

# ¿ESTÁ PUERTO RICO LISTO PARA RENDIR CUENTAS Y TRANSPARENTAR SU OBRA DE GOBIERNO?

## ARTÍCULO

*Lcda. Albieli Carrasquillo Torres\**

I. Introducción .....	71
II. Sumario de las mejores prácticas de gobernanza en el ámbito internacional .....	73
III. Comentarios de la investigación y recomendaciones .....	84

### I. Introducción

Mucho se ha comentado en los medios de comunicación, sobre la necesidad que tiene el País de dejar a un lado el tribalismo político y adentrarnos en una política pública centrada en las mejores prácticas de gobernanza multi-sectorial, en que el eje motor lo constituya la ética translúcida en todas las facetas del quehacer público y privado. La buena noticia es que algo sí se ha hecho. Al menos desde la perspectiva del sector privado, las iniciativas para darle estructura a esta nueva práctica institucional han cobrado vida a través del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa.

El Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (en adelante, el “Centro”) es una entidad sin fines de lucro adscrita a la Universidad del Turabo, la cual ha entrado en un acuerdo colaborativo con el Mercatus Center de la Universidad de George Mason, con el fin de desarrollar en Puerto Rico un centro de investigación y adiestramiento sobre prácticas de transparencia y rendición de cuentas. El enfoque es dual en el sentido que abarca tanto la gestión pública como el ámbito corporativo empresarial.

La primera investigación del Centro se ha circunscrito al contorno gubernamental para examinar la trayectoria que han tenido los esfuerzos legislativos del País en

---

\* Abogada, Contador Público Autorizado e Investigadora para el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa.

adoptar medidas dirigidas a la divulgación de la función pública. Antes de compartir los hallazgos, es meritorio definir los términos claves de esta investigación: transparencia y rendición de cuentas. Estos dos conceptos no son términos abstractos en su aplicación; al contrario constituyen la médula espinal de la ética y de la anti-corrupción. Veamos:

La “transparencia” ha sido definida por el Mercatus Center como “el proceso que nos obliga a revelar nuestro desempeño de forma completa y veraz a aquellos con derecho a saber”. De igual forma, la “rendición de cuentas” la han enmarcado como “la responsabilidad de responder por nuestra conducta.”<sup>1</sup>

La definición de ambos conceptos y su aplicación al ámbito gubernamental nos hace reflexionar sobre lo necesario y prácticamente obvio que debe resultar su inserción en las prácticas de la gestión pública. Sin embargo, la realidad es otra. Lo que parece sensato y casi imprescindible en la estructura democrática de un pueblo, es lo que precisamente representa la carencia más notable y significativa en nuestro País. En particular, me refiero a la inexistencia en Puerto Rico de una legislación integrada sobre transparencia y rendición de cuentas que requiera la divulgación obligatoria de las ejecutorias de los gobernantes y los funcionarios públicos tanto en el aspecto fiscal como administrativo. No sólo se hace necesario conocer el andamiaje fiscal bajo el cual opera el País, sino también es imprescindible evaluar el desempeño de los funcionarios públicos mediante la divulgación del plan de trabajo al que responden sus actuaciones. Así los ciudadanos se convertirán en fiscalizadores de primera mano del trabajo que se realiza en las agencias públicas. La divulgación del plan de trabajo no puede ser un tema a discutirse únicamente en periodo electoral o una vez al año cuando se transmite el mensaje de presupuesto al País. Tampoco debemos conformarnos con adscribirnos a fuentes de segunda mano para conocer los planes del gobierno mediante la opinión de los legisladores o la discusión de los analistas políticos sobre los temas de prioridad en el País. No se trata de esto. La meta es aun más ardua. Se aspira a que cualquier ciudadano que así lo solicite tenga acceso a toda la información utilizada en la preparación del presupuesto del País, de manera que se puedan identificar correctamente las fuentes de ingresos, los usos del dinero, los cambios de planes, los logros de metas, las contingencias y cualquier análisis que sustente las proyecciones a largo y corto plazo del Gobierno. Debe recaer en cada ciudadano la potestad de conocer en detalle los planes del gobierno respecto a cada obra pública. De igual manera, en la fase operacional no sólo debe ser función de los medios de comunicación el informar sobre los trabajos que realiza el Gobierno, sino que la información también debe estar disponible a cualquier ciudadano que quiera conocerla, discutirla y accederla directamente del gobierno a través de mecanismos sencillos de obtención.

---

<sup>1</sup> Maurice McTigue, *The Effect of Transparency on Ethics, Honor and Results on Government* (Speech at Manhattan, N.Y. Feb. 8, 2008).

No podemos perder de perspectiva que en Puerto Rico se ha reconocido el derecho de acceso a la información pública como corolario al ejercicio de los derechos de libertad de palabra, prensa y asociación, los cuales están consagrados en nuestra Constitución.<sup>2</sup> Este reconocimiento está predicado en que el conocimiento de la gestión pública permitirá al ciudadano expresarse libremente sobre su desarrollo, así como elegir, a través del sufragio, a los mejores representantes al gobierno de turno. O dicho de otro modo por nuestro Tribunal Supremo: “si el Pueblo no está debidamente informado del modo en que se conduce la gestión pública, se verá coartada su libertad de expresar, por medio del voto o de otra forma, su satisfacción o insatisfacción con las personas, reglas y procesos que le gobiernan”.<sup>3</sup> Por consiguiente, un derecho respaldado por la Constitución debería estar respaldado por los mecanismos apropiados para hacer efectiva su validación. Precisamente esta es la premisa de la cual adolece su contraparte. Esto es, por un lado se nos reconoce el derecho a la información pública, pero por otro lado no existen los mecanismos legislados que permitan al ciudadano hacer efectiva la solicitud de la misma de una manera oportuna. La legislación existente en torno a esta materia es muy exigua y fragmentada. Se reconoce que se han hecho algunos esfuerzos en la redacción de algunas piezas legislativas como lo son: la Ley de Gobierno Electrónico<sup>4</sup>, Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales<sup>5</sup> y la Ley del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico<sup>6</sup>. Sin embargo, en algunos de estos casos el requerimiento de información es de forma paralela, esto es, de una rama de gobierno a otra y no necesariamente del gobierno hacia sus constituyentes. En otros casos, como pasa con la Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales<sup>7</sup>, su efectividad se ha pospuesto y sus propósitos no necesariamente van en concordancia con el objetivo primordial de una ley sobre transparencia que es la apertura y divulgación oportuna de la gestión pública hacia todos los ciudadanos.

En vista de la poca acción legislativa respecto al tema, sería prudente auscultar las acciones que han tomado otros países líderes en esta materia. De esta manera, podremos identificar y adoptar los aspectos prácticos de lo que sí ha funcionado y descartar aquellos esfuerzos o escenarios fútiles que no han servido y que son de conocimiento público.

## II. Sumario de las mejores prácticas de gobernanza en el ámbito internacional

La experiencia en otros países sobre legislación de avanzada en el campo de la transparencia y rendición de cuentas representa la mejor herramienta para la

<sup>2</sup> Const. P.R. Art. II §4.

<sup>3</sup> *Ortiz Rivera v. Mercedes Bauermeister*, 152 D.P.R. 161 (2000).

<sup>4</sup> Ley Núm. 151-2004, 3 L.P.R.A. §§ 991-998 (West 2011).

<sup>5</sup> Ley Núm. 236-2010, 3 L.P.R.A. §§ 891 et seq. (West 2011).

<sup>6</sup> Ley Núm. 42-2010, 3 L.P.R.A. §§ 8851 et seq. (West 2011).

<sup>7</sup> 3 L.P.R.A. §§ 891 et seq. (West 2011).

optimización de recursos y esfuerzos dirigidos a la redacción de una magistral pieza legislativa. A continuación, se exponen algunos de los hallazgos de la investigación realizada por el Centro en cuanto a la legislación desarrollada en determinados países líderes en las iniciativas alcanzadas para un gobierno transparente. A su vez, en cada uno de ellos se integra el análisis respecto a la funcionalidad que podría tener el adoptar alguna de esas medidas al escenario de Puerto Rico.

### A. México

En México se creó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>8</sup> la cual entró en vigor en el 2002. Esta legislación permitió poner en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de decisiones. Esta legislación contiene procedimientos sencillos que permiten la obtención de la información de manera expedita. A la vez, contiene salvaguardas para la protección de datos personales en posesión del gobierno y establece la obligación de tener archivos administrativos actualizados para la publicación de la información completa a través de medios electrónicos de fácil acceso. Los avances de esta legislación han permeado el ámbito estatal, permitiendo que todas las entidades federativas de México cuenten también con una Ley de Acceso.

Por la pertinencia y posible adaptación de medidas al entorno particular de Puerto Rico, se prosigue a reseñar algunos de los objetivos trazados por el gobierno de México en el último cuatrienio bajo su Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción:<sup>9</sup>

(1) Consolidación de una sola política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.<sup>10</sup>

Se ha entendido que los principios básicos democráticos que sostienen la gobernabilidad de un estado tienen su génesis en la creación de mecanismos institucionales que promuevan una administración pública honesta y abierta a divulgar su gestión a la sociedad. Para que este principio quede plasmado en las distintas ramas del gobierno, se pretende consolidar como política pública general el desarrollo de prácticas y valores que permitan la difusión activa de información y transparencia en el quehacer gubernamental. Este objetivo cobija a los tres poderes del Gobierno que en su afán de reconstruir

<sup>8</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

<sup>9</sup> Secretaría de la Función Pública, Gobierno de México, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012.

<sup>10</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Cap. IV, Objetivo 1.

la credibilidad de sus actuaciones ante la ciudadanía han unido esfuerzos para consolidar una política de estado en contra de la corrupción.

Para el cumplimiento de este objetivo, el Gobierno de México estableció los siguientes indicadores:<sup>11</sup> Cumplimiento de todos los criterios de calidad establecidos en los lineamientos para portales institucionales de Internet de la Administración Pública Federal; publicación de información focalizada en las páginas electrónicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y el cumplimiento con lo establecido por el artículo sexto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Este planteamiento debe representar el objetivo inicial que Puerto Rico debería adoptar para comprometer e involucrar a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial en una sola política de estado dirigida a lograr el mismo objetivo común. No se puede pretender que la política de un gobierno esté fragmentada y diseñada según los intereses de la rama específica que los diseñe. Es por esta razón, que el enfoque primordial debe ser el compromiso del Gobierno democrático de Puerto Rico instituido por sus tres ramas de gobierno de fortalecer las prácticas gubernamentales con valores éticos fundamentados en la transparencia y rendición de cuentas.

(2) Fortalecimiento en el área de fiscalización de los recursos públicos y mejoramiento en el control interno de la Administración Pública Federal para la efectividad y buen desempeño de las instituciones.<sup>12</sup>

Este objetivo está orientado hacia el fortalecimiento y mejora de las áreas de controles internos que fiscalizan y supervisan el uso de los recursos públicos federales. Se intenta que las agencias a cargo de las haciendas fiscales del país sean más pro-activas en la prevención de prácticas anti-corruptivas. El esquema ideal es aquel que no permite la comisión de irregularidades debido a la eficiencia de las políticas públicas adoptadas en todas las secretarías de gobierno. Para ello han trazado los siguientes indicadores:<sup>13</sup> Observaciones recurrentes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal determinadas por las diversas instancias de fiscalización; auditorías de desempeño realizadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; creación de entidades federativas con Acuerdos de Coordinación actualizados entre la Secretaría de la Función Pública y el Ejecutivo Estatal; efectividad de los operativos de Usuario Simulado para el combate de la corrupción en la Administración

---

<sup>11</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012, Cap. IV, Objetivo 1, Indicadores.

<sup>12</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012, Cap. IV, Objetivo 2.

<sup>13</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012, Cap. IV, Objetivo 2, Indicadores.

Pública Federal; y efectividad en la aplicación de sanciones administrativas a servidores públicos de la Administración Pública Federal.

En Puerto Rico contamos con distintas dependencias gubernamentales a cargo de la fiscalización de la obra pública. Las de mayor importancia son: la Oficina del Contralor, la Oficina de Ética Gubernamental y la de mas reciente creación, la Oficina del Inspector General. Sin embargo, la percepción generalizada del pueblo ha sido que las inspecciones, investigaciones y/o auditorías efectuadas por estos cuerpos fiscales no han sido del todo efectivas debido a la ausencia de imparcialidad y objetividad en la ejecución de las mismas. Un factor lacerante de esta percepción es el aspecto político que permea y manipula los objetivos prácticos para los cuales fueron creados estos organismos.

(3) Contribución al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, a la ética y responsabilidad pública.<sup>14</sup>

El Gobierno de México se ha planteado la importancia de la concienciación hacia la cultura de legalidad en todos los aspectos en los que interactúa el gobierno; ya bien sea desde la óptica del servidor público con el cumplimiento de las reglas institucionales, así como del ciudadano común en cuanto al respeto hacia las normativas que ha impuesto el gobierno. Por tal razón, se estructura un enfoque dual en el cual se diseñan lineamientos éticos dirigidos en primer lugar al servidor público para que rinda sus servicios con una visión ética, de valores y principios de integridad; y en segundo lugar, hacia la ciudadanía con un programa de educación fundamentado en la responsabilidad y el respeto a la ley. Para lograr el objetivo dual enmarcaron el programa bajo los siguientes principios:<sup>15</sup> Cumplimiento con el índice de fortalecimiento de una cultura de legalidad, de ética y responsabilidad pública en las dependencias y en las entidades de la administración pública federal y la creación de programas federales de desarrollo social que proporcionen capacitación a los beneficiarios sobre sus derechos y obligaciones.

Una vez el Gobierno de Puerto Rico adopte una legislación formal sobre transparencia y rendición de cuentas tiene la obligación primaria de educar a los servidores públicos sobre su rol protagónico para hacer valer la misma e inculcar sobre ellos el sentido de responsabilidad y compromiso que implica el desarrollo de sus prácticas. A la misma vez, que instruye al sector público, también el Gobierno tendrá la necesidad de transmitir al pueblo su nueva política ética sobre divulgación de información para que la ciudadanía haga uso de ella y se logre crear una sana relación simbiótica entre el empleado público y el ciudadano.

(4) Institucionalización de mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y las mejoras en la transparencia y asuntos de legalidad.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> *Id.* Objetivo 3.

<sup>15</sup> *Id.* Objetivo 3, Indicadores.

<sup>16</sup> *Id.* Objetivo 4.

Con una clara perspectiva de lo que implica la vinculación de la ciudadanía en la fiscalización de sus gobernantes, el gobierno de México propuso la concentración de esfuerzos en la instrumentación del marco normativo para que el cuerpo denominado como “Contraloría Social”, en coordinación con la Administración Pública Federal, diseñe los mecanismos de apoyo necesarios para involucrar a la ciudadanía en la prevención de la corrupción. La idea central es que la dinámica social que pueda crear esta participación ciudadana a través de las organizaciones sociales y profesionales logre un fortalecimiento en la transparencia, integridad y legalidad de modo tal que cierre cualquier espacio a la impunidad. En la consecución de este objetivo se establecieron los siguientes parámetros:<sup>17</sup> Cumplimiento con los indicadores sobre las medidas para garantizar la participación ciudadana en acciones de prevención y combate a la corrupción en la Administración Pública Federal; diseño de programas federales que apliquen esquemas de Contraloría Social; y la activación de organizaciones de la sociedad civil que participen en el monitoreo de la gestión pública para contribuir a la transparencia y al combate a la corrupción.

Las iniciativas tomadas por Agenda Ciudadana<sup>18</sup> han sido un gran logro en la consecución de fines compatibles a las prácticas de transparencia y rendición de cuentas que intenta formalizar el Centro mediante la concienciación de la adopción de medidas que promuevan dichas conductas. No obstante, la articulación de enfoques y objetivos de Agenda Ciudadana y el Centro aunque similares, van dirigidos a alcanzar metas distintas. Tan necesarias son las acciones de Agenda Ciudadana como lo es también la formulación de una legislación que comprometa a las tres ramas del gobierno en la apertura y divulgación de su gestión pública ministerial. A tales efectos, al igual que en México, hace falta institucionalizar los mecanismos de vinculación formal entre el gobierno y la ciudadanía para neutralizar los efectos de la corrupción gubernamental.

(5) Desarrollo de herramientas de acción correctiva en todas las facetas de la Administración Pública Federal coherentes en su aplicación conjunta.<sup>19</sup>

En el caso especial de México las iniciativas anti-corrupción tienen que ser coordinadas bajo dos frentes: el federativo y el local. Con este enfoque han identificado las dependencias públicas que interactúan con los gobiernos locales para implementar acciones integrales dirigidas al cumplimiento de medidas anti-corruptivas que promuevan la coordinación de metas afines en vez de la invalidación de esfuerzos. Debido a la complejidad y exten-

<sup>17</sup> *Id.* Objetivo 4, Indicadores.

<sup>18</sup> Fundación sin fines de lucro organizada en Puerto Rico en el 2007 con el objetivo de proveer espacios de encuentros de tipo transectorial para deliberar y dialogar sobre asuntos públicos que afectan al País.

<sup>19</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Cap. IV, Objetivo 5.

sa burocracia gubernamental, se definieron las siguientes métricas para el logro del fin:<sup>20</sup> Investigación coetánea con secretarías del estado federado que trabajan con distintos tipos de delitos de corrupción y lavado de dinero; investigación de caso a nivel internacional; y la investigación de casos relacionados a infracciones administrativas y delitos en materia electoral cometidos por servidores públicos federales.

Al igual que en México, en Puerto Rico los esfuerzos contra la corrupción tienen que estar íntimamente coordinados entre el gobierno central y los gobiernos municipales. A pesar de que la autonomía fiscal define en gran escala las atribuciones administrativas de los municipios, la coordinación con el gobierno central es esencial para la búsqueda fructífera de soluciones al problema de la corrupción. Legislaciones aisladas o de impacto dirigidas únicamente a las agencias del gobierno central no son suficientes si pretendemos que las prácticas de transparencia y rendición de cuentas se conviertan en el norte de todo quehacer gubernamental. Hace falta también el compromiso de los gobiernos municipales de hacerle extensiva cualquier iniciativa legislativa focalizada en el diseño de un nuevo estilo de gobernanza abierta.

(6) Delineación de medidas anti corruptivas en las instituciones del gobierno federal que manejan la investigación de delitos para la aplicación de las sanciones criminales correspondientes.<sup>21</sup>

La teoría del gobierno mexicano es consolidar las funciones de aquellas agencias que manejan la seguridad pública para fortalecer las áreas de prevención, investigación y persecución de los delitos. Conjuntamente con este intento, pretenden unificar los esfuerzos y recursos con otras dependencias de naturaleza económica y financiera que estén vinculadas a las actividades de revisión de personas y mercancía para realizar operativos en puntos fronterizos, marítimos y aéreos. A tono con este fin, han diseñado los siguientes indicadores<sup>22</sup>: La corroboración de información actualizada en expedientes de servidores públicos de las dependencias e instituciones relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia; el cumplimiento con los requisitos de permanencia y los principios de certeza, objetividad, legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad por parte de los servidores públicos en los procedimientos de control de calidad; el fortalecimiento de la participación ciudadana en los sistemas de supervisión y control, así como monitoreo de las acciones que se deriven de dicha participación; el ejercicio de adopción de controles para la permanencia en las instituciones que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos; el ejercicio de adopción de controles en la permanencia en la Policía Federal; y el ejercicio de adopción de controles en la permanencia de custodios en centros penitenciarios federales.

<sup>20</sup> *Id.* Objetivo 5, Indicadores.

<sup>21</sup> *Id.* Objetivo 6.

<sup>22</sup> *Id.* Objetivo 6, Indicadores.

De igual forma que en México, en Puerto Rico se deben lograr alianzas con otros sectores privados para la detención temprana y preventiva de la corrupción. A modo de ejemplo, se debe solidificar aún más la interacción de fiscalización con las instituciones financieras del País para evitar el lavado de dinero. Las iniciativas anti-crimen de cuello blanco deben alinearse de una forma más efectiva con el gobierno federal para evitar duplicidad y cancelación de esfuerzos hacia la misma dirección. En este contexto, es necesaria la existencia de acuerdos colaborativos que procuren deslindar con claridad los niveles de responsabilidad entre las autoridades competentes.

## B. Canadá

A través de la Ley Federal de Rendición de Cuentas de 2006,<sup>23</sup> el gobierno de Canadá ha fomentado la responsabilidad en la gestión pública para fortalecer y aumentar la supervisión ciudadana en las operaciones del gobierno. Algunos de los puntos más relevantes de esta legislación han sido los siguientes: la regulación del financiamiento privado y la prohibición de donaciones secretas a los partidos políticos, la efectividad en el monitoreo del presupuesto en manos del Parlamento, el nombramiento de personal calificado para las funciones gubernamentales, la transparencia en las contrataciones que realiza el gobierno, el fortalecimiento del acceso a la información y el aumento de medidas sobre delegación de poder a la figura del Auditor General.<sup>24</sup>

El plan de acción, delineado para cumplir con dichos fines, ha provisto un balance apropiado entre la supervisión y la flexibilidad que debe tener todo plan a los fines de lograr su cumplimiento. Representa un compromiso del gobierno de Canadá el fortalecer y delinear sus políticas gerenciales para reducir las barreras que inhiben el acceso de los ciudadanos al gobierno. A estos efectos, han promovido como estrategia el establecimiento de un panel independiente (“blue-ribbon panel”) para la identificación de las barreras de acceso para los recipientes de concesiones especiales y aportaciones del gobierno. Este panel también estará a cargo de recomendar cambios a las políticas y prácticas gubernamentales para asegurar que las aportaciones y los programas de concesiones sean justos, económicos y eficientes.

En el ámbito financiero, el Gobierno de Canadá ha hecho una revisión de las políticas financieras de cotización y subasta con el propósito de uniformar la metodología a seguir en el requerimiento de las condiciones a cumplir y a la vez le ha impartido flexibilidad a dicha metodología sin obviar los principios básicos de transparencia y rendición de cuentas. También ha eliminado el exceso de políticas

<sup>23</sup> Federal Accountability Act, S. C. 2006, c. 9.

<sup>24</sup> Nombrado por el Gobernador del Consejo por virtud de la ley. Auditor General Act, 1976-1977, c. 34, s.1.

y reglamentación burocrática que atrasaba la efectividad en las funciones de los empleados del servicio público. La incursión del gobierno en estas prácticas les ha permitido fortalecer la identificación de medidas dirigidas a promover la rendición de cuentas y gobernanza gerencial.

Un abstracto de las repercusiones implícitas de la Ley Federal de Rendición de Cuentas de 2006 de Canadá ha demostrado dos aspectos sobresalientes que se pueden extrapolar al caso de Puerto Rico: el primero, tiene que ver con el financiamiento de las campañas políticas y las donaciones a los partidos. Si bien es cierto que en Puerto Rico este campo está regulado, se reconoce que todavía existen lagunas en las leyes que permiten obviar y transgredir los principios básicos de igualdad de condiciones que se intentaba plasmar en dichas leyes. En la medida que podamos reforzar e impermeabilizar la legislación relacionada a campañas políticas para evitar la compra de influencias, estaremos dando un paso en una dirección paralela hacia la transparencia gubernamental. El segundo aspecto tiene que ver con el fortalecimiento de la figura que ostente el cargo de fiscalizador, llámese éste, Auditor General, Fiscal Independiente o Contralor. En Canadá intensificaron las facultades delegadas al Auditor General con la idea de otorgarle mayor independencia de criterio y de acción en sus determinaciones. Igual debe ocurrir en Puerto Rico para desligar al ente fiscalizador de cualquier manipulación política que pretenda obstaculizar su obra.

### C. Chile

El 20 de abril de 2009 Chile adoptó la “Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado”<sup>25</sup> con el fin de lograr instalar en sus instituciones una política para el desarrollo democrático a través de un canal formal de participación ciudadana. Esta legislación representó un mecanismo eficaz para limitar el poder y disminuir la corrupción al cambiar paradigmas en las actuaciones de los integrantes de las instituciones, al integrar de manera abarcadora el principio de transparencia de la gestión pública y el derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. Se creó un Consejo para la Transparencia, organismo autónomo de derecho público encargado de promover la transparencia y fiscalizar el cumplimiento con la ley. Esta institución posee facultades de índole fiscalizador y de sanción por lo que puede imponer penalidades y multas a aquellos funcionarios que no entreguen la información solicitada. En el estudio de esta ley se resalta el énfasis que se le imparte al derecho del ciudadano de obtener la información solicitada de forma gratuita y oportuna. Tan es así, que la ley provee un término de veinte (20) días laborables para la entrega de la información solicitada.<sup>26</sup> De serle denegada la información, dicha denegatoria tendrá que estar

<sup>25</sup> Ley No. 20.285 de la Constitución Política de la República de Chile.

<sup>26</sup> *Id.* Art. 14.

fundamentada por escrito. La única excepción a la celeridad en el suministro de la información es cuando afecta derechos de terceros.<sup>27</sup> En este caso, hay que darle notificación previa al tercero para que se exprese al respecto. Los terceros tendrán un plazo de tres días para detallar las razones por las cuales podrían verse afectados de ser divulgada la información solicitada. Solo así, el ciudadano no podrá tener derecho a la información, excepto que el Consejo para la Transparencia<sup>28</sup> resuelva lo contrario.

Por ello se adopta la regla general de que todos los actos y resoluciones de los organismos del gobierno, así como los documentos y procedimientos, son públicos. En esta medida Chile fomenta la transparencia activa para que las dependencias del gobierno coloquen la información más reciente a través de sus sitios electrónicos.

Mediante la promulgación de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado,<sup>29</sup> el gobierno chileno ha transitado desde una cultura del secretismo a otra que promueve la consolidación de un modelo de gestión gubernamental abierto, lo que le ha permitido profundizar y reforzar los principios básicos de la democracia y fomentar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas.

De las experiencias de Chile, podemos modelar las previsiones tomadas cuando se afectan derechos de terceros. Por el solo reclamo del derecho a la confidencialidad, no podemos caer en la banal práctica de mantener el secretismo de la información, a menos que el reclamo sea válidamente sustentado. Para atender estas situaciones hay que establecer mecanismos de corroboración que prueben la veracidad de la confidencialidad frente al derecho del ciudadano de conocer la información relacionada a la gestión pública. Todo se trata de crear el justo balance en equidad de los derechos de las partes reclamantes.

#### **D. Trinidad and Tobago**

El 20 de febrero de 2001 Trinidad y Tobago adoptó la Ley de Libertad de Información (The Freedom of Information Act of 1999).<sup>30</sup> Esta Ley tuvo como objetivo principal el extender al público en general el derecho al acceso de información en manos de las autoridades gubernamentales mediante diferentes mecanismos. En primer lugar, hicieron disponible la información pública sobre las operaciones gubernamentales, enfatizando las políticas, reglamentaciones y demás prácticas que incidían de forma directa en el ciudadano que pudiera verse afectado.<sup>31</sup> Segundo,

<sup>27</sup> *Id.* Art. 20.

<sup>28</sup> El Consejo para la Transparencia es un organismo público autónomo del Gobierno de Chile que fiscaliza el cumplimiento de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información del Estado y aplica sanciones por su incumplimiento.

<sup>29</sup> Ley No. 20.285.

<sup>30</sup> The Freedom of Information Act of 1999, as amended. Act No. 26 of 1999.

<sup>31</sup> *Id.* Part 2 § 7.

elevaron a rango de derecho el poder del ciudadano de acceder a la información en posesión de las autoridades públicas en forma documental con limitadas excepciones y exclusiones necesarias para la protección de los intereses esenciales públicos y los asuntos de naturaleza privada de personas naturales o jurídicas.<sup>32</sup> Con la formulación de esta ley, el gobierno se asegura que la transparencia y rendición de cuentas esté insertado en todas las prácticas del quehacer gubernamental. Le dan prioridad al principio general de que los ciudadanos conozcan los derechos que tienen cobijados bajo la ley mediante campañas de concienciación. Una vez alcanzada esta premisa, se aseguran que las autoridades gubernamentales tengan pleno conocimiento de sus responsabilidades bajo la Ley a través del entrenamiento adecuado. Este entrenamiento puede darse mediante el diseño de servicios de apoyo a las agencias gubernamentales y talleres de educación intensiva. Finalmente, cada cierto periodo de tiempo el gobierno evalúa y monitorea las ejecutorias logradas bajo la Ley para formular nuevas recomendaciones dirigidas a alcanzar los nuevos objetivos trazados. En otras palabras, existe un monitoreo constante de la funcionalidad y operacionalidad de la Ley.

En específico, la Ley establece que el acceso a la información gubernamental comienza con la presentación de una forma de requerimiento.<sup>33</sup> Esta forma se obtiene directamente del portal cibernético del gobierno o a través de las oficinas del gobierno. La forma debe ir dirigida específicamente al oficial gubernamental de quien se requieren los documentos. El oficial procesa el requerimiento buscando la información solicitada y debe contestar al solicitante por escrito dentro de treinta días calendarios de haberse hecho la solicitud. En la contestación se le informa si la solicitud fue concedida o denegada. Si es concedida, el oficial deberá contactar al solicitante y hacerle disponible los documentos solicitados dentro de un término de tiempo razonable. Si la solicitud es denegada, el solicitante recibirá una notificación de rechazo y el solicitante tendrá el derecho de impugnar la decisión dentro de veintiún días de haber sido notificado del rechazo.<sup>34</sup>

Como vemos, el proceso está estandarizado de manera que todo ciudadano que pretenda obtener información en poder del gobierno conozca de antemano los pasos y requerimientos que deberá tomar su petición y, a su vez, está delineado todo un proceso administrativo para la impugnación de la decisión.

La lección que podemos extraer de la experiencia de Trinidad and Tobago es que a mayor delineamiento de los criterios a seguir en la obtención de la información, mayor el grado de certeza y confiabilidad que adquieren los procesos. Esto a su vez permite disminuir la arbitrariedad e improvisación que en ocasiones adolece la toma de decisiones de los funcionarios del gobierno.

---

<sup>32</sup> *Id.* Part 3 § 11.

<sup>33</sup> *Id.* Part 3 § 13.

<sup>34</sup> *Id.* Part 3 § 15.

### E. Nueva Zelanda

Con la Ley de Gobierno Local de 1974, “Local Government Act of 1974”<sup>35</sup> el Gobierno de Nueva Zelanda comenzó a insertar las prácticas de gobernanza y buen gobierno que más tarde se perfeccionarían en la legislación de 2002, “Local Government Act of 2002”.<sup>36</sup> Esta última fue enmendada por la ley “Local Government Act 2002 Amendment Act 2010”<sup>37</sup> con el fin de mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el funcionamiento del gobierno.

Esta legislación toma como principio rector la estructura legal operativa del gobierno local. En Nueva Zelanda el gobierno central y los locales son completamente independientes políticamente, administrativamente y financieramente. Las agencias gubernamentales son las responsables directamente de sus resultados. Los objetivos de la Ley de Gobierno Local de 2002 se resumen en los siguientes enunciados: permitir la toma de decisiones democráticas y la acción de las diversas comunidades de Nueva Zelanda y promover el bienestar social, económico, medio ambiental y cultural de las comunidades tanto en el presente como en el futuro. Para ello la legislación promovió la creación de consejos comunitarios para dar voz a las comunidades en la nueva amalgama de regiones y ayuntamientos.

En particular, la Ley provee los principios de buena gobernanza y administración de los gobiernos locales para garantizar que los miembros electos del gobierno demuestren en sus ejecutorias la responsabilidad, apertura, transparencia y sean democráticamente responsables sobre sus decisiones. La Ley incluye consideraciones y requisitos específicos que se deben cumplir en la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales de manera que la discreción que puedan ejercer esté atada a parámetros estrictos de bienestar común. Por ejemplo, se les requiere a las autoridades de los gobiernos locales que sean rigurosos en la identificación de todas las opciones prácticas disponibles para lograr el objetivo de una determinación que impacta a la comunidad.<sup>38</sup> Esta evaluación tiene que conllevar la determinación de costos y beneficios presentes y futuros que pueda acarrear la imposición de la medida. En esta ponderación, se tiene que tomar en consideración el cumplimiento con las necesidades futuras de la comunidad y las responsabilidades estatutarias delegadas a la autoridad gubernamental.

En el 2010, se introdujeron enmiendas a la Ley del 2002 con el objetivo de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la gestión financiera en el gobierno local.<sup>39</sup> Las enmiendas introducidas atendieron asuntos prioritarios para la comunidad relacionados con los servicios básicos de suministro de aguas pluviales,

<sup>35</sup> Pub. Act. No. 66 (1974).

<sup>36</sup> Pub. Act. No. 6 (2002).

<sup>37</sup> Pub. Act. No. 124 (2010).

<sup>38</sup> Local Government Act of 2002, Pub. Act. No. 6, Part 2, Sub. 2 § 14 (2002).

<sup>39</sup> Pub. Act No. 124, Part 1 § 4. (2010).

protección contra inundaciones y el sistema de carreteras.<sup>40</sup> Se introdujeron métricas para proveerle al público medidas estandarizadas de medición para comparar los niveles de servicio entre las autoridades locales.<sup>41</sup> De esta forma, se les provee a los ciudadanos de las comunidades mejor información sobre las actividades y costos en que incurren los Consejos, lo que les permite participar e influenciar en los procesos decisionales y de planeamientos futuros. También las enmiendas introducen el requisito de preparar informes pre-electorales para estimular el debate en las elecciones de los Concejales.<sup>42</sup> Se simplifica el proceso de planeamiento de metas a largo plazo dándole un enfoque estratégico al diseño de parámetros para que los ciudadanos puedan evaluar los costos, arreglos financieros y los estándares de servicio de las actividades primordiales de infraestructura.<sup>43</sup> Se reducen las restricciones para el manejo de los servicios esenciales de agua por parte de los Consejos<sup>44</sup> y en el aspecto administrativo se establecen los parámetros para la redacción de un informe financiero más sencillo de manera que los ciudadanos puedan entender los usos de los dineros que aportan al gobierno.<sup>45</sup>

Resulta interesante destacar el resultado del informe emitido por la Secretaría de la Organización de Transparencia Internacional en Berlín sobre el Índice Global de Percepción sobre la Corrupción.<sup>46</sup> Este informe reflejó que Nueva Zelanda es uno de los países a nivel mundial con la mejor reputación de gobierno limpio debido a sus políticas acertadas sobre el acceso a la información y reglamentación dirigidas al comportamiento ético de las personas en puestos públicos.

### III. Comentarios de la investigación y recomendaciones

Las iniciativas tomadas por estos países han respondido a la necesidad de crear un marco regulatorio capaz de prevenir y desalentar actos de corrupción, pero a la vez, ha sido motivado por el interés de los ciudadanos de ejercer su derecho democrático a conocer sobre las determinaciones que toman los gobernantes de sus respectivos países. Emular alguna de sus prácticas, definitivamente representará para Puerto Rico un paso en la dirección correcta para balancear de forma justa y equitativa los intereses públicos y privados dentro de una normativa formal estatutaria. Ahora bien, nos preguntamos si nos ayudará en algo adoptar alguna de las medidas legisladas por otros países.

<sup>40</sup> *Id.* § 11-A.

<sup>41</sup> *Id.* § 9.

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> *Id.* § 99-A.

<sup>44</sup> *Id.* § 30.

<sup>45</sup> *Id.* § 27.

<sup>46</sup> Global Corruption Perception Index, Secretary of International Transparency, Berlin, Germany (2012) (disponible en <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>).

En Puerto Rico nos encontramos ante la coyuntura ideal para comenzar a transformar los paradigmas hasta ahora practicados sobre la gestión gubernamental. La degradación de los bonos del Gobierno y el descalabro fiscal en que se encuentran los sistemas de retiros de los empleados públicos del País representan únicamente dos ejemplos de la ausencia de información fidedigna con la que contaban tanto los pensionados, como actores directamente afectados y el resto de la ciudadanía que ahora está obligada a tomar parte de la solución. Todos estamos claros que esto no es una situación nueva que ocurrió durante los pasados cuatro u ocho años. Esta situación está gestándose desde hace décadas, cuando el silencio atestiguado de todos aquellos que formaron parte de las decisiones y el propio sistema no proveyó las herramientas para que las mismas fueran divulgadas.

La pregunta obligada ante el presente panorama es si queremos perpetuar estos esquemas que conducen a resultados adversos y arbitrarios o aspiramos a otra clase de gobierno transparente al que realmente merecemos todos los puertorriqueños. La experiencia que han tenido otros países en esta materia puede ponernos en perspectiva sobre lo que sí ha funcionado y lo que no. Necesariamente debemos replicar lo que ha resultado exitoso y adaptarlo a nuestras condiciones particulares de vida. Un excelente ejemplo a seguir es el de Nueva Zelanda, cuya legislación y promulgación de las leyes de transparencia y rendición de cuentas les ha permitido posicionarse en el lugar número uno de países con percepción más baja de corrupción.<sup>47</sup>

¿Cuál debe ser entonces el primer paso hacia esta nueva gesta? Necesariamente tiene que ser el adoptar medidas concretas que estremezcan los pobres cimientos existentes de gobernanza y los sustituyamos por sólidas bases de acción gubernativa en que la transparencia y la rendición de cuentas sean las protagonistas de una nueva clase gubernamental. Un paso en esta dirección es la promulgación de una pieza legislativa que articule como principios básicos la transparencia y rendición de cuentas en todo el quehacer gubernamental. El propósito de esta legislación es permitir revelar la gestión pública mediante el acceso de los ciudadanos a información pertinente. Solo así se restablecerá la confianza en las instituciones públicas a base del conocimiento de su funcionamiento y de sus resultados. A su vez, este resurgimiento de confianza traerá consigo un aumento en el nivel de exigencia requerido a los servidores públicos lo cual les servirá de incentivo para lograr un desempeño más eficiente. A mayor fiscalización por parte de la ciudadanía, mayor el grado de prestación en las ejecutorias públicas.

Si pretendemos que la información a ser obtenida sea oportuna y sirva los propósitos para los cuales fue solicitada, será necesario promover la creación de una base de datos centralizada. Necesariamente esta propuesta conllevará la adopción de una política de digitalización de información y de capacitación de personal para lograr un archivo digital. En la estructuración de esta política de digitalización deben considerarse los siguientes aspectos:

---

<sup>47</sup> *Id.*

- La información debe estar completa. Esto es, la información de las actividades del Gobierno no debe estar sujeta a privacidad u otras reservas, con limitadas excepciones pre-acordadas.
- La información debe ser oportuna. Si no es oportuna, la información deja de ser funcional.
- 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, en el cual nadie deba tener la exclusividad de su control.

En la medida en que estos preceptos puedan ser integrados a las iniciativas sobre digitalización de documentos, la calidad de la información ofrecida a la ciudadanía será pertinente y clara a los objetivos que persigue. Finalmente y no menos importante, es el factor educacional de la propuesta. No importa cuán comprensiva y abarcadora sea la pieza legislativa que atienda todos los aspectos de la transparencia y rendición de cuentas, si no se educa al respecto, es como si fuera inexistente. Si el ciudadano al cual le va a servir el gobierno y le va a rendir cuentas no conoce sus derechos sobre esta materia, entonces el esfuerzo alcanzado se convierte en uno inútil y vacío. La promulgación y educación tienen que llevarse de forma paralela a la creación de este nuevo cuerpo de ley. Los ciudadanos necesitan conocer cuál es el tipo de información que pueden obtener, cómo la pueden obtener, e identificar los mecanismos disponibles de fácil acceso electrónico. Todo ello, como parte del plan fundamental de reconocer la transparencia y rendición de cuentas como pilar del sistema democrático en el cual todos vivimos.

A base de lo antes expuesto y en respuesta a la premisa inicialmente articulada, resulta imprescindible que Puerto Rico de un paso al frente en la afirmación de iniciativas dirigidas hacia un nuevo estilo de gobernanza cuyos elementos de transparencia y rendición de cuentas sirvan de modelo al sector privado y no al revés.