones, tertulias, asambleas, convenciones, primarias u otros actos de carácter político-partidista,

b ocupar cargos en organismos o partidos políticos,

c aportar dinero, en forma directa o indirecta, a candidatos o candidatas, organismos o partidos políticos,

d endosar candidatos o candidatas para posiciones electivas o de nombramiento gubernamental o líderes políticos,

e hacer expresiones, comentarios o manifestaciones públicas sobre asuntos o actos de naturaleza político-partidista,

f mantener relaciones estrechas que les identifiquen o que proyecten ante el público que están afiliados o afiliadas a un partido, organización o movimiento político,

g participar en reuniones con funcionarios o funcionarias gubernamentales para discutir asuntos de índole político-partidista,

h entablar polémicas con candidatos o candidatas, o líderes políticos,

1 fomentar los intereses de organismo o partido político alguno,

**Canon 32 Actividades Extrajudiciales Remuneradas**

Las juezas y los jueces no prestarán servicios extrajudiciales remunerados, salvo en actividades que no sean incompatibles con estos cánones y cuya prestación no afecte adversamente el fiel y diligente desempeño de sus labores y funciones judiciales. Las juezas y los jueces que interesen prestar servicios extrajudiciales remunerados, deberán solicitar anualmente una dispensa al Juez Presidente o Jueza Presidenta del Tribunal Supremo.

La fuente de dicha remuneración o la manera en que se hacen los pagos no dará base a la creencia de que se ejerce o pretende ejercer influencia indebida en las juezas y los jueces. La remuneración recibida no excederá la que bajo iguales circunstancias correspondería razonablemente a una persona que no fuera miembro de la Judicatura.

**REFERENCIAS**

- Cánones de Ética Judicial de 2005, 2005 T S P R 39
- Cánones de Ética Profesional 4 L P R A Ap IX
- García O'neill v Gruz*, 126 D P R 518 (1990)
- In re Silvagnoli Collazo* 2001 T S P R 106
- Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada
- Ley Núm 54 de 4 de agosto de 1997
- Reglamento de Ética Gubernamental, Reglamento Núm 4817 de 20 de noviembre de 1992
- Reglamento de Opiniones y Consultas de la Ley de Ética Gubernamental, Reglamento Núm 5292 de 18 de julio de 1995
- Resolución Conjunta Asamblea Legislativa de 14 de junio de 1998
- OEG v Nydia Rodríguez*, 2003 T S P R 48
- OEG-1994-34 de 28 de junio de 1994
- OPC-98-316 de 26 de agosto de 1998
- OPC-99-240 de 28 de junio de 1999
- OPC-096-053 de 24 de enero de 1996
- OPC-95-173 de 24 de julio de 1995
- OPC-96-017 de 18 de agosto de 1995
- OPC-1994-31 de 22 de junio de 1994
- OPC-95-023 de 8 de septiembre de 1994
- OPC-95-023 (en reconsideración)
- Op Sec Just Núm 2 de 29 de enero de 1973
- Op Sec Just Núm 33 de 6 de julio de 1994
- Op Sec Just Núm 98-316 de 26 de agosto de 1998

---

## **COMENTARIOS LEGISLATIVOS**

---

# EL OFICIAL INTERAGENCIAL DE ÉTICA: GÉNESIS, TRAYECTORIA Y VISIÓN DE FUTURO

---

Durante el año fiscal 2004-2005, la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG) propuso un proyecto de ley para la creación del Oficial Interagencial de Ética un delegado de la OEG destacado en cada agencia y municipio que recibirá y proveerá información pertinente, promoverá la difusión y comprensión de las normas éticas, incentivará la sana administración pública, identificará posibles conflictos de intereses y servirá de enlace entre su organización y la OEG. El diseño del puesto responde a la necesidad organizacional local de contar con personal exclusivamente dedicado a trabajar y adelantar la gestión ética en cada entidad pública de la Rama Ejecutiva.

Esta medida tripartita fue radicada el 4 de mayo de 2004 y la Cámara de Representantes la aprobó el 23 de junio. Luego de varias enmiendas, el 30 de junio el Senado aprobó el proyecto, por lo que envía el mismo a La Fortaleza, para la firma de la Primera Ejecutiva. Dicha firma nunca se efectuó. No obstante, este proyecto ha vuelto a la consideración de la Asamblea Legislativa como el P de la C 391.

Analizar la importancia de dicho proyecto para adelantar la gestión ética organizacional, nos conduce a esbozar un breve análisis sobre el desarrollo de ese componente en la historia de la normativa ética gubernamental. Y esto, a los efectos de explorar el beneficio organizacional que representaría para el crecimiento de la gestión ética en el servicio público de la Rama Ejecutiva. Consideremos lo siguiente:

El 24 de julio de 1985, se aprobó la Ley Núm 12, la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que a su vez creó la OEG. Esta Ley establece un Código de Ética para los servidores públicos de la Rama Ejecutiva, incluyendo sus corporaciones públicas, las agencias, municipios, corporaciones especiales de desarrollo

---

Deseamos reconocer la colaboración del profesor Jesús Nieves Mitaynez y la señora Alba I. Vargas Román en la elaboración de este escrito.

municipal, los consorcios municipales y las juntas, estatales y locales, constituidas al amparo de la ley federal “Work Force Investment Act” Además, se le concedió el poder para examinar los informes financieros de ciertos funcionarios o empleados de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial También establece restricciones para las actuaciones de los ex servidores públicos de las tres ramas de gobierno

Esta ley se crea para promover y preservar la integridad de los servidores públicos y sus instituciones, para garantizar la obediencia de las leyes, evitar el lucro personal indebido, evitar los conflictos de intereses y restaurar la confianza del pueblo en su gobierno A los efectos de hacer viable el cumplimiento con lo dispuesto, la Ley de Ética Gubernamental le delegó al Director Ejecutivo de la OEG el diseño y la administración de las políticas públicas de prevención y fiscalización Gestionar la administración de ambas políticas requiere de iniciativas en el seno de cada organización pública, que promuevan y monitoreen la implantación de las medidas ético gubernamentales que procedan Específicamente en materia de prevención, el Artículo 2 4 (r) dispone que el Director Ejecutivo tiene la obligación de

“proveer información y promover la difusión y comprensión de las normas de ética en las agencias para orientar al público y para educar y enterar a los servidores públicos y a los ciudadanos sobre las funciones de la Oficina y sobre la ética gubernamental en general”

El Artículo 2 4 (s) establece que el Director Ejecutivo puede

“delegar, bajo su supervisión, en cualquier funcionario de su agencia o de cualquier otra agencia gubernamental que al efecto designe, cualquier facultad o poder, cuando ello fuere necesario, excepto el poder de reglamentación”

El Artículo 2 4 (g) faculta al Director Ejecutivo para

“emitir las órdenes que sean necesarias y convenientes para cumplir con sus funciones, responsabilidades y deberes bajo esta Ley”

En cumplimiento con sus deberes y haciendo uso de sus facultades, la OEG emite el 4 de noviembre de 1986, la Carta Circular 86-2 que indica que cada agencia deberá designar un empleado de alto nivel, de experiencia, preferiblemente jurídica, para que sea el oficial de ética de la agencia y que a su vez sirva de enlace con la Oficina de Ética Gubernamental La implantación de este rol conllevó la detección de una necesidad logística la

incorporación de personal activo y diestro en el ámbito interno de cada organización pública, para colaborar en la implantación local del proyecto ético gubernamental

El 21 de septiembre de 1997 la OEG emite otra Carta Circular, en la cual se establece que entre los deberes de este oficial de enlace está

- Servir de enlace con la OEG, conocer la Ley Núm 12, los reglamentos relativos a la misma, cartas circulares y comunicaciones emitidas por la Oficina
- Coordinar la preparación de un programa de orientación y consejería para los servidores públicos del lugar donde trabaja
- Coordinar con la OEG para llevar a cabo programas, talleres y actividades para la promoción y divulgación de la Ley Núm 12
- Asistir a todos los talleres, reuniones o cualquier otro tipo de actividad similar relacionada con la implantación de la Ley Núm 12
- Referir a la OEG cualquier planteamiento, situación, querrela o asunto que sea llevado ante su consideración y que en hecho o apariencia constituya una violación a la Ley de Ética
- Mantener comunicación con la Oficina y colaborar en el proceso a seguirse en aquellas situaciones donde sea necesario aplicar las disposiciones de la Ley de Ética
- Darle seguimiento a las acciones de naturaleza civil y las sanciones administrativas que se impongan contra cualquier servidor público de su agencia
- Mantener informado al Jefe de la Agencia de sus gestiones como Oficial de Enlace y de aquellas necesidades que surjan y que sean necesarias atender para el mejor desempeño de su función

Al precisar y establecer sus deberes, esta segunda iniciativa contribuyó a desarrollar el potencial organizacional del oficial de enlace. Desde su incorporación en la fase operacional de las iniciativas ético gubernamentales, el oficial de enlace ha jugado un papel destacado, tanto en la recepción como en la comunicación de información sobre los deberes administrativos de los servidores

públicos para con la OEG. Se destaca el manejar la información relacionada a la obligación que tienen ciertos funcionarios de rendir informes financieros y de entregar los mismos con acuse de recibo, para luego enviar dicha documentación a la OEG como evidencia de la gestión realizada. Además, dicho servidor público también es responsable de mantener informada a la OEG sobre los cambios que sobrevengan en los puestos que rinden los informes financieros.

A los efectos de maximizar el potencial de la gestión del Oficial de Enlace en todas las tareas que le corresponden, la OEG comienza un plan piloto en 145 agencias mediante el establecimiento de Comités de Ética. La iniciativa resultó ser muy exitosa, debido a que contribuyó a promover la instrumentación de los requerimientos y procesos relacionados con el cumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental. El 25 de marzo de 1996 el Primer Ejecutivo emitió el Boletín Administrativo Núm. 1996-16, en el cual se ordenaba que todas las agencias del gobierno central procedieran a crear un Comité de Ética. Dado que la iniciativa se gestionó como una orden ejecutiva, ésta no fue de aplicación a las corporaciones públicas ni a los municipios. Sin embargo, es importante destacar que varios de ellos crearon sus comités de ética aun cuando la ley los eximía de cumplir con lo dispuesto en la orden.

Los efectos positivos alcanzados por los Comités de Ética en el plano local de las agencias, propició que se crearan por mandato de la Ley Núm. 157 del 18 de julio de 1999. Desde entonces, crear y mantener el Comité de Ética es una obligación para todas las agencias de la Rama Ejecutiva, las corporaciones públicas, municipios, corporaciones especiales de desarrollo municipal, consorcios municipales, juntas estatal y local, constituidas al amparo de la "Work Investment Act". En la actualidad hay un total de 212 Comités de Ética.

La Ley Núm. 157 añadió el Artículo 2.6 a la Ley de Ética Gubernamental, que además de instituir la creación de los Comités de Ética, establece sus funciones y deberes, y particularmente establece su composición, a saber: Ayudante Especial del Jefe de la Agencia, Director de la División Legal, Director de la Oficina de Recursos Humanos, Director de Auditoría Interna o Finanzas, Oficial de Enlace de la agencia, y cualquier otra persona nombrada por el jefe de la agencia ejecutiva o el alcalde. En cualquiera de estos casos, una persona puede representar al funcionario, según sea necesario.

A tenor con lo dispuesto en el Artículo 24 (h) de la citada Ley de Ética Gubernamental, el Director Ejecutivo aprobó el Reglamento para el Funcionamiento y las Operaciones de los Comités de Ética Gubernamental el 6 de octubre de 2000. Mediante el referido reglamento se establecen las normas que deberán regir las actuaciones de cada uno de los Comités de Ética. Asimismo, se establece todo lo relacionado a la presentación de los planes de trabajo e informes de progreso por parte del Comité, las intervenciones éticas que la Oficina realizará a cada uno de los Comités, y las instancias en que será posible nombrar con la aprobación de la OEG un Consejo Facilitador, entre otros asuntos.

Las funciones del Comité de Ética, entre otras, son las siguientes:

- Preparar un plan de trabajo en coordinación con la OEG
- Mantener informado al jefe de la agencia o alcalde sobre los trabajos que se realizan en el Comité
- Coordinar con la OEG la participación de los funcionarios y empleados de su agencia en las actividades sobre la Ley de Ética Gubernamental que organiza dicha Oficina
- Mantenerse informado de los informes de intervención de la Oficina del Contralor. Darle seguimiento y asegurarse que se cumpla con los señalamientos de los mismos, así como de los informes de auditoría interna y externa realizada en sus respectivos organismos gubernamentales
- Velar que se establezcan controles administrativos que impidan y desalienten al personal a incurrir en violaciones a la Ley de Ética Gubernamental, sus reglamentos y cualquier otra ley dirigida a promover la integridad en el servicio público
- Cumplir y velar para que el personal de su organización cumpla con las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental, sus reglamentos, opiniones, cartas circulares, órdenes y comunicaciones
- Constatar de tiempo en tiempo la efectividad de los controles administrativos establecidos por su agencia y velar que se cumpla con los mismos

- Coordinar con la OEG la asistencia a talleres y actividades de orientación para la promoción y divulgación de la Ley de Ética Gubernamental, sus reglamentos, opiniones, cartas circulares y comunicaciones
- Establecer métodos de comunicación para asegurar que el personal de nuevo ingreso o que cese en su cargo reciba información u orientación sobre las responsabilidades que le impone la Ley de Ética Gubernamental
- Recibir los formularios de informes financieros y establecer procedimientos para su distribución a los funcionarios o empleados de su agencia que tienen la obligación de rendir los mismos ante la OEG
- Informar a la OEG sobre cualquier cambio (ceses, tomas de posesión, de cargos o interinatos) que ocurra sobre los puestos en su agencia que están obligados a rendir informes ante la OEG, dentro de los siguientes quince días calendario a partir de la fecha en que ocurra el cambio
- Informar a la OEG cualquier cambio en los títulos de los puestos y toda reorganización en la agencia o municipio que afecte los puestos obligados a someter informes financieros
- Asistir a la OEG en cualquier gestión para obtener información sobre los puestos que tienen que rendir dichos informes, inclusiones o exclusiones de otros cargos en la orden que emite el Director Ejecutivo para rendir informes, y otras tareas relacionadas
- Promover entre el personal de la agencia la discusión de temas relacionados con la ética en general
- Diseñar, planificar e implantar otras estrategias internas para dar a conocer la ley entre los servidores públicos de su agencia y promover la obediencia a las normas éticas
- Referir a la OEG aquellas situaciones de posibles conflictos de intereses o de violación a las normas éticas establecidas en la Ley y sus reglamentos. La OEG es el único organismo que puede procesar y sancionar a un funcionario o empleado público por violación a la Ley de Ética Gubernamental y sus reglamentos

- En los casos en que las agencias constituyan un consejo facilitador, el Comité de Ética deberá poner a disposición de éste los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades que le correspondan, una vez autorizadas por el comité en el plan de trabajo
- Ofrecer a los miembros del consejo facilitador los recursos y el tiempo necesario dentro de sus respectivas responsabilidades para cumplir con las encomiendas y funciones que les requiere su participación en dicho consejo
- Asistir puntualmente a las reuniones en que la OEG convoque al Comité de Ética o a cualquiera de sus miembros
- Mantener comunicación con la OEG y colaborar con ésta según le sea requerido
- Realizar cualquier otra función que la OEG estime necesaria para cumplir con los objetivos de la Ley de Ética Gubernamental y sus reglamentos

La creación de estos equipos de trabajo en las agencias ejecutivas, compuestos por funcionarios de alto nivel, forma parte de los esfuerzos ético gubernamentales orientados a proveer a los servidores públicos la información y las alternativas que les asistan en el desempeño ético de sus funciones públicas. De esa forma se reduce el riesgo de violación a la ley de ética por desconocimiento, y se gestiona la sana administración pública. Ello contribuye a mejorar y mantener la calidad de los servicios públicos en un marco de excelencia gubernamental para el beneficio de Puerto Rico.

Otra enmienda a la Ley, dirigida a intensificar la política pública de prevención es la Ley Núm. 13 de 11 de abril de 2001, que incorpora el Artículo 27 a la Ley de Ética Gubernamental. Allí se establece por mandato de Ley, el Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético, el cual había sido creado por la Oficina de Ética Gubernamental desde el 1 de mayo de 2000 por Orden Administrativa de su Director Ejecutivo. El Reglamento del CDPE establece funciones adicionales a los Comités de Ética. Procedemos a identificarlas.

- Brindar ayuda técnica y recursos humanos para la coordinación de los cursos en sus respectivas agencias o

municipios. Esto conlleva la identificación de personal que pueda adiestrarse en el CDPE y a su vez adiestrar a los servidores públicos de la agencia en que trabaja, en aquellos temas que la OEG le autorice

- Desarrollar planes de adiestramiento con información sobre los servidores públicos que tomarán los cursos, el lugar donde se ofrecerán los mismos y toda la logística de la coordinación que permita a los servidores públicos tomar las diez horas de cursos requeridas por ley y este reglamento
- Preparar y mantener los registros de los servidores públicos activos en su agencia ejecutiva. Incluir en el registro cualquier nuevo reclutamiento o cese en la agencia. Este registro permitirá hacer las anotaciones de cuáles servidores públicos han tomado los cursos requeridos. Semestralmente se compararán dichos registros con los que mantiene el CDPE
- Desarrollar mecanismos para informar y recordar la responsabilidad de cada servidor público de tomar diez horas cursos ofrecidos por el CDPE, así como, notificar el incumplimiento de esta responsabilidad al servidor público y a la OEG

El 30 de marzo de 2005 la OEG emitió la Carta Circular Número 2005-10, donde se designan los asuntos relacionados con la educación continua en materia de ética gubernamental a los directores de recursos humanos de las agencias. También se consignó en la Carta Circular Número 2005-11 del 31 de marzo del mismo año, según lo establece el Artículo IV, inciso (D) del Reglamento de los Comités de Ética, que las agencias con un mayor número de empleados constituyan consejos facilitadores, como una alternativa organizacional que le brinde apoyo al Comité de Ética local

Las funciones de los Comités de Ética Gubernamental aquí descritas, no eximen a los servidores públicos de su obligación personal de cumplir con las horas de cursos requeridos por la ley y las disposiciones reglamentarias aplicables. Y, claro está, además de estas funciones, los miembros del Comité de Ética deben cumplir con los deberes y las obligaciones que sus puestos exigen.

Los Comités de Ética llevan a cabo múltiples y diversas tareas, el cumplimiento de las cuales requiere de personal diestro,

acceso y manejo del tiempo necesario para cumplir con los deberes y expectativas correspondientes, recopilación y difusión de información, comunicación interna y externa efectiva, monitoreo y cumplimiento constante de los calendarios, análisis de situaciones y procesos organizacionales, entre otras. De todo lo anterior se infiere que el cúmulo de trabajo es amplio, constante y exigente.

Hemos descubierto que el cumplimiento con algunas de estas responsabilidades puede verse afectado. En particular, se destaca la que conlleva reunirse a menudo como comité para repasar, realizar o evaluar las tareas que se les ha asignado, al igual que la de mantener comunicación con la OEG sobre las enmiendas a la Ley de Ética, cartas circulares emitidas, calendario de orientaciones, métodos alternos de educación nuevos, entre otros. También, se destaca la dificultad asociada a la entrega del plan de trabajo e informes de progreso en el tiempo requerido. Otro elemento crucial identificado nos refiere a la continuidad de los trabajos.

Quienes tienen esta tarea están clasificados en puestos de confianza de libre selección y libre remoción, esto puede significar que la composición interna del comité puede experimentar cambios frecuentes, situación que afecta directamente la continuidad de las labores asociadas a la gestión ética local. Nos referimos al acceso y el manejo constante y adecuado de información pertinente como asuntos relacionados a la radicación de informes financieros, administración eficiente de los expedientes de trabajo de los comités, monitoreo de los cambios asociados a la incorporación de nuevos integrantes en el comité. Éstos son sólo algunos de los ejemplos reales que constata el personal de la OEG en las visitas de intervención que realizan anualmente.

En la búsqueda de mejorar los logros obtenidos por los comités de ética para garantizar la continuidad en los planes de trabajo y para evitar que se afecte la comunicación entre la OEG y dichos comités, es necesario seguir cultivando el desarrollo ético local de cada entidad pública. Entendemos que ésta debe evolucionar de acuerdo a las nuevas necesidades de los servidores públicos y de acuerdo a las numerosas tareas que se les han asignado a los miembros de los Comités de Ética. El puesto del Oficial Interagencial de Ética concilia las necesidades locales y las expectativas logísticas de la OEG en torno al desarrollo ético de cada entidad gubernamental.

La nueva alternativa que se sugiere es la creación de un puesto de carrera en el Comité de Ética y la reducción en los miembros que lo componen. Como ya hemos apuntado, este puesto llevaría

el título de Oficial Interagencial de Ética. El mismo respondería a las solicitudes y requerimientos de la OEG. Dependiendo de la estructura organizacional, tamaño y distribución geográfica de la agencia, será necesario que se nombre a por lo menos un empleado regular en cada área geográfica o región para ocupar el puesto. Los criterios de selección serán cónsonos con la misión, visión y política pública de la OEG, quien establecerá los mismos. A su vez, la OEG dictará las guías sobre cómo evaluar el desempeño de dicho Oficial.

El avance que representaría la incorporación de este puesto en el organigrama operacional local de cada entidad pública, estriba en que sería estable. De esta manera, se añadiría continuidad a las tareas éticas que le corresponde a cada organización llevar a cabo. El Oficial Interagencial de Ética tendrá que dedicar todo su tiempo laboral a esta tarea, para actuar efectivamente sobre las necesidades específicas de su agencia y establecer estrategias adecuadas de prevención a nivel local. Esto sería de gran ayuda a la OEG y al CDPE en la importante tarea de la investigación, para desarrollar estrategias basadas en las condiciones éticas de cada organización pública, y así, adelantar la formación de los servidores públicos, a los efectos de desarrollar el desempeño de éstos en sus ejecutorias públicas.

El Oficial Interagencial de Ética, al ocupar un puesto de carrera pasaría por el principio de mérito que según la Ley 184 del 3 de agosto de 2004, establece lo siguiente:

Todos los empleados públicos serán seleccionados, ascendidos, retenidos y tratados en todo lo referente a su empleo sobre la base de la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, ni sus ideas políticas o religiosas, condición de veterano ni por impedimento físico y mental (Artículo 3, inciso 4)

Indudablemente, esto promueve la selección de una persona a base de sus méritos. Una vez esté en el puesto tampoco podrá aportar dinero a organizaciones de partidos políticos, ocupar cargo alguno en la dirección u organización de un partido político, postularse para un cargo público electivo, participar o colaborar en campaña política de clase alguna, ocupar o haber ocupado un cargo público electivo en los cuatro años previos al nombramiento como Oficial Interagencial de Ética, aplicar criterios partidistas al ejercicio de sus funciones o utilizar su posición oficial para fines político partidistas o para otros fines no compatibles con el servicio público.

Los deberes y responsabilidades del Oficial Interagencial de ética serían, entre otros, los siguientes

- tomar los cursos diseñados por la Oficina para el desempeño de sus funciones y para actualizar los conocimientos de la Ley de Ética Gubernamental y de la reglamentación emitida al amparo de dicha legislación,
- implantar programas mediante los cuales sean revisados los procesos de subastas, contrataciones, y los registros llevados por las agencias en cumplimiento con los diferentes estatutos,
- coordinar y asegurar que el Comité cumple con los deberes legales y reglamentarios,
- mantener informada a la Oficina sobre los trabajos y asuntos que se realizan en su agencia para la implantación de iniciativas, programas y proyectos relacionados a la ética gubernamental, coordinar las acciones de conformidad con las normas que establezca la Oficina,
- realizar cualquier otra función que a juicio del Director de la Oficina sea conveniente para el logro de la excelencia, integridad, honestidad y veracidad en las gestiones públicas,
- no tendrá facultad para procesar, adjudicar, otorgar prórrogas, sancionar a los servidores públicos de su agencia que incurran en posibles violaciones a la Ley de Ética Gubernamental o sus reglamentos, ni ejercer cualquier otra función inherente a la Oficina, a menos que dicha función le sea expresamente delegada,
- la agencia concernida está obligada a brindarle el apoyo tecnológico, recursos humanos, instalaciones físicas, y la ayuda que el Oficial Interagencial de ética le solicite para poder cumplir con la encomienda delegada por la Oficina, ello dentro de un marco razonable que tome en consideración la disponibilidad de los recursos en cada entidad gubernamental,
- ningún funcionario o empleado público de la agencia podrá obstruir, dilatar o entorpecer el desempeño de la funciones del Oficial Interagencial de Ética,

- cuando éste no pueda continuar en el desempeño de sus funciones –sea por incapacidad física o mental, renuncia, retiro, despido- la autoridad nominadora deberá informarlo a la Oficina, dentro de los diez (10) días de haber advenido en conocimiento de dicha situación y cubrirá esa vacante con celeridad. En todos los nombramientos sucesivos se observarán los criterios previamente mencionados,
- el presupuesto necesario para sufragar los costos relacionados con las funciones del Oficial Interagencial de Ética será incluido como parte de los gastos operacionales de cada agencia de la Rama Ejecutiva,
- radicará informes financieros y la OEG certificará que no tiene querrelas administrativas por incumplimiento a la Ley de Ética y sus reglamentos,
- la autoridad nominadora será la responsable de seleccionar y nombrar al Oficial Interagencial de Ética,
- la Oficina de Ética tendrá un plan de adiestramiento continuo al Oficial Interagencial de Ética para que pueda tener claro lo que se espera de él y esté actualizado con todo lo relacionado a la Ley de Ética Gubernamental y asuntos relacionados

Sin lugar a dudas, la propuesta del Oficial Interagencial de Ética representa un eslabón determinante en la historia de las iniciativas de la OEG para diseñar y promover la gestión ética en el plano interno de las entidades gubernamentales. La propuesta plantea un marco de referencia operacional que apoya la proyección de la gestión ética gubernamental hacia el desarrollo de la ética organizacional y la integridad institucional. Estamos convencidos de que el Oficial Interagencial de Ética, junto al Comité de Ética, ambos bajo la dirección de la Oficina de Ética Gubernamental, constituyen una ecuación positiva hacia el desarrollo de las políticas de prevención en el plano local de las organizaciones públicas de la Rama Ejecutiva.

*-Kelineth Quiñones Montañez  
Área de Prensa y Comunicación, OEG  
-Nelson R Moll Martínez  
Promotor de la Ética  
Área Administrativa CDPE, OEG*

---

## RESEÑA

---

# MÁS ÉTICA, MÁS DESARROLLO

*Bernardo Kliksberg*  
*Buenos Aires Temas Grupo Editorial SRL, 2004*

---

## **Sobre el autor**

Bernardo Kliksberg coordina el Instituto Interamericano para el Desarrollo, entidad adscrita al Banco Interamericano de Desarrollo, el cual promueve el desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe a través de sus operaciones de préstamo, actividades de investigación y de difusión de conocimiento. Dicho instituto opera como un centro de capacitación para organizaciones de los sectores sociales de América Latina y el Caribe. Su metodología de capacitación se proyecta a través de una visión integral que vincula los contextos sociales, económicos e institucionales de dichas regiones, a los efectos de analizar los desafíos que enfrentan los formadores y gerentes de las políticas sociales, y propone instrumentos para actualizar y perfeccionar la gerencia social como alternativa a las tendencias reduccionistas. Reconocido internacionalmente como precursor de este modelo, Kliksberg procura aportar un nuevo paradigma a la planificación de proyectos de desarrollo y a los procesos de diseño e implantación de políticas públicas.

## **Contextos e ideas centrales**

En el libro que reseñamos, el autor integra varios trabajos previos, en los que éste considera las relaciones entre la ética y la economía, desde una perspectiva alternativa. Primeramente advierte sobre el impacto que los valores éticos pueden tener sobre las dimensiones del desarrollo. Elevar el Producto Bruto Per Cápita, figura como un objetivo importante y deseable, pero como un medio al servicio de fines mayores, como los índices de nutrición, salud, y educación de una sociedad. Hay una gran diferencia entre los medios y los fines que no debe perderse de vista. Luego explora los desafíos éticos más apremiantes de América Latina, y analiza expresiones concretas de la ética en el quehacer humano. Además, presenta propuestas para una economía

---

Deseo reconocer la colaboración de la señora Bibiana Ferrauoli Suárez, quien tuvo la gentileza de facilitarme el libro para esta reseña.

orientada por la ética. Las áreas económica, política y social están tan interrelacionadas, que lo que sucede a cada una de ellas condiciona inexorablemente a las demás. Según el autor, una visión puramente economicista del desarrollo confrontará severas dificultades, lo que demanda una reevaluación integral de las relaciones entre crecimiento económico y desarrollo social. La gerencia social se presenta entonces como un proceso que logra establecer una red valiosa entre la gente y las instituciones, conducente a un desarrollo económico y social efectivo. La inversión para crear redes que conecten operacionalmente a múltiples actores y sectores, puede generar resultados multiplicadores sobre el desarrollo. Entre éstos, el autor destaca los siguientes: profesionales y líderes de la sociedad civil, universidades y centros de capacitación, medios de comunicación social, así como a las comisiones de la Asamblea Legislativa que consideran los asuntos económicos y sociales.

### **Desafíos**

El autor hace una exhortación a repensar el desarrollo como un proceso. Argumenta que el crecimiento económico sostenido y el progreso social deben reforzarse y ampliarse, con el propósito de aumentar las oportunidades de todos para fortalecer sus capacidades. De esta manera, se mejorará la calidad de vida de los sectores desfavorecidos. Para Kliksberg, estructurar este paradigma representa un desafío ético.

### **Algunos sectores prioritarios**

El autor nos refiere a sectores específicos, entre éstos destaca la situación de la mujer, quienes a pesar de haber logrado avances significativos, continúan experimentando discriminación en el contexto socioeconómico. Su incorporación a la fuerza de trabajo refleja una tendencia a ocupar posiciones inferiores, y su contribución en el trabajo del hogar no figura en las estadísticas económicas. Condiciones que se refuerzan mediante la diseminación de estereotipos tradicionales sobre los roles de la mujer en la sociedad. Por otra parte, Kliksberg destaca que en América Latina viven aproximadamente 40 millones de niños en las calles, víctimas del impacto de la pobreza y la desarticulación de sus familias. Algunos se refieren a ellos como “niños de la calle”, a modo de que esa hubiese sido su elección, racionalización que, según el autor, podrá calmar algunas conciencias, pero niega

la realidad de abandono en que se encuentran estos niños. A nivel internacional, diversos organismos han iniciado una campaña para no referirse a ellos de este modo.

### **Corrupción, desigualdad, valores y capital social**

Plantea el autor que la corrupción es a su vez, una de las vías principales para incrementar la desigualdad. Advierten las investigaciones que, en las sociedades altamente polarizadas, los grupos de mayor poder cuentan con más oportunidades e incentivos para prácticas corruptas y mayores posibilidades de impunidad. Según cálculos recientes del Banco Mundial, un cinco por ciento del Producto Bruto Mundial, se desperdicia anualmente debido a la corrupción. La desigualdad hace disminuir el capital social y, por ende, afecta el bienestar de toda la población. A mayor capital social, mayor crecimiento económico, menor criminalidad, más salud y gobernabilidad democrática. Los valores éticos dominantes en una sociedad, el grado de confianza entre sus miembros, su capacidad de colaboración y la conciencia cívica, representan dimensiones que abarca el capital social. El autor nos remite a Robert Putnam, uno de los precursores del estudio del capital social, quien afirma que estos elementos evidencian la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad.

### **Responsabilidad social empresarial**

Otra expresión del capital social es la responsabilidad social empresarial. Se refiere al cumplimiento de la función económica, social y ambiental que tiene una empresa, pero excediendo los requerimientos que le establece la ley y las expectativas que la comunidad pueda tener respecto a ésta. La empresa de hoy debe involucrarse y atender los nuevos retos y exigencias, no sólo las que representan sus clientes, sino también aquellas que envuelven las relaciones con sus propios recursos humanos y el resto de la sociedad. La responsabilidad social empresarial es una figura que concibe el respeto a los valores éticos, a las personas, a las comunidades y al medio ambiente, como una estrategia integral que incrementa el valor añadido y, por lo tanto, mejora la situación competitiva de la empresa. Se trata más bien de un conjunto de políticas, prácticas y programas que se adoptan para todas las operaciones y procesos de toma de decisión empresarial.

Para abordar esta nueva realidad, es necesario que la empresa implemente un Programa de Responsabilidad Social Corporativa, programa que tiene como objetivo contribuir al desarrollo de la comunidad de la que la empresa es parte. De esta forma, las organizaciones comerciales no sólo se preocupan por la rentabilidad, sino también por el desarrollo y el bienestar de la sociedad a la que están vinculadas.

### **Estado, sociedad y la esfera pública**

De igual forma, resulta apremiante replantear las relaciones entre el Estado y la sociedad, tanto desde el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales, como de las comunidades de base. Rediseñar el Estado para facilitar y promover desarrollo social, implica trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales y conectarse con las nuevas tecnologías en desarrollo institucional y gerencial. Pero esta propuesta, según el autor, debe ir más allá de simplemente adoptar las soluciones gerenciales de moda, sino, que conlleva un esfuerzo de investigación y mejoramiento que genere innovación organizacional en las áreas sociales. Envuelve enfrentar interrogantes básicas como cuáles son los problemas realmente estratégicos que obstruyen la eficiencia, y cómo encararlos apoyándose en los avances de las ciencias gerenciales.

Kliksberg señala la urgencia de incorporar la discusión de la ética en la agenda pública, particularmente en las políticas económicas, tanto para erradicar la corrupción como para motivar actitudes positivas. Según éste, la ausencia de un debate ético permanente, ha generado un conjunto de situaciones resultantes de la degradación o carencia de normas sociales, y que ha facilitado la corrupción. Advierte que se debe trascender la enseñanza de la ética, y que es preciso discutir y vincular en cada disciplina los dilemas éticos que le son inherentes y que surgen en la práctica. Enfatiza en las profesiones relacionadas con la administración de empresas y las finanzas, por su relación estrecha con el desarrollo.

### **La educación es prioritaria**

El proyecto educativo también tiene que extenderse al interior de las organizaciones. Una de las inversiones más rentables del planeta es la inversión en los recursos humanos, lo que resulta en una forma de acumulación de capital. Según consideraciones del Banco Mundial, en una sociedad existen cuatro tipos de capital, a

saber los activos naturales o recursos geográficos, los activos producidos por la acción humana, el capital humano per se y el capital social. Los niveles educacionales del personal de una empresa determinarán su capacidad competitiva y su aptitud ante un panorama mundial que se caracteriza por ser uno altamente complejo y variable. De igual modo, definirán su posición ante los procesos de globalización, donde se multiplican las interrelaciones y se producen cambios geopolíticos, económicos y tecnológicos en espacios brevísimos de tiempo. De manera que la relevancia que una sociedad le confiere a la educación adquiere una dimensión estratégica para elevar sus niveles de desarrollo.

Advierte el autor que los países que invierten en educación, no sólo en el sistema formal, sino en su estructura organizacional, resultan con los mayores niveles de desarrollo. Tal es el caso de Noruega, país que por su elevado desarrollo social, y ostentar una economía sólida y niveles de corrupción casi inexistentes, figura número uno en los Índices de Desarrollo Humano de la ONU. Su gobierno impulsa una discusión ética permanente en el sistema educativo y a través del ejemplo de sus líderes, acerca de los valores anticorrupción, igualdad, solidaridad y cooperación. Finlandia, Suecia, Holanda y Canadá, también se caracterizan por tener altos niveles de equidad en el acceso universal a la educación y a la salud. En sus culturas prevalece una actitud de rechazo a la desigualdad y de apoyo a la igualdad de oportunidades.

### **El reto cultural**

Precisamente, la cultura es el ámbito básico donde una sociedad concibe sus valores y los transmite generacionalmente, y éstos a su vez, incidirán fuertemente sobre los esfuerzos de desarrollo. Si los valores dominantes se concentran en el individualismo, el consumismo, la indiferencia frente al destino de los demás, y la falta de responsabilidad colectiva, es de esperarse que estas conductas debiliten el tejido social y conduzcan hacia un orden de inequidad social, y probablemente una extensión de la corrupción. La cultura tiene un efecto marcado sobre el estilo de vida de los diversos grupos. Según observa la UNESCO, la cultura abarca percepciones, imágenes, formas de expresión y de comunicación, y muchísimos otros aspectos que definen la identidad de las personas y de las sociedades. Ese conjunto de conocimientos, modos de vida, costumbres y manifestaciones de un grupo, se traduce en un factor decisivo de cohesión social que

puede estimular u obstruir la conformación de capital social para el ahora y el después

### **Voluntariado**

El autor enfatiza la importancia del voluntariado para fortalecer la solidaridad, la cooperación y la responsabilidad colectiva, valores que a su vez logran impactar un segmento del Producto Bruto Nacional. Los voluntarios –los que hacen cosas por los demás-, añaden horas de trabajo sin salario a programas fundamentales de la sociedad, particularmente en el campo social. Ésta ha sido la experiencia de varios países que cuentan con amplios contingentes de voluntarios, como lo son Israel, Estados Unidos, y países nórdicos, entre otros. Para ello se requiere promover en la ciudadanía, desde sus primeros años, una participación en actividades voluntarias y tareas comunitarias. Estudios evidencian que quienes de algún modo estuvieron involucrados en actividades cívicas durante su juventud, posteriormente pasan a formar parte de asociaciones voluntarias. Esta identidad o conciencia cívica que se va forjando es el denominador común para asumir compromisos con la comunidad y aportar continuamente a ella. Pero, como muy bien señala Kliksberg, el voluntariado no surge de la nada. Es el resultado de políticas públicas que lo promueven activamente con el debido apoyo institucional, subsidios significativos, y, sobre todo, con su promoción en el sistema educativo.

### **Ciudadanía corporativa, ética y desarrollo**

De igual manera, detrás de la responsabilidad social empresarial hay una fuerte presión de una sociedad civil más activa. La etapa de la filantropía empresarial, creando fundaciones y aprobando donativos, quedó atrás. Actualmente se reclama a las empresas lo que se denomina “ciudadanía corporativa”. Ésta implica, entre otras, honestidad con el consumidor, buen trato al personal, preservación del medio ambiente, e integración a las acciones sociales. Llama la atención que a raíz de los casos Enron, World Com, Tycoon y Health South Corp, las principales reclutadoras de ejecutivos manifiesten que la ética personal y la integridad son ahora atributos para elegir gerentes. Los inversionistas, por su parte, también han comenzado a exigir transparencia, porque perciben que las empresas más éticas garantizan mejor sus ahorros.

Acota el autor que, es imprescindible volver a vincular ética con economía, de manera que los valores rectores que orienten a esta última impliquen el hacerse responsables los unos por los otros, la solidaridad, la justicia social, y la libertad de poder desarrollar las propias potencialidades. No debe perderse de vista que la eficiencia de las metas de crecimiento económico, productividad y competitividad se mide en función de si eliminan la pobreza y producen bienestar.

*-Alba I Vargas Román  
Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético  
Oficina de Ética Gubernamental*

**®Por Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico**

**©Todos los Derechos Reservados**