



Estudio de Investigación Estado de Situación Jurídica de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Gobierno de Puerto Rico



Estudio de Investigación Estado de Situación Jurídica de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Gobierno de Puerto Rico

Este estudio examina el ordenamiento jurídico sobre transparencia y rendición de cuentas aplicable al Gobierno de Puerto Rico existente al día de hoy. Su propósito es determinar si existe legislación que establezca los parámetros relacionados a las prácticas, las acciones y las conductas de los funcionarios públicos en materia de transparencia y rendición de cuentas y de existir, a que Ramas de Gobierno aplica y qué herramientas de cumplimiento (“compliance” / “enforcement”) contiene la legislación.

Además, el estudio examina la legislación adoptada por los países reconocidos como líderes en las mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas a nivel mundial; identifica los elementos más relevantes que contiene dicho marco jurídico y los beneficios principales que se identifican en la legislación. Finalmente, el estudio propone la presentación de un anteproyecto de ley que integre los componentes imprescindibles para que se formule una política pública que promueva el desarrollo sostenible y la competitividad del País.

El estudio de investigación fue realizado por: la Lcda. Alba López, la Lcda. Albieli Carrasquillo, la Dra. Eneida Torres y el Prof. Rafael Durand Aldea. La revisión de pares (“Peer Review”) se llevó a cabo en dos niveles. El primer nivel lo realizaron el Dr. Saúl Pratts Ponce de León y el Dr. Ramón Torres Morales. El segundo nivel de la revisión de pares fue realizado por la Lcda. Tomasita Pabón de Laboy y la Lcda. Mari Glory González. El Hon. Maurice McTigue, Director del Proyecto de Rendición de Cuentas y Vicepresidente del Mercatus Center, colaboró en el diseño y los aspectos metodológicos del Estudio.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Puerto Rico enfrenta el desafío apremiante de encaminar reformas estructurales en todos los órdenes y mejorar la capacidad de desarrollar e implantar políticas públicas pertinentes y de avanzada que le permitan enfrentar la crisis económica y social que ha venido experimentado por la pasada década.

Este estudio examina el estado de situación jurídica de la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno de Puerto Rico. El estudio persigue contestar las siguientes interrogantes principales:

1. Existe en Puerto Rico un ordenamiento jurídico sobre transparencia y rendición de cuentas?
2. De existir ¿a qué Ramas de Gobierno aplica?
3. ¿Qué principios rectores de política pública se identifican en la legislación vigente?
4. ¿Cuáles son los países reconocidos como líderes de las mejores prácticas en materia de legislación sobre transparencia y rendición de cuentas a nivel mundial?
5. ¿Cuáles son los elementos o componentes que contiene la legislación de los países estudiados que le han asegurado la sostenibilidad en su desarrollo y competitividad de País?
6. ¿Qué elementos/componentes de la legislación mundial deben ser considerados para incorporarse en la legislación de Puerto Rico?
- 7.Cuál es el Esquema Jurídico que se propone para adoptar una legislación sobre transparencia y rendición de cuentas para Puerto Rico?

HALLAZGOS SOBRESALIENTES



1. El estudio revela que existe legislación en Puerto Rico relacionada con transparencia desde los años sesenta. La legislación vigente no cumple con los estándares adoptados por los países del nivel mundial reconocidos como líderes de las mejores prácticas de gobernanza. Esta legislación no contiene definiciones operacionales claras, no considera los asuntos fiscales, es fragmentada y no contiene elementos para asegurar el cumplimiento (“compliance”) y la obligatoriedad (“enforcement”).
2. La legislación existente está muy desarticulada y fragmentada en torno al principio fundamental de hacer disponible a la ciudadanía toda la información sobre la gestión gubernamental de una manera sencilla y expedita.
3. Las exiguas iniciativas en materia de legislación sólo han atendido el carácter punitivo de la violación de la medida, dándole énfasis a los factores remediativos y no preventivos en el logro de la transparencia.
4. De la revisión documental y el análisis de la legislación vigente se desprende que existe una excesiva burocracia gubernamental responsable de manejar y hacer cumplir las normativas vigentes (Oficina del Contralor, Ética Gubernamental, etc.). Desde la perspectiva del ciudadano común, la burocracia se percibe como el ejercicio de una administración que entorpece y dilata la gestión gubernamental poniéndole trabas al ciudadano en el ofrecimiento de los servicios básicos a los que está obligado a prestar. Por otro lado, la burocracia también es producto de la no participación de la sociedad en la toma de decisiones, ya sea por indiferencia o porque el sistema está diseñado para que el gobierno actúe de manera autocrática. Esto último representa una de las consecuencias negativas de la falta de transparencia. A falta de participación ciudadana, mayor involucrimiento burocrático del gobierno.
5. Al estudiar los países líderes en materia de legislación sobre transparencia y rendición de cuentas encontramos los siguientes aspectos sobresalientes de la legislación:
 - ✓ Una legislación integrada y coherente que establece parámetros claros de cumplimiento (“compliance”) y obligatoriedad (“enforcement”).
 - ✓ La transparencia presupuestaria está claramente establecida en los estatutos evaluados y se establece como requisito para la creación de una rendición de cuentas efectiva y pertinente en la que los ciudadanos se involucran y participan del quehacer gubernamental.
 - ✓ La disponibilidad de la información pública es pertinente y oportuna y la legislación provee los protocolos requeridos para que la información se actualice periódicamente y se provea los mecanismos de acceso a través de solicitudes mecanizadas o mediante el acceso computadorizado, sencillo y no discriminado para obtener información.

Al examinar la ordenación de los índices globales que miden las diversas variables relacionadas con la gobernanza de los países a nivel internacional encontramos que los países con índices más altos son aquellos que han adoptado la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha anticorrupción como pilares de su gestión pública.

Los resultados de estas evaluaciones de país sugieren que el desarrollo sostenible y la competitividad de país tienen una relación directa con la confianza ciudadana y la involucración de todos los sectores en la búsqueda de soluciones. La tabla núm. 1 en la página siguiente presenta los países con los índices globales más altos y las puntuaciones de Puerto Rico.

Índices de Percepción de Niveles de Corrupción ¹		Índices de Voz y Rendición de Cuentas ²		Índices de Competitividad ³	
1	Dinamarca	1	Suiza	1	Suiza
1	Finlandia	2	Noruega	2	Singapur
1	Nueva Zelanda	3	Dinamarca	3	Finlandia
4	Suecia	4	Suecia	4	Suecia
5	Singapur	5	Luxemburgo	5	Netherlands
6	Suiza	6	Finlandia	6	Alemania
7	Australia	7	Nueva Zelanda	7	Estados Unidos
7	Noruega	8	Netherlands	8	Inglaterra
9	Canadá	9	Australia	9	Hong Kong
9	Netherlands	10	Canadá	10	Japón
19	Estados Unidos	30	Estados Unidos	7	Estados Unidos
33	Puerto Rico	67	Puerto Rico	38	Puerto Rico

Además, existe consenso en la literatura revisada de que los supuestos básicos aceptados de gobernar están cuestionados en este momento histórico. La acción protagónica del gobierno en todos los ámbitos del quehacer social así como la forma de mando y control jerárquico de las burocracias tradicionales no le permiten a los individuos, organizaciones, países y naciones responder de manera ágil y efectiva a los cambios acelerados de su entorno. Esta realidad hace necesario que se emprendan nuevas formas de hacer gobierno que permitan enfrentar la crisis y mejorar los resultados gubernamentales al mismo tiempo que se rescata la confianza de los ciudadanos en su gobierno (Aguilar (1992), C / AD, 1998); Crozier et.al (1975); Santana Rabell, (2003).

6. En consideración a los aspectos internacionales antes mencionados, se plantean como principios básicos para el acceso de información pública lo siguiente:
- ✓ La información debe estar completa. Esto es, la información pública no debe estar sujeta a privacidad u otras limitaciones.
 - ✓ La información debe ser oportuna.
 - ✓ La disponibilidad de la información debe ser lo más amplia posible.
 - ✓ El acceso a la información debe ser indiscriminado. Esto es, la disponibilidad de la información debe ser abierta a cualquier usuario sin necesidad de registro.
 - ✓ El formato de los datos debe ser no-propietario, donde nadie debe tener la exclusividad de su control.

¹Índice de Corrupción (2012) – Transparencia Internacional – Presentadas los de menor índice de percepción de niveles de corrupción.

² Índice de Voz y Rendición de Cuentas (2011) – Banco Mundial – Presentados los de mayor índices de voz y rendición de cuentas.

³ Índice de Competitividad Mundial (2012) – Foro Económico Mundial – Presentados países con los índices más altos de competitividad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



La transparencia y la rendición de cuentas deben ser herramientas para divulgar, dar a conocer y explicar las acciones y deben traslucir las gestiones del gobierno para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos. Es por ello que el requerimiento de la ciudadanía de información clara, precisa, confiable y oportuna de parte de la administración pública promueve el desarrollo de una cultura de transparencia y rendición de cuentas cada vez mayor en todas las facetas del quehacer

público. Es a través de la rendición de cuentas, que el gobierno explica a la sociedad sus acciones y asume la responsabilidad de las mismas.

En los países que han adoptado la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismo de enlace y comunicación con los ciudadanos, se han propiciado las condiciones adecuadas para la participación activa en los procesos gubernamentales. Esta participación va mucho más allá de la producción de documentos y accesibilidad de la información toda vez que implica la fiscalización directa del ciudadano en las actuaciones y toma de decisiones del gobierno.

La transparencia y la rendición de cuentas implican incorporar en las dinámicas de trabajo del ente gubernamental una serie de procesos que resultarían beneficiosos para el desarrollo y fortalecimiento organizacional del ente público. A mayor grado de concienciación sobre la divulgación de sus ejecutorias, mayor serán las expectativas que tengan sobre la pulcritud de sus propias acciones. El percibir que sus acciones provocan de alguna manera una reacción en la ciudadanía a la cual sirven, representa por sí solo un incentivo motivacional a ejercer dicha función con responsabilidad ética y moral. No es lo mismo ejercer funciones sin esperar repercusión alguna.

La importancia de la rendición de cuentas y la transparencia estriba en fortalecer al Estado y no debilitarlo, por el contrario, busca reintegrarle el prestigio político y social frente a los ciudadanos. Es un esfuerzo renovado por devolverle al gobierno y a la administración pública la capacidad para construir una gobernabilidad sustentada en la ética y la responsabilidad.

Con la rendición de cuentas se espera promover un gobierno enfocado en la calidad del servicio público y en la satisfacción de las necesidades concretas de la ciudadanía. Unido este concepto a la transparencia lo que busca es que los componentes gubernamentales se dirijan en la gestión pública a la obtención de resultados medibles, la divulgación de estos a la ciudadanía y el uso eficaz de los recursos fiscales.

Importante es señalar que en Puerto Rico no se ha avanzado lo suficiente en términos de la transparencia formal o jurídica y la rendición de cuentas. La legislación sobre el tema todavía es una muy débil a juzgar por los adelantos que han tenido otros países, incluso en nuestra región, en este reglón. De modo que en materia de la obligatoriedad de la transparencia y rendición de cuentas por operación de ley todavía queda mucho camino que recorrer al igual que en la reglamentación de los procesos para que los ciudadanos puedan solicitar la información pública no rutinaria que interesen.

Los hallazgos y conclusiones de esta investigación permiten elaborar las siguientes recomendaciones para integrar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública:

1. Creación de una legislación integrada y coherente



Permitirá revelar la gestión pública que ejercen sus funcionarios, dará acceso a los ciudadanos a información pertinente y fortalecerá la confianza en las instituciones públicas a base del conocimiento de su funcionamiento y de los resultados. La legislación que se pretende promover tiene que articularse tomando en consideración los aspectos iniciales de la educación, prevención, acción y finalmente la divulgación de los elementos punitivos. A esos fines, se recomienda la redacción de un anteproyecto de ley que articule todos los aspectos reglamentarios del quehacer público y genere las condiciones legales para que el ciudadano pueda ejercer de forma efectiva su derecho a la información.

2. Promover la transparencia presupuestaria



Implica el establecer las consecuencias o penalidades de la no transparencia y rendición de cuentas. La legislación deberá incluir la Ley que regula el proceso de transición del Gobierno de Puerto Rico, la Ley de Municipios Autónomos a las corporaciones públicas, y a su vez transferir las mismas responsabilidades de transparencia y rendición de cuentas a las organizaciones no gubernamentales que reciben fondos públicos.

La transparencia presupuestaria representa un requisito *sine qua non* para que pueda operar una rendición de cuentas efectiva y pertinente en la que los ciudadanos se envuelvan y participen del quehacer gubernamental.

Las ventajas de la transparencia presupuestaria son diversas: promueve el apego a la ley, favorece el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley y fomenta el comportamiento responsable y honesto en el ejercicio de la autoridad pública. A tales efectos, es recomendable el adoptar como práctica la publicación de los documentos presupuestarios de manera comprensiva y clara que ofrezcan la información y datos detallados sobre la operación gubernamental. La publicación de los documentos presupuestarios deberá ocurrir previo a su aprobación para permitir y promover el ejercicio de la ciudadanía a cuestionar las asignaciones de fondos.

3. Gestionar la creación de una base de datos central en el servicio público. Esto requiere una política de digitalización de documentos y de capacitación de personal en la tarea de archivo digital.

La disponibilidad de la información pública en poder del Gobierno requiere que la información sea pertinente y oportuna. El que la data sea oportuna implica que los gestores de la información la actualicen periódicamente y provean mecanismos de acceso.



Como principios básicos para el acceso de información pública se debe considerar lo siguiente:

- ✓ La información debe ser completa y veraz. Esto es, la información pública no debe estar sujeta a privacidad, selección u otras limitaciones.
- ✓ La información debe ser oportuna.
- ✓ La disponibilidad de la información debe ser lo más amplia posible.
- ✓ El acceso a la información debe ser indiscriminado.
- ✓ El formato de los datos debe ser no-propietario, donde nadie debe tener la exclusividad de su control.

4. Modernización de las áreas de informática integral de cada agencia gubernamental.



La estructuración de este objetivo queda enmarcada en la conversión hacia un gobierno electrónico que tome en consideración la planificación estratégica de cada agencia gubernamental. Una de las metas de un gobierno electrónico es el de acercar al estado a los ciudadanos y fomentar su participación en las decisiones públicas. El resultado principal será el mejoramiento en la calidad de los servicios públicos prestados.

5. Educación a la ciudadanía sobre las implicaciones y los beneficios de adoptar prácticas de transparencia y rendición de cuentas.



Hay que tener presente que aún con la adopción de una buena legislación sobre transparencia y rendición de cuentas, la ciudadanía no siempre hace uso de ella. En tal supuesto, el problema se convierte en uno cultural que requiere de procesos de difusión capaces de generar conciencia y de facilitar las herramientas suficientes y el acceso a todos.

Bibliografía

A. Leyes

1. Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo II, Sección 4.
2. Artículos 409 del Código de Enjuiciamiento Civil de Puerto Rico, 32 L.P.R.A. sec. 1781.
3. Ley Núm. 5 del 8 de diciembre de 1955, según enmendada, conocida como la *Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico*, 3 L.P.R.A. sec. 1001 *et seq.*
4. Ley Núm.170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico*, 3 L.P.R.A. sec. 2101 *et seq.*
5. Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos*, 21 L.P.R.A. sec. 201 *et seq.*
6. Ley Núm. 151 del 22 de junio de 2004, según enmendada, conocida como la *Ley de Gobierno Electrónico*, 3 L.P.R.A. secs. 991 *et seq.*
7. Ley Núm. 205 del 24 de agosto de 2012, para enmendar el artículo 7 de la Ley 151-2004, *supra*, 3 L.P.R.A. sec. 995.
8. Ley Núm. 236 de 30 de diciembre de 2010, según enmendada, conocida como la *Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas*, 3 L.P.R.A. sec. 8921 *et seq.*
9. Ley Núm. 54 del 8 de marzo de 2012, para enmendar la Ley 236-2010, *supra*.
10. Ley Núm. 42 de 16 de abril de 2010, según enmendada, conocida como la *Ley del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico*, 3 L.P.R.A. sec. 8851 *et seq.*
11. Ley Núm. 1 del 3 de enero de 2012, conocida como la *Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011*, 3 L.P.R.A. *et seq.*
12. Ley Núm. 2 del 3 de enero de 2012, para enmendar los Artículos 4, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 2 del 23 de febrero de 1988, según enmendada, conocida como la *Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente*, 3 L.P.R.A. sec. 99h *et seq.*
13. Ley Núm. 3 del 3 de enero de 2012, para enmendar el Artículo 5 de la Ley 2 del 23 de febrero de 1988, según enmendada, conocida como la *Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente*, 3 L.P.R.A. sec. 99i.
14. Ley Núm. 4 del 3 de enero de 2012, para enmendar los Artículos 1, 2, 10, 11, 12 y 15 añadir un nuevo Artículo 20 y reenumerar los Artículos subsiguientes de la Ley 2 del 23 de febrero de 1988, según enmendada, conocida como la *Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente*, 3 L.P.R.A. sec. 99h *et seq.*

15. Ley Núm. 5 del 3 de enero de 2012, para enmendar el Artículo 8.001 de la Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, según enmendada, conocida como el *Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI*, 16 L.P.R.A. sec. 4034 *et seq.*
16. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
17. Federal Accountability Act of 2006.
18. Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado número 20.285.
19. The Freedom of Information Act of 1999.
20. Plan Núm. 1 de enero de 2012, *Plan de Reorganización de la Comisión para Ventilar Querellas Municipales*.
21. Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA), Pub. L. No. 103-62, 107 Stat. 285 (1993).
22. *Reports Consolidation Act of 2000*, Pub. L. No. 106-531, 114 Stat. 2537, 2538, 2539 and 2540 (2000) (31 U.S.C. 1116, 3515, 3516 and 3521 Chapter 35).
23. *Government Performance and Results Modernization Act of 2010* (GPRAMA), Pub. L. No. 111-352, 124 Stat. 3866 (2011). GPRAMA amends the Government Performance and Results Act of 1993, Pub. L. No. 103-62, 107 Stat. 285 (1993).
24. *American Recovery and Reinvestment Act of 2000 (ARRA)*, Pub. L. No. 111-5, 123 Stat. 115.
25. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
26. Public Act No. 124, "Local Government Act 2002 Amendment Act 2010.
27. *Public Act No. 6, "Local Government Act of 2002"*.
28. Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado número 20.285. del 20 de abril de 2009
29. Public Act. No. 66, "Local Government Act of 1974".

B. Referencias

De Ferranti, David. Jacinto, Justing. Ody, Anthony J. Ramshaw, Graeme. (2009). *How to Improve Governance, A New Framework for Analysis and Action*. Brookings Institution Press, Washington, DC.

Fung, Archon. Graham, Mary. Weil, David. (2007). *Full Disclosure The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge University Press.

Kaufmann, Daniel (1999). *Toward Transparency in Finance and Governance: Policy Research Working Paper* The World Bank. <http://databank.ban-comundial.org>

Kooiman, Jan. (2003). *Gobernar en Gobernanza*. Ponencia Conferencia Internacional, Gobernanza, Democracia y Bienestar Social. Barcelona, España.

McTigue, Maurice. (2006). *Honor, Ethics and Accountability*. Mercatus Center, George Mason University, Virginia

McTigue, Maurice. (2006). *Making a Difference Through Good Governance*. Mercatus Center, George Mason University, Virginia
http://mercatus.org/sites/default/files/publication/20070208_GoodGovernanceMonograph_MOnly_8_Feb07.pdf

McTigue, Maurice. (2004). *Rolling Back Government: Lessons from New Zealand*. IMPRIMIS, Vol. 33, Núm. 4 Mercatus Center, George Mason University Virginia

<http://www.hillsdale.edu/news/imprimis/archive/issue.asp?year=2004&month=04>

OECD. (2002). *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. OECD Press. Washington, DC.

Organización de las Naciones Unidas (2006). *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*. United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Osborne, Stephen P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

The World Bank. (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. A World Bank Strategy. Washington, DC; USA.

Transparency International, Global Corruption Report, 2012, <http://www.transparency.org>

Tria, Giovanni, Valotti Giovanni. (2012). *Reforming the Public Sector – How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*. Brookings Institution Press, Washington, DC, Scuola Superiore Della Pubblica Amministrazione, Rome.

Weber, Max. (1919). *El Político y el Científico “La Política como Vocación”*. Editorial Premia, México



Centro de Gobernanza Pública y Corporativa

Universidad del Turabo
PO Box 3030
Gurabo, PR 00778

Teléfono: 787-743-7979 Ext: 4659

Email: etorres91@suagm.edu

Web page: gobernanza.ut.pr