



**ESTUDIO DE
INVESTIGACIÓN SOBRE EL
ESTADO DE SITUACIÓN JURÍDICA DE LA
TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS
EN EL GOBIERNO DE PUERTO RICO**



© **Derechos Reservados 2013**
Dra. Eneida Torres de Durand / Lcda. Albieli Carrasquillo /
Lcda. Alba López / Rafael Durand Aldea

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

**ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN
SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN JURÍDICA DE LA
TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS
EN EL GOBIERNO DE PUERTO RICO**

Tabla de Contenido

Sinopsis	i
I. Introducción	1
A. Antecedentes del Problema	1
B. Problema de Investigación	2
C. Preguntas de Investigación	2
D. Marco Conceptual	3
II. Definiciones	11
III. Metodología	13
IV. Consideraciones sobre la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Nuestra Jurisdicción	15
V. Legislación Estatal Relativa a la Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública del Gobierno de Puerto Rico.....	18
A. Legislación Propiciada en el Ultimo Año (2012) Relativa a la Transparencia Esperada de los Funcionarios Públicos.....	33
B. Proyectos de Ley sin Aprobar Relativos a la Transparencia	36
VI. Legislación Federal Relativa a la Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública.....	41
VII. Análisis de las Mejores Prácticas a Nivel Mundial	44
VIII. Hallazgos	64
IX. Conclusiones	68
X. Recomendaciones	73
Bibliografía	81
A. Leyes.....	81
B. Referencias	84

I. Introducción

A. Antecedentes del Problema

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. Al examinar la realidad internacional nos encontramos que la crisis y los cambios acelerados son variables comunes compartidas por todos los países mundialmente.

La crisis y el colapso económico y fiscal que han experimentado los países a nivel mundial en la última década han puesto de manifiesto la incapacidad de los gobiernos de impulsar y mantener el desarrollo sostenido, la competitividad económica de los países y el bienestar social de los ciudadanos. Los ejemplos más recientes de países como Italia, Grecia, Portugal, España y muchos otros países de la Unión Europea nos llevan a cuestionarnos si la forma de gestionar, gobernar y liderar de los gobiernos es la causa de los problemas de ingobernabilidad que vivimos. De igual forma, la percepción negativa que tienen los ciudadanos de la gestión de gobierno genera una gran insatisfacción por: la pobre calidad de los servicios; el exceso de leyes, reglamentación y trámites innecesarios; la desarticulación e ineficiencia de las políticas públicas y el alto costo de los servicios; entre otros factores.

En respuesta a la insatisfacción de los ciudadanos con la gestión pública y la búsqueda apremiante de soluciones para encararla un vasto número de investigadores y organismos internacionales han promovido en la última década la *gobernanza* como una nueva plataforma de dirección y gestión de la sociedad que le permita dar sentido y propósito a las aspiraciones de desarrollo y prosperidad de los países y naciones del mundo. El supuesto básico que comparten estos estudiosos es el que “el gobierno es un agente de dirección necesario pero no suficiente” Aguilar (2007); Crozier, et.al (1975); Kaufmann, et.al (1986); McTigue

(2007); Santana Rabell (2007, 2010) para emprender las reformas requeridas. Los trabajos de estos teóricos destacan el rol protagónico de la transparencia y la rendición de cuentas como elementos claves de una buena gobernanza y su potencial para promover el desarrollo sustentable, la competitividad de los países y combatir la corrupción.

B. Problema de Investigación

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.

C. Preguntas de Investigación

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?

D. Marco Conceptual

La literatura reciente sobre el tema puntualiza que la *gobernanza* surge como resultado de la necesidad de: (1) promover mayores niveles de eficiencia y productividad en los servicios públicos; (2) la necesidad de examinar los principios del mercado para atender los asuntos de incertidumbre del contexto; (3) el balance y la armonía en los procesos de regulación y fiscalización; (4) la complejidad, velocidad y diversidad del cambio social de nuestros tiempos; (5) la multiplicidad de actores que participan en la atención de los asuntos públicos; (6) la atención a los problemas de corrupción pública y corporativa; entre otros factores, Banco Mundial (2000); OECD (2002); Kaufmann (1999); ONU (2006).

La función y gestión de los asuntos públicos es un valor social que requiere involucración de todos los sectores de la sociedad. Al presente Puerto Rico enfrenta el imperativo urgente de promover cambios sustantivos en los estilos de gestión pública para alcanzar el “ideal de buen gobierno” al que aspiramos. Nuestros ciudadanos saben que Puerto Rico necesita cambios fundamentales en todos los órdenes del quehacer cotidiano. La ciudadanía tiene preocupación con las instituciones del Estado, con las organizaciones políticas y sus líderes. La única manera de hacer que las cosas sean distintas es que los gobiernos adopten una nueva forma de gestión de la administración pública que permita rendir cuentas de manera efectiva y transparente, y movilice su gestión hacia los resultados deseados.

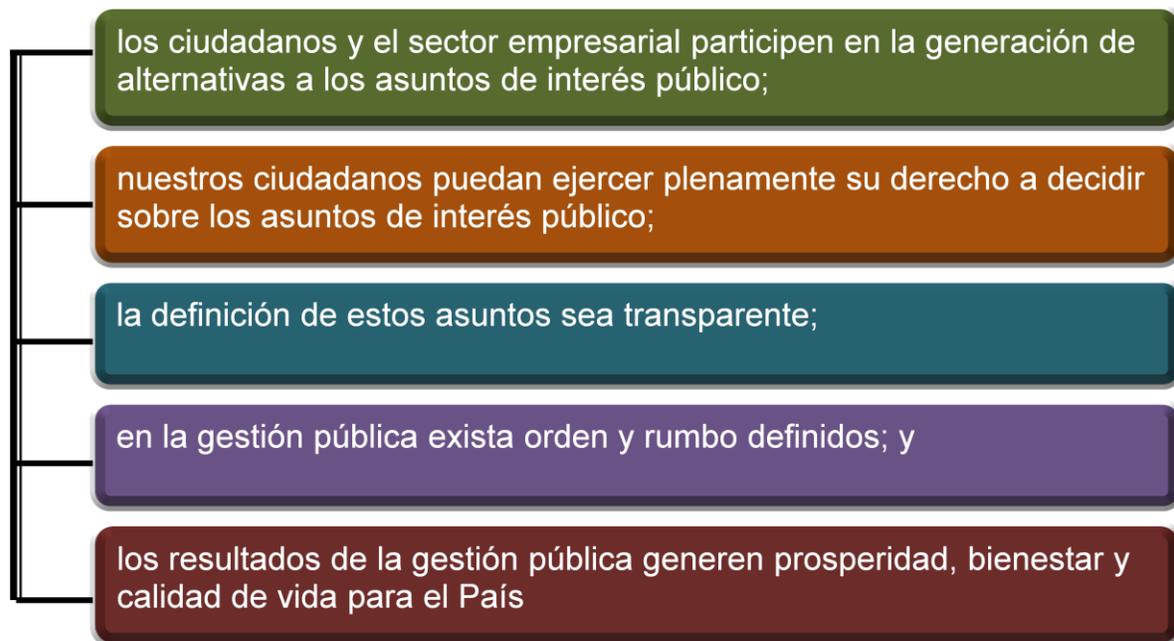
El buen gobierno depende de la confianza pública. Los ciudadanos esperan que los funcionarios públicos sirvan los intereses del ciudadano con equidad y manejen los recursos públicos en forma adecuada diariamente. La prestación de servicios públicos de calidad, ágiles y confiables; así como la credibilidad de las políticas públicas y las instituciones políticas, gubernamentales y empresariales inspiran la confianza del público y crean un campo uniforme y coherente para movilizar la gestión de las empresas y las organizaciones sin fines de lucro, lo que contribuye a mercados más eficientes y al crecimiento económico.

La **Gobernanza** se presenta como la forma de gestión a adoptar para atender esta realidad. El diccionario de la real academia define **gobernanza** como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

La **Confianza**, por su parte, se refiere a un consenso básico entre los miembros de una sociedad en cuanto a valores colectivos, prioridades y diferencias, y en cuanto a la aceptación implícita de la sociedad en la que viven. También se refiere a las

expectativas de los ciudadanos en cuanto al tipo de gobierno que deben tener, la manera en que el gobierno debe funcionar e interactuar con otras instituciones socioeconómicas y la ciudadanía, y el comportamiento de los funcionarios públicos.

Al examinar los estudios de los organismos internacionales y los trabajos de los teóricos reconocidos como expertos en asuntos de gobernanza encontramos que a través de la plataforma de gobernanza podemos conocer y promover el que:



De igual forma al examinar la ordenación en 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.

Tabla Núm. 1
Ordenación de Países
Utilizando Índices Globales de Transparencia, Rendición de Cuentas y
Competitividad

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

¹ Índice de Corrupción (2012) – Transparencia Internacional – Presentados 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.

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).

Al examinar los trabajos del Hon. Maurice McTigue, QSO relacionados con el tema de la Gobernanza, nos encontramos que su primera lección está relacionada con “*El Imperativo Urgente de Adoptar la Plataforma de Gobernanza*” como forma de gestión pública para potenciar el desarrollo y la prosperidad. En su artículo “*Tratado Básico Sobre la Transparencia*” Maurice McTigue nos introduce el concepto de la transparencia y su aplicabilidad a todo el quehacer humano. Establece que la **transparencia** es, “*el proceso que requiere que revelemos de forma sustantiva y veraz, nuestro desempeño a aquellos que tienen el derecho a conocerlo*”. Se pregunta el autor si existen límites a la información que se nos requiere que revelemos y quienes son aquellos que tienen derecho a conocerla. Reconoce que pueden existir excepciones legítimas a la revelación de la información como puede ser la seguridad nacional o la privacidad de información de individuos privados, pero ciertamente estas legítimas excepciones tienen que definirse con mayor claridad y deben estar sujetas a su escrutinio independiente para garantizar un ejercicio amplio de transparencia.

La definición de transparencia que formula McTigue incluye los términos *sustantiva* y *veraz* contundentes para operacionalizar la definición. De acuerdo a esta definición la revelación de la información no es opcional; debe existir la política pública o legislación que obligue su divulgación siempre. Su incumplimiento deberá conllevar penalidades. La información sustantiva tiene que ser clara, comprensible y totalmente cierta.

Señala McTigue que para que la transparencia funcione tiene que cumplir con tres criterios;

-
1. La información debe ser percibida como valiosa.
 2. Compatible con las rutinas de la toma de decisiones; formato, oportuno y localización.
 3. Comprensible con poco esfuerzo.

A menudo el formato utilizado, su difícil acceso y la complejidad de la información pueden ser un mecanismo de secretismo para dificultar la transparencia y rendición de cuentas.

La práctica de la transparencia es una condición esencial a la rendición de cuentas. Señala el autor que *“es imposible conseguir que alguien rinda cuentas por sus acciones si no se sabe cuáles son esas acciones.”* McTigue puntualiza que la transparencia resuelve o mitiga dos imperfecciones que exhiben las economías de mercado; la información asimétrica y la figura del tecnócrata. La asimetría de información existe cuando una de las partes de una transacción tiene más conocimiento que la otra parte. El típico ejemplo es el mecánico deshonesto que se aprovecha de la falta de conocimiento del cliente. El tecnócrata, por su parte actúa como agente o representante especialista y toma prominencia por las complejidades que confrontamos a diario en nuestra sociedad que nos obligan a consultar expertos con conocimientos especiales que adelanten nuestros intereses. Aquí aplica el caso de los abogados, los médicos o un corredor de bienes raíces.

Apunta McTigue que los políticos también son agentes que representan nuestros intereses. El valor que provee la transparencia es que impide que los políticos o funcionarios gubernamentales tomen las decisiones incorrectas. La secretividad en el proceso gubernamental nos aísla de conocer los errores, permite lograr apoyo político de los intereses especiales al otorgarles contratos o legislación favorable (que no concuerda con el interés público) y causa la impresión que solo aquellos

que están en el poder entienden la función gubernamental. La adopción de la transparencia permite descubrir conducta desleal o antiética y penalizar al culpable con la pérdida de su cargo o cumplir una condena en prisión. Además causa un impacto a nivel psicológico; la persona pierde el respeto de sus pares y recibe el desprecio del público lo cual puede servir de disuasivo a la conducta impropia, evitando así la corrupción. Concluye el autor que:



Además, en su artículo “*Transparencia y Rendición de Cuentas*”, Maurice McTigue establece la estrecha relación entre los términos; Transparencia, Divulgación, Resultados y Rendición de Cuentas y su aplicabilidad a las operaciones gubernamentales. Sus planteamientos en este artículo puntualizan nuevamente la necesidad apremiante de adoptar estos principios para alcanzar el ideal de buen gobierno.

Define que la **rendición de cuentas** significa “*la responsabilidad de responder por nuestra conducta*”. El Mercatus Center amplía esa definición para señalar que, “*la rendición de cuentas es el proceso que nos obliga a revelar nuestro desempeño*”

completa y verazmente a aquellos con derecho a saber". Esta acepción del Mercatus Center es fundamental ya que incorpora términos esenciales al entendimiento del concepto. *"La obligación de revelar"* introduce la imposición de divulgar su desempeño. Implica que el funcionario no solamente deberá actuar de forma responsable sino que estará obligado a la divulgación de sus actuaciones de tal forma que otros puedan pasar juicio crítico sobre las ejecutorias y decisiones del mismo. Incorpora los términos *"completa y verazmente"* para acentuar que en el proceso de revelar el funcionario no puede ser selectivo o parcial en su divulgación porque puede provocar un entendimiento equivocado sobre su actuación. La inclusión del término *"veraz"* tiene el propósito de encauzar el proceso de revelación a hechos constatables y no a opiniones o conjeturas. Obliga al funcionario que revela su desempeño a sustentar los mismos con evidencia irrefutable y constatable. *"Aquellos con derecho a saber"*, significa que el recipiente de la divulgación deberá ser aquel que deposita su confianza en el funcionario quien toma las decisiones y realiza las acciones que afectan las vidas de los ciudadanos.

De igual manera, es importante destacar que los compromisos programáticos de la administración gubernamental establece un firme compromiso con los ciudadanos dirigidos a: crear un gobierno transparente, abierto y accesible para todos los puertorriqueños; promover el que los ciudadanos participen con efectividad y confianza en los asuntos de gobierno y fiscalizando de manera informada; mejorar los datos estadísticos y la toma de decisiones; reducir el tiempo de de interacción con el ciudadano que busca un servicio; maximizar la calidad de prestación de servicios y promover ahorros en costos de difusión y reproducción de información.

El Marco Conceptual que hemos resumido nos permite enmarcar los vectores principales analizados en este estudio sobre el Estado de Situación Jurídica de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Gobierno de Puerto Rico.

II. Definiciones

Aquellos con derecho a saber

Son los que nos emplean, aquellos que depositan su confianza en nosotros, a nombre de quienes tomamos acciones que pueden afectar sus vidas. Significa que el recipiente de la divulgación deberá ser aquel que deposita su confianza en el funcionario quien toma las decisiones y realiza las acciones que afectan las vidas de los ciudadanos.

Asimetría de Información

Existe cuando una de las partes de una transacción tiene más conocimiento que la otra parte.

Completa y Verazmente

Significa que la revelación debe estar basada en hechos, no conjeturas, suposiciones o impresiones. Para acentuar que en el proceso de revelar el funcionario no puede ser selectivo o parcial en su divulgación porque puede provocar un entendimiento equivocado sobre su actuación. La inclusión del término “veraz” tiene el propósito de encauzar el proceso de revelación a hechos constatables y no a opiniones o conjeturas.

Gobernanza

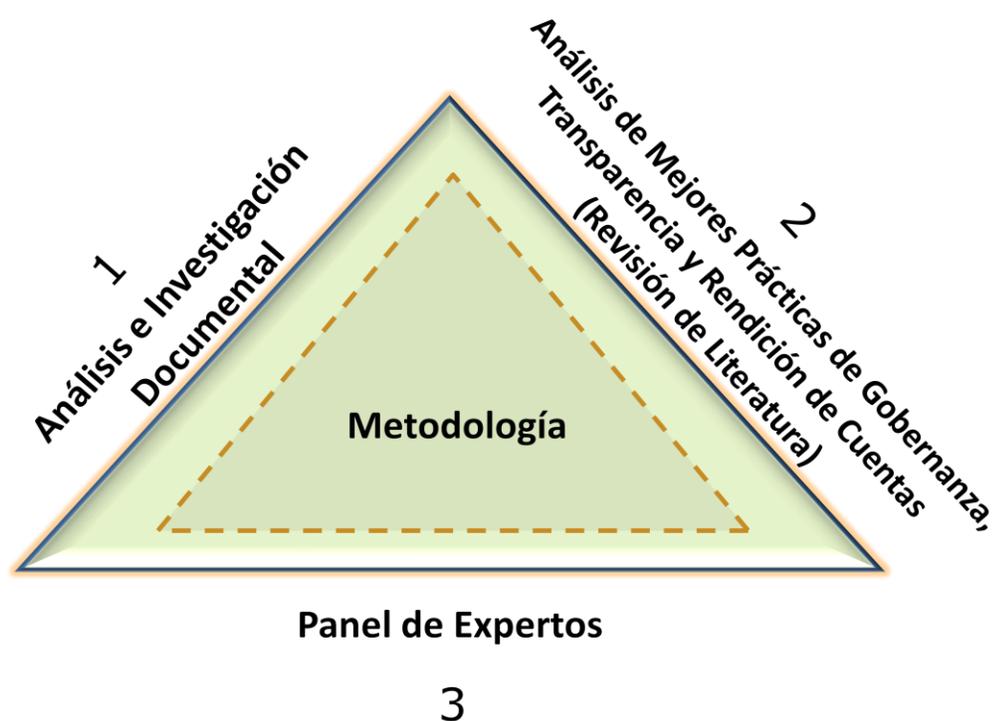
El diccionario de la real academia define gobernanza como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

Obligación de revelar	Significa publicar de alguna manera, sea verbalmente o mediante documento escrito. Introduce la imposición de divulgar su desempeño. Implica que el funcionario no solamente deberá actuar de forma responsable sino que estará obligado a la divulgación de sus actuaciones de tal forma que otros puedan pasar juicio crítico sobre las ejecutorias y decisiones del mismo.
Rendición de Cuentas	Se refiere a la responsabilidad de responder por nuestra conducta. La responsabilidad se refiere etimológicamente a la habilidad de responder. El proceso nos obliga a revelar nuestro desempeño completa y verazmente a aquellos con derecho a saber.
Tecnócrata	Ocurre cuando la persona actúa como agente o representante especialista y toma prominencia por las complejidades que confrontamos en la sociedad que nos obliga a consultar expertos con conocimientos especializados que adelanten nuestras necesidades e intereses.
Transparencia	Aquel proceso que nos obliga a revelar nuestro desempeño completa y verazmente a aquellos con derecho a saber.

III. Metodología

Para llevar a cabo el estudio de investigación se designaron cuatro (4) investigadores; la Lcda. Alba López, la Lcda. Albieli Carrasquillo, la Dra. Eneida Torres y el Sr. 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 estudio aplicó la metodología de triangulación de datos que incluye entre otras las siguientes técnicas para recopilar información:



⇒ **Análisis Documental** – como parte de este esfuerzo se examinaron las leyes, reglamentos y normativas sobre transparencia y rendición de cuentas vigentes a nivel estatal, federal e internacional.

-
- ⇒ **Revisión de Literatura** – para examinar el marco legal y reglamentario se llevó a cabo una investigación documental de las mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas de los países reconocidos como exitosos. La revisión de literatura incluyó los países de: Nueva Zelanda, España, Chile, Canadá, Méjico, Trinidad y Tobago y otros.

 - ⇒ **Panel de Expertos** – Para validar los hallazgos resultantes de la investigación y la metodología utilizada se realizaron revisiones de expertos a dos niveles. En el primer nivel un equipo de peritos en el área de gerencia y gobernanza del Centro de Gobernanza y posteriormente un segundo nivel de revisión por dos expertos del ámbito académico de la Escuela de Negocios y Empresarismo y la Escuela de Ciencias Sociales.

IV. Consideraciones sobre la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Nuestra Jurisdicción

La administración pública, por esencia, debe ser fundamentalmente transparente. Es por ello que diversos estándares internacionales para mejorar la gestión pública han establecido la necesidad de que cada gobierno tenga e implemente reglas de transparencia y de rendición de cuentas respecto a los resultados de la gestión pública en el menor período de tiempo posible (*accountability*).¹ Estas reglas deben ser dirigidas a incrementar el grado de comunicación entre el Estado y el ciudadano y a facilitar la supervisión ciudadana en cuanto a los resultados esperados en la gestión pública. Es decir, se espera que la transparencia en las decisiones y acciones gubernamentales permita que cada ciudadano se convierta en un ente fiscalizador de las mismas. Se entiende, pues, que en la medida en que las decisiones y acciones gubernamentales sean comunicadas y, en consecuencia, objeto del escrutinio público, estas serán llevadas a cabo de la forma más eficiente, efectiva y ética posible.

Como cuestión de umbral es menester afirmar que la transparencia gubernamental consiste en que la ciudadanía tenga información confiable y oportuna (el menor período de tiempo posible) sobre los asuntos públicos más la oportunidad de identificar los responsables en cada instancia de la gestión pública. A lo anterior hay que añadir que ésta igualmente consiste en la existencia de canales formales de participación ciudadana. El concepto es ampliamente utilizado en el contexto presupuestario y fiscal, pues la transparencia permite evaluar la efectividad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos y fomenta la democratización de estos procesos. Además, este tiene dos vertientes: una lo es la

¹ El término *accountability* puede ser traducido por *sistema o política de rendición de cuentas* o, simplemente, por *rendición de cuentas*. Esta voz inglesa, que, en su uso cotidiano, significa 'responsabilidad', ha comenzado a emplearse en política y en el mundo empresarial para hacer referencia a un concepto más amplio relacionado con un mayor compromiso de los Gobiernos y empresas con la transparencia de sus acciones y decisiones. <http://www.fundeu.es/recomendaciones-A-rendicion-de-cuentas-mejor-que-accountability-1470.html>.

transparencia formal o jurídica y otra la transparencia perceptual que se refiere al acceso real del ciudadano a la información pública y a una participación efectiva en la gestión pública, irrespectivo del marco legal.

Cabe destacar también que desde fines de la década de los 1960's en los Estados Unidos de América (EEUU) hubo una tendencia a promover una apertura respecto al conocimiento ciudadano de las operaciones gubernamentales. Esta tendencia llevó a la aprobación en el 1966 de la primera versión de la Ley Federal de Información de los Ciudadanos (*Freedom of Information Act*) y de otra legislación ulterior (*sunshine laws*) con el fin de promover una mayor transparencia gubernamental. Dicha legislación, además de tener como base derechos fundamentales como la libertad de expresión, el derecho al voto y la reparación de agravios, se fundamenta también en la idea de que los ciudadanos tienen el derecho a conocer (*right to know*) las interioridades de las operaciones públicas, por ser ciudadanos y contribuyentes.²

Como puede notarse de lo antes expresado, la transparencia está estrechamente ligada al principio de divulgación (*disclosure*), el cual permite que los ciudadanos conozcan y en consecuencia analicen las actividades gubernamentales. La divulgación asegura que el ciudadano aprecie lo que realiza el Estado, pues esta se ha definido como la manifestación exterior de las actividades de los poderes públicos así como de las razones en que se basa dicho comportamiento de una manera entendible para el ciudadano común. “La divulgación sería el resultado que se desea obtener en todo el funcionamiento del sector público en función del derecho que se reconoce a todo ciudadano de disponer de información”.³ De manera general, la transparencia viene a ser la actitud o actuación pública que deja

² Hernán A. Vera Rodríguez, *et al* (2011). El derecho a la información de los ciudadanos como un instrumento de transparencia gubernamental en Puerto Rico: una agenda inconclusa. *Revista de Derecho Puertorriqueño de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico*, 50 (2), 265-286.

³ Carlos Manuel Rosales (2010). Mecanismos de financiamiento político y el control de las campañas electorales. *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, 44 (3), 515-544.

ver claramente la realidad de los hechos y actos públicos. Podríamos considerar a la divulgación como el género y a la transparencia, como la especie.⁴

La transparencia en la realización de actividades públicas se puede materializar de tres formas distintas: a solicitud personal, por operación de ley y por mutuo consentimiento. En el primer caso, el solicitante ya sea una persona natural o jurídica debe tramitar su solicitud de información en el lugar correspondiente y bajo los mecanismos de forma y de fondo existentes. En el segundo caso, las autoridades deben hacer pública la información que señale la legislación o reglamentación aplicable. En el tercer caso, las organizaciones no gubernamentales que cumplen fines públicos y que no tengan necesariamente la obligación de transparentarse pueden exteriorizar informes de sus resultados, finanzas y normativas con el objetivo de legitimar su actuación y tener cuentas claras con las comunidades a las que sirven.⁵

A continuación se analizará el estado de situación jurídica de la transparencia y la rendición de cuentas del Gobierno de Puerto Rico, principalmente en el contexto del Poder Ejecutivo incluyendo el nivel municipal, es decir, la transparencia formal. Adelantamos como la tesis fundamental producto de esta investigación es que en Puerto Rico existen normas jurídicas estatales y federales dispersas que utilizan el concepto de transparencia en diversas acepciones; sin embargo, estas no necesariamente establecen mecanismos adecuados, según identificados en la sección de las mejores prácticas a nivel mundial, para asegurar el cumplimiento con dichas normas y particularmente con la rendición de cuentas en términos de los resultados esperados (cuantificables y objetivos) de la gestión pública.

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*, a las págs. 529-530.

V. Legislación Estatal Relativa a la Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública del Gobierno de Puerto Rico

Como se ha mencionado en la sección que antecede, el concepto de transparencia gubernamental está íntimamente relacionado al derecho a la información pública. Su desarrollo nos ha llegado en cierta forma por la relación política de Puerto Rico con los Estados Unidos así como por los principios adoptados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el 1948.

En nuestra jurisdicción, el derecho a tener acceso a la información sobre la gestión pública ha sido reconocido como uno implícito en el derecho constitucional a la libertad de expresión, a la reparación de agravios y el derecho al voto. Lo anterior con el objetivo de asegurar una ciudadanía informada que puede ejercer plenamente los derechos mencionados y otros. “La premisa es sencilla. Sin conocimiento de hechos no se puede juzgar; tampoco se puede exigir remedios a los agravios gubernamentales mediante los procedimientos judiciales o a través del proceso de las urnas cada cuatro (4) años.”⁶ Así se puede afirmar que el derecho de los ciudadanos a conocer sobre los asuntos públicos se desprende de nuestra Constitución, específicamente de su Artículo II, Sección 4, la cual recoge algunos aspectos de la libertad de expresión establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas de 1948. La mencionada sección constitucional establece que: “No se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir del gobierno la reparación de agravios”.

La Tabla Núm. 2 de la página siguiente resume la trayectoria histórica de la legislación estatal que analizamos en este estudio.

⁶ *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 D.P.R. 477, 485 (1982).

Tabla Núm. 2
Trayectoria Histórica de la Legislación Estatal
sobre Transparencia y Rendición de Cuentas

Año	Legislación
1933	Artículos 409 del Código de Enjuiciamiento Civil de Puerto Rico, 32 L.P.R.A. sec. 1781.
1952	Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo II, Sección 4.
1955	Ley Núm. 5 del 8 de diciembre de 1955, según enmendada, conocida como la <i>Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico</i> , 3 L.P.R.A. sec. 1001 <i>et seq.</i>
1988	Ley Núm.170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la <i>Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico</i> , 3 L.P.R.A. sec. 2101 <i>et seq.</i>
1991	Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la <i>Ley de Municipios Autónomos</i> , 21 L.P.R.A. sec. 201 <i>et seq.</i>
2004	Ley Núm. 151 del 22 de junio de 2004, según enmendada, conocida como la <i>Ley de Gobierno Electrónico</i> , 3 L.P.R.A. secs. 991 <i>et seq.</i>
2010	Ley Núm. 42 de 16 de abril de 2010, según enmendada, conocida como la <i>Ley del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico</i> , 3 L.P.R.A. sec. 8851 <i>et seq.</i>
2010	Ley Núm. 236 de 30 de diciembre de 2010, según enmendada, conocida como la <i>Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas</i> , 3 L.P.R.A. sec. 8921 <i>et seq.</i>
2012	Plan Núm. 1 de enero de 2012, <i>Plan de Reorganización de la Comisión para Ventilar Querellas Municipales.</i>
2012	Ley Núm. 1 del 3 de enero de 2012, conocida como la <i>Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011</i> , 3 L.P.R.A. <i>et seq.</i>
2012	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 <i>Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente</i> , 3 L.P.R.A. sec. 99h <i>et seq.</i>

Tabla Núm. 2
Trayectoria Histórica de la Legislación Estatal
sobre Transparencia y Rendición de Cuentas (cont...)

Año	Legislación
2012	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 <i>Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente</i> , 3 L.P.R.A. sec. 99l.
2012	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 <i>Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente</i> , 3 L.P.R.A. sec. 99h <i>et seq.</i>
2012	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 <i>Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI</i> , 16 L.P.R.A. sec. 4034 <i>et seq.</i>
2012	Ley Núm. 54 del 8 de marzo de 2012, para enmendar la Ley 236-2010, <i>supra</i> .
2012	Ley Núm. 205 del 24 de agosto de 2012, para enmendar el artículo 7 de la Ley 151-2004, <i>supra</i> , 3 L.P.R.A. sec. 995.

En cuanto a la evolución histórica legislativa conviene mencionar que la primera referencia a lo que hoy día se denomina el derecho a la información pública de los ciudadanos aparece en el artículo 409 del *Código de Enjuiciamiento Civil de Puerto Rico de 1933*, según enmendado, 32 L.P.R.A. sec. 1781. El mismo, establece un derecho general de información pública en poder del Estado. En específico, establece que: “Todo ciudadano de Puerto Rico tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente

dispuesto contrario por la ley”. De forma similar, el artículo 410 de dicho estatuto estableció que:

Todo funcionario público bajo cuya custodia obrare algún documento público, está en la obligación de facilitar, al requerírsele, copia certificada del mismo, mediante el pago de los derechos legales correspondientes, y dicha copia será admisible como evidencia en los mismos casos y con igual efecto, que el escrito original.

Importante es mencionar que 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.*, definió el término documento público como todo aquel que se origine, conserve o reciba en cualquier dependencia del Estado, de acuerdo con la Ley o en relación con el manejo de los asuntos públicos y que se haya de conservar permanente o temporalmente como prueba de las transacciones, o por su utilidad administrativa; además, se refiere a una copia de todas las publicaciones de las dependencias gubernamentales.

No empece a la existencia de estas normas generales, creadas con una intención distinta a transparentar y divulgar los asuntos relacionados a la gestión pública, históricamente los ciudadanos han visto limitados sus reclamos por información pública por un reclamo de confidencialidad de parte de los funcionarios estatales. Ha sido jurisprudencialmente que el Tribunal Supremo de Puerto Rico (TSPR) ha validado el derecho a la información pública como un derecho implícito en el derecho a la libertad de expresión, el derecho al voto y otros derechos fundamentales bajo la Constitución de Puerto Rico. Las decisiones judiciales que mejor ejemplifican lo anterior lo han sido *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, 82 D.P.R. 264 (1960)⁷, y *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 D.P.R. 477 (1982). En este

⁷ En este caso varios miembros y líderes del Partido Acción Cristiana sometieron una solicitud de *mandamus* ante el TSPR para que el entonces Superintendente General de Elecciones les permitiera

último caso, considerado como el *leading case* del derecho a la información pública, el TSPR utilizó un procedimiento para atender el reclamo de confidencialidad de ciertos documentos en poder del Departamento de Justicia.⁸ Este procedimiento consistía que dicha dependencia debía presentar para una inspección en cámara por parte del Tribunal los documentos que consideraba confidenciales y que luego de esta inspección fuera el Tribunal quien emitiera un juicio sobre la verdadera confidencialidad de los documentos en poder del Estado. Este proceso para determinar la exclusión de documentos gubernamentales del escrutinio ciudadano es homólogo al establecido en los Estados Unidos por el caso *U.S. v. Nixon*, 48 U.S. 683 (1974). Conforme a este procedimiento el poder judicial se convierte en un “filtro” entre las solicitudes de los ciudadanos a la información pública y los reclamos del Estado de confidencialidad de la información en su poder.

Posteriormente, 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.* (Ley 170-1988), estableció que al término de un año

inspeccionar y sacar copias de las listas provisionales de votantes inscritos. El TSPR resolvió que el art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil de Puerto Rico de 1933, según enmendado, era de aplicación a las listas provisionales de inscripciones descritas la Ley Electoral y que el Superintendente General de Elecciones, custodio de esas listas, tenía la obligación legal de permitir a los peticionarios inspeccionarlas y copiarlas, pues tenían carácter de documento público. El Alto Foro expresó que a tenor con el mencionado artículo los custodios de documentos públicos tienen el deber de permitir a las personas interesadas inspeccionar y sacar copia de esos documentos. “[E]l art. 409 es en nuestro sistema el medio legal de mayor eficacia para proteger el derecho del ciudadano a enterarse de lo que su gobierno hace.” (Énfasis nuestro). *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, supra, a la pág. 281.

⁸ Este caso se originó cuando el padre de uno de los dos jóvenes asesinados en los llamados sucesos del Cerro Maravilla, solicitó al Departamento de Justicia de Puerto Rico copia de los documentos recopilados en la investigación llevada a cabo por dos divisiones de dicha agencia gubernamental en la que se exoneraba a los policías involucrados en dichos eventos. Estos documentos le fueron negados por la alegada confidencialidad de los mismos. Según la legislación vigente en esa época, había que esperar treinta años para que un documento catalogado como confidencial fuese de dominio público.

Más adelante, un grupo de la sociedad civil así como el padre y la viuda de cada uno de los jóvenes victimizados, presentaron una demanda civil y varios recursos legales en los que se solicitaba la información denegada por el Secretario de Justicia. El Tribunal Superior de San Juan dictó sentencia y ordenó al Secretario de Justicia, previo pago de los derechos correspondientes, entregara copia de los protocolos de autopsia de los jóvenes fallecidos y cualquier fotografía tomada durante el proceso de autopsia, pero negó el examen de otros informes, grabaciones y documentos. Por este motivo, los demandantes acudieron al TSPR.

luego de la aprobación de la ley, las agencias del gobierno deberían: “Tener disponible para reproducción, a requerimiento de persona interesada, previo el pago de los costos razonables de reproducción, las órdenes finales, las decisiones e interpretaciones de las leyes adoptadas por la agencia”. Asimismo, el estatuto estableció la obligación de las agencias gubernamentales de tener disponible para inspección pública un expediente oficial con toda la información relacionada a las propuestas de reglas o reglamentos, así como de aquellos reglamentos adoptados y enmendados. Lamentablemente, según nuestro criterio, estas únicas disposiciones referentes más bien al marco legal, reglamentario y decisonal bajo el que operarían las agencias no fueron suficientes para adelantar en nuestra jurisdicción el derecho de los ciudadanos a la información pública en una legislación dirigida a regular los procesos de las agencias administrativas. Lo anterior en el contexto de lo serían proveer acceso amplio a la información sobre la gestión pública *per se* y sus resultados.

Incluso, llama a nuestra atención que una legislación tan importante como esta no haya incluido los desarrollos habidos hasta entonces sobre el derecho a la información pública que resultaban de dos fuentes importantes: (1) lo resuelto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en casos como *Soto v. Secretario de Justicia*, *supra*; y (2) los avances en la legislación federal sobre este mismo tema, como sería el *Freedom of Information Act* y el *Modelo de Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes* de la Conferencia Nacional de Comisionados de Leyes Uniformes. Este último documento dedica su Sección 2 al derecho de los ciudadanos a inspeccionar documentos públicos.⁹

Por otra parte, la 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.* (Ley 81-1991), solo incluye dos artículos sencillos relacionados con el tema del derecho a la información pública. En el primero, se establece que en un proceso de

⁹ Vera Rodríguez, *Op. Cit.*, a la pág. 271.

transición gubernamental se considerará como confidencial “toda información o documento cuya divulgación se prohíba por cualesquiera otras leyes vigentes, o que afecte derechos de terceros e investigaciones en proceso”. De otra parte, el artículo de dicha ley relacionado con los deberes de los empleados municipales dispone que los empleados y funcionarios municipales deberán: “Mantener la confidencialidad de aquellos asuntos relacionados con su trabajo a menos que reciba un requerimiento o permiso de autoridad competente que le requiera la divulgación de algún asunto. Nada de lo anterior menoscabará el derecho de los ciudadanos que tienen acceso a los documentos y otra información de carácter público.” Lo anterior no incluye unas guías específicas que le permitan al empleado o funcionario municipal, discernir entre lo que son documentos e información confidencial en contraposición a lo que es información pública.¹⁰

Se puede afirmar entonces que la Ley 81-1991, al igual que la Ley 170-1988, fueron oportunidades perdidas para regular apropiadamente el derecho ciudadano a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

Ahora bien, una medida de gran importancia y avance para el acceso de los ciudadanos a la información pública lo es 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* (Ley 154-2004). La Exposición de Motivos de este estatuto hace referencia a la importancia que supone para los ciudadanos el acceso a la información pública. Citamos:

Consciente de que el acceso a la información es un instrumento democrático de incalculable valor, que le brinda transparencia, agilidad y eficiencia, y facilita la atribución de responsabilidad en la gestión gubernamental, el Gobierno del Estado Libre Asociado de

¹⁰ Vera Rodríguez, *Op. Cit.*, a las págs. 272-273.

Puerto Rico ha emprendido acciones concretas en esta dirección, las cuales forman parte del Gobierno Electrónico. [...] Las iniciativas están dirigidas a beneficiar la relación del gobierno con ciudadanos y empresas, las relaciones intergubernamentales y a promover la toma de decisiones informadas a la hora de establecer política pública.

En el contexto de esta normativa, el término “gobierno electrónico” ha sido definido como “la incorporación al quehacer gubernamental de las tecnologías de la información con el propósito de transformar y agilizar las relaciones del Gobierno con los ciudadanos y empresas, además de las relaciones gubernamentales, de manera que el Gobierno resulte uno más accesible, efectivo y transparente al ciudadano”. Artículo 2 de la Ley 154-2004. La política pública del Gobierno de Puerto Rico instaurada mediante esta legislación es “la incorporación de las tecnologías de información a los procedimientos gubernamentales, a la prestación de servicios y a la difusión de información”. Artículo 2 de la Ley 154-2004.

Según el artículo 4 de esta Ley, la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) es la entidad responsable de implementar la política pública antes enunciada y de administrar así los sistemas de información y las normas y procedimientos relativos al uso de las tecnologías de la información a nivel gubernamental. Es decir, la Ley 151-2004 puso en la OGP la responsabilidad de lograr, mediante la aplicación de las tecnologías de la información, un gobierno más accesible, efectivo y transparente al ciudadano.

En lo relacionado al cumplimiento con las disposiciones de la Ley 154-2004, el artículo 6 dispone que la OGP debe velar y supervisar que las agencias cumplan debidamente con las disposiciones de ley y que la documentación e información cuya publicación electrónica en el Internet se ordena esté disponible para la inspección y fiscalización del público en general, incluida la prensa, y de cualquier

persona que pueda estar interesada en los procesos de subastas y de contratación de las agencias gubernamentales.

Conviene precisar, pues, algunos de los deberes de las agencias públicas, definidas como todo organismo o instrumentalidad y entidades de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, según estos son delineados en el artículo 7 de la Ley 154-2004:

- (a) Desplegar una página electrónica que contenga la información necesaria para que los ciudadanos puedan conocer su misión, los servicios que ofrecen, la localización geográfica de las oficinas, sus horarios y números de teléfono, que deberá estar conectada al portal principal del Gobierno de Puerto Rico, según establecido.
- (b) Publicar en su página electrónica en el Internet, como un mecanismo para añadir transparencia a la gestión gubernamental y sobre todo para facilitar aún más el acceso a la información en poder del gobierno para su inspección por los ciudadanos, lo siguiente:
 - (1) Todos los documentos relacionados con los procesos de publicación, celebración y adjudicación de subastas de toda obra pública;
 - (2) todos los contratos de agencias que conlleven desembolso de fondos públicos;
 - (3) todos los documentos sobre transacciones gerenciales, excepto aquellos confidenciales relacionados con asuntos de personal, y
 - (4) toda la información relacionada al estado de los proyectos de obra pública incluyendo, pero sin limitarse a, órdenes de cambio y extensión de tiempo, entre otros.

-
- (c) Desarrollar las actividades y gestiones necesarias dirigidas a incorporar activamente el uso de tecnologías de información y telecomunicaciones en el funcionamiento gubernamental, con especial atención a las siguientes áreas: servicios a los ciudadanos, compras y subastas, orientación y divulgación sobre temas de interés social, cultural y económico para los ciudadanos a través del portal del Gobierno.
 - (d) Apoyar, en lo que respecta al gobierno electrónico, los esfuerzos para desarrollar, mantener y promover la información y los servicios gubernamentales, así como enfocar sus esfuerzos y recursos para cumplir con los planes de trabajo para la conversión de transacciones a medios electrónicos.

Asimismo, el artículo 10 de la Ley 154-2004 establece que los ciudadanos tendrán derecho a tener disponible información gubernamental a través del Internet y a recibir servicios del Gobierno por medios electrónicos. Luego, hace un listado de ejemplos del tipo de servicios e información a ofrecerse por estos medios. Cabe hacer mención que la mayoría de los servicios enlistados están relacionados con el trámite o solicitud de documentos que el ciudadano requiere rutinariamente de su gobierno, a saber: solicitudes de certificados de matrimonio y nacimiento, antecedentes penales o buena conducta; solicitudes de préstamos ante varias entidades públicas; presentación de documentos e informes corporativos y de registros de marcas; solicitudes de empleo; pago de sustento de menores, multas de tránsito; presentación de planillas contributivas; solicitudes de beneficios de desempleo, tarjeta de salud y otras ayudas sociales; permisos, licencias y sellos profesionales, entre otros servicios rutinarios.

En términos de la información pública, el referido artículo establece que el ciudadano tiene derecho a tener acceso electrónico a: “Todos los documentos

relacionados con los procesos de publicación, celebración y adjudicación de subastas de toda obra pública; todos los contratos de agencias que conlleven desembolso de fondos públicos; todos los documentos sobre transacciones gerenciales, excepto aquellos confidenciales relacionados con asuntos de personal; y toda la información relacionada al estado de los proyectos de obra pública incluyendo, pero sin limitarse a, órdenes de cambio y extensión de tiempo, entre otros”. Así como a la normas de reclutamiento, sistemas de evaluación y reglamentos de personal. Interesante es que el mismo artículo relativo a los derechos del ciudadano reitera el deber de las agencias a publicar “todos los documentos relacionados con los procesos de publicación, celebración y adjudicación de subastas de toda obra pública; todos los contratos de agencias que conlleven desembolso de fondos públicos; todos los documentos sobre transacciones gerenciales pertinentes al documento objeto de publicación, excepto aquellos confidenciales relacionados con asuntos de personal; y de toda la información relacionada al estado de los proyectos de obra pública incluyendo, pero sin limitarse a, órdenes de cambio y extensión de tiempo, entre otros.”

Finalmente, el artículo 7 de la *Ley de Gobierno Electrónico* fue enmendado mediante la Ley 205-2012 promulgada a los fines de establecer la obligatoriedad de publicar bajo una sola página electrónica en la red de Internet todos los documentos relacionados con los procesos de publicación, celebración y adjudicación de subastas de toda obra pública y adquisición de bienes y servicios; y para otros fines relacionados. Nuevamente será la OGP la entidad encargada de la publicación de todos los documentos antes mencionados en una sola página electrónica que se conocerá como el Registro Único de Subastas del Gobierno. Para que la OGP pueda cumplir con su obligación, las agencias de la Rama Ejecutiva y corporaciones públicas tendrán que remitir electrónicamente a la OGP toda la información de los procesos de publicación, celebración y adjudicación de subastas de toda obra pública y adquisición de bienes y servicios.

Tomada en cuenta la normativa antes mencionada como varios intentos para garantizar el derecho a la información pública, hay que afirmar que no es hasta la aprobación de la 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.* (Ley 236-2010), que la Asamblea Legislativa atiende específicamente el tema de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública y el desarrollo de programas gubernamentales, aunque de forma muy tímida. La declaración de política pública expuesta en este estatuto dispone:

Es política pública del Gobierno de Puerto Rico que cada agencia gubernamental implante un programa dirigido a optimizar su funcionamiento y servicio. Esta política pública se logrará creando planes estratégicos en los cuales se establezcan objetivos cuantificables. Así promoveremos un gobierno que cumpla sus metas, que esté enfocado en la calidad del servicio y la satisfacción de la ciudadanía. De esta manera se cumple con el propósito de mejorar la eficiencia y la percepción pública de su gobierno, implantar un sistema de rendición de cuentas y transparencia gubernamental en el cual los componentes gubernamentales estén dirigidos al logro de objetivos para así determinar la eficiencia y eficacia de los servicios mediante la publicación de los resultados y de la calidad de los mismos.

A los fines de viabilizar la realización de esta política pública, la Ley 236-2010 requirió que cada jefe de agencia presentara ante la OGP un plan estratégico sobre las actividades públicas que le han sido encomendadas,¹¹ que originalmente sería de siete años, un plan de ejecución anual cónsono con la planificación

¹¹ En el contexto de esta normativa, un plan estratégico es definido como aquel “documento en el que se intenta plasmar, por parte de la gerencia, cuál será la estrategia de la misma durante un periodo determinado. Dicho plan deberá ser cuantitativo, ya que establece las metas que debe alcanzar la gerencia; manifiesto, ya que describe el modo de conseguirlas y la estrategia a seguir; y temporal, indicando los plazos con lo que cuenta la agencia para alcanzar esas metas”. Artículo 3 de la Ley 236-2010.

estratégica,¹² y un informe de resultados de la implementación de los referidos planes. El plan de ejecución anual debe ser incluido en el presupuesto anual que las agencias presentan ante la OGP y debe tener al menos lo siguiente: (1) metas de desempeño para determinar el nivel de rendimiento de cada programa, las cuales deben ser objetivas, cuantificables y medibles; (2) indicadores de desempeño que se utilizarán para la medición y evaluación de los resultados, así como de los niveles de servicio de cada programa; (3) datos de referencia para comparar el desempeño actual del programa con las metas de desempeño establecidas.

El informe de resultados, por su parte, debe ser presentado ante la OGP al finalizar la implementación del plan estratégico y debe contener, entre otras cosas, una explicación y descripción de cuando una meta y objetivo de desempeño no haya sido obtenido o no se haya alcanzado el nivel de rendimiento deseado y una descripción de la efectividad y eficacia en el logro de los objetivos de desempeño. La explicación y descripción antes dicha debe detallar: (1) las razones por la que no se ha alcanzado la meta y objetivo de desempeño o el nivel de rendimiento deseado; (2) las medidas y calendarios que se establecieron para lograr las metas de rendimiento; y (3) si la meta es poco realista y poco práctica, el porqué es así y acciones recomendadas para esta situación. Destaca el artículo 7 de la referida Ley, titulado rendición de cuentas, que dispone que todos los planes estratégicos, los planes de ejecución anual y los informes de resultados de cada agencia deberán estar disponibles en la página electrónica de la OGP y de cada agencia para que todo ciudadano pueda analizar y revisar dichos planes.

Es menester señalar que la Ley 236-2010 fue enmendada mediante la Ley 54-2012 a los fines de posponer la vigencia de algunas de sus disposiciones y conceder así un periodo de tiempo de preparación adecuado a la OGP y a las demás agencias.

¹² El Plan de Ejecución Anual es aquel “documento en el que se establecen, por parte de la gerencia, los objetivos a conseguir cada año y la manera de alcanzarlos. Este Plan debe estar en armonía con lo establecido en el Plan Estratégico.” Artículo 3 de La Ley 236-2010.

Hay que recordar que originalmente se debía cumplir con la presentación del primer plan estratégico a no más tardar del 1 de mayo de 2011. En este contexto, la enmienda legislativa postergó la mencionada fecha para el siguiente año, es decir, 1 de mayo de 2012. Posterior a esta fecha, debe presentarse otro plan el 1 de mayo de 2013 y subsiguientemente el 1 de mayo de cada cuatro años. Esta enmienda también disminuyó el período comprendido en los planes estratégicos de siete a cuatro años, para ajustarlo a los períodos electorarios que son cada cuatro años.

Por otra parte, hay que hacer mención de la 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.* (Ley 42-2010) Interesante es el hecho de que esta medida incluyó una definición del concepto de transparencia, a saber: “Hacer pública la información acerca de las decisiones, prácticas de política pública y resultados del Gobierno. Esto con el fin de facilitar la relación entre el Gobierno y la ciudadanía, a través de una gestión pública, abierta a las opiniones de los ciudadanos respecto a los servicios públicos y las políticas públicas. Además, para ampliar y hacer habitual la rendición de cuentas y reducir los riesgos de la corrupción.” Artículo 3, inciso 13, Ley 42-2010.

La Ley 42-2010 fue adoptada para lograr el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, fiscalización, investigación y auditoría de la gestión gubernamental para elevar así los niveles de transparencia, honestidad y pulcritud en la gestión pública. Para cumplir con lo anterior, creó la Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico (OIG) así como el Comité del Gobernador para la Integridad y Eficiencia Gubernamental.

Destaca que esta Ley le dio la facultad a la OIG para fiscalizar e investigar las entidades no gubernamentales que reciben fondos públicos. Específicamente, esta legislación dispuso como una de las facultades de la OIG el “Monitorear y fiscalizar

el cumplimiento de la política pública, las leyes, reglamentos, así como cualquier otra normativa establecida para garantizar una sana administración de los recursos públicos por parte de las entidades gubernamentales. Además, fiscalizar el uso de fondos federales y estatales por parte de los municipios, universidades y entidades sin fines de lucro. Artículo 6, inciso 3, Ley 42-2010. Además, la OIG tendrá la facultad de “llevar a cabo auditorías en las entidades gubernamentales, por iniciativa propia o a requerimiento del Gobernador, para evaluar los resultados alcanzados por los programas y proyectos gubernamentales, en términos de eficiencia y efectividad”. Artículo 6, inciso 6, Ley 42-2010.

El artículo 8 de esta disposición legal establece que durante el transcurso de los trabajos de la OIG ningún documento o registros podrán ser vistos o revisados por terceros. Ahora bien, los resultados de las auditorías, estudios, evaluaciones e investigaciones deberán hacerse públicos, a menos que incluyan información que sea confidencial o esté exenta de tener que darse a la luz pública por alguna disposición legal. El artículo 9, por su parte, requiere que la OIG prepare un Informe Anual sobre las evaluaciones, estudios, auditorías e intervenciones realizadas a las entidades gubernamentales, municipios o entidades sin fines de lucro, dentro de los tres (3) meses siguientes al cierre de año fiscal. Dicho Informe debe contener los hallazgos y recomendaciones producto de las auditorías, evaluaciones, estudios e intervenciones realizadas en las entidades gubernamentales; incluidos los planes de acción correctiva que deberán tomar ante las deficiencias encontradas.

A. Legislación propiciada en el último año (2012) relativa a la Transparencia esperada de los Funcionarios Públicos

Recientemente se aprobaron seis leyes que, según expresado por los funcionarios públicos, tenían ~~een~~ la intención de promover y fortalecer la transparencia gubernamental, entendida esta como la sujeción de los funcionarios públicos al mayor escrutinio ciudadano y a los más altos estándares de divulgación (*disclosure*) y cumplimiento (*compliance*) para asegurar que estos y su labor sean un ejemplo de responsabilidad para con la ciudadanía. En el contexto de esta legislación la transparencia se entiende como la oportunidad de los ciudadanos de acceder a información personal respecto a oficiales de gobierno para su fiscalización y para aumentar el nivel de confianza y credibilidad. No obstante, adelantamos que la legislación que reseñamos no cumple necesariamente con los estándares que hemos identificados en este trabajo. Hecha la declaración anterior, las leyes propiciadas en el último año (2012) fueron las siguientes:

- (1) La Ley 1-2012, conocida como la *Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico*, que introdujo varios cambios en los aspectos relativos a los informes financieros de los servidores públicos, su educación, investigaciones y sanciones por violaciones éticas, entre otros, con el fin de asegurar que la Oficina de Ética Gubernamental tenga a su alcance los mecanismos que le faciliten el establecimiento de un servicio público íntegro, con valores, que mantenga la confianza en sus instituciones y asegure la transparencia en las funciones oficiales. Según su contenido toda persona que aspire a un cargo público debe presentar un formulario certificado de solvencia económica y de ausencia de conflictos de intereses. Lo anterior se establece con el entendido de que este será un mecanismo que permitirá tener un perfil confiable del servidor público.

-
- (2) La Ley 2-2012, enmendó la Ley 2-1988, conocida como la *Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente*, a los fines de establecer un término para que el Departamento de Justicia notificara al Panel la fecha del recibo de información sobre la comisión de actuaciones que pudieran ser objeto de investigación y posterior referido. El referido término no excederá de 15 días laborables contados a partir de la fecha del recibo de la querrela, informe, o información, de manera que el Panel advenga en conocimiento de la fecha en que se comienza a contar el término que le provee la Ley al Secretario de Justicia para llevar a cabo la investigación preliminar.
 - (3) La Ley 3-2012, también emendó la *Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente*, para disponer que el Panel tendrá la prerrogativa de determinar si incluye la investigación y procesamiento del autor o cooperador en cualquiera de los delitos que se le imputen a los funcionarios públicos bajo su jurisdicción.
 - (4) La Ley 4-2012 también enmendó la *Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente* para ampliar la autonomía administrativa y fiscal de la Oficina del Panel y excluirla de la aplicación de diversas leyes para el cumplimiento de sus objetivos. Amplió el término del nombramiento de los miembros del Panel a diez (10) años. Recordemos que la misión de esta Oficina es prevenir, erradicar y penalizar cualquier comportamiento delictivo o indebido de funcionarios gubernamentales a fin de restaurar la confianza ciudadana en su gobierno y en sus servidores públicos.
 - (5) La Ley 5-2012 enmendó el Código Electoral para obligar a los candidatos a cargos públicos electivos (específicamente al cargo de Gobernador, Comisionado Residente, Legisladores Estatales y

Alcaldes), a presentar copia certificada de las planillas de contribución sobre ingresos, con sus respectivos anejos, rendidas en los diez años previos a su candidatura, ante la Comisión Estatal de Elecciones. Los demás aspirantes a puestos públicos deben presentar las planillas presentadas los cinco años previos a la presentación de la candidatura. En la Exposición de Motivos de esta Ley se expresó que el restablecimiento de este requisito era cónsono con el principio de transparencia que desde un comienzo rigió el proceso de reforma de la ley electoral y viabilizaba el derecho del pueblo puertorriqueño a ejercer un voto informado. No obstante, esto no garantizó la divulgación al público en general mediante medios electrónicos como una de las herramientas más efectivas para cumplir con el principio de transparencia.

- (6) El Plan 1-2012, conocido como el *Plan de Reorganización de Querellas Municipales*, eliminó la Comisión para ventilar querellas municipales y redistribuyó sus funciones en la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente y la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales. Autorizó a la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente a suspender Alcaldes cuando se haya encontrado causa para arresto por delito grave y los delitos contra la función pública y el erario; o delito menos grave que implique depravación moral y su destitución de resultar convicto. De igual forma, esta Oficina podrá decretar la suspensión o destitución de un Alcalde cuando éste incurra en conducta inmoral o en actos ilegales que impliquen abandono inexcusable, negligencia inexcusable que resulte lesiva a los mejores intereses públicos en el desempeño de sus funciones.

B. Proyectos de Ley sin aprobar relativos a la transparencia

En el cuatrienio 2009-2012 se presentaron varios proyectos o medidas legislativas con el propósito de garantizar una mayor transparencia gubernamental y a pesar de que algunos de ellos refuerzan el concepto de transparencia tal como lo hemos identificado los mismos fueron referidos a las respectivas comisiones sin que se produjera un informe sobre su viabilidad de convertirse en ley. A continuación destacamos algunos de ellos:

- (1) El Proyecto del Senado 994 presentado el 29 de julio de 2009 por el Senador Juan E. Hernández Mayoral buscaba la aprobación de la *Ley de transparencia en el Gobierno* para requerirle a cada organismo público un informe a la Asamblea Legislativa que indicara los nombres, clasificaciones, títulos y salarios de todos los empleados de confianza que trabajaran en sus dependencias y para que esta información fuera publicada en la página electrónica de cada organismo público.
- (2) El Proyecto del Senado 1554 presentado el 10 de mayo de 2010 por el Senador Eduardo Bhatia pretendía la aprobación de *la Ley de transparencia fiscal en la Asamblea Legislativa*. El propósito de esta pieza era establecer la obligación de la Asamblea Legislativa de informar públicamente, por medios electrónicos, los nombres, clasificaciones, títulos y salarios de todos los empleados que trabajen en ambos cuerpos y en las dependencias adscritas a esta rama de gobierno, y para que de igual forma se presentara un desglose detallado y completo del uso dado a la totalidad de los fondos públicos asignados a la Asamblea Legislativa, incluidos los contratos otorgados. El informe a presentar debería ser desglosado por oficinas y dependencias e incluir a aquellas personas que hubiesen cesado

funciones durante el período informado. La propuesta Exposición de Motivos expresaba:

Desde hace varios años, el Congreso de los Estados Unidos publica información trimestral sobre la nómina de todos los empleados de dicha rama del gobierno federal y sobre los demás gastos en los que incurren los Senadores y Representantes. Dicha información era publicada físicamente y colocada, para inspección pública, en una oficina del Capitolio estadounidense. Desde septiembre de 2006, LegiStorm.com ha estado publicando esta información en su página de Internet para inspección por el público en general a través de todo el mundo. La información ofrecida contiene un detalle impresionante de las gestiones fiscales de cada legislador, incluyendo los nombres, puestos y salarios de sus empleados, los gastos en viajes, equipos de oficina y viajes pagados por intereses privados, entre otros. La información es presentada en un formato legible por sistemas computarizados (*machine-readable format*) para facilitar su uso, búsqueda y análisis. Todo ello con el fin de cumplir con la obligación de transparencia al informar a los ciudadanos sobre las gestiones del gobierno.

Por su parte, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que la libertad de expresión, la libertad de prensa, el derecho a reunirse pacíficamente y el derecho a exigir al gobierno la reparación de agravios, son elementos fundamentales de nuestra democracia, y que por lo tanto, estos derechos y la libertad de información tienen estrecha relación. Ello está basado en que los actos públicos sólo

pueden ser fiscalizados si se tiene conocimiento de la información, siendo éste el modo de poder entonces exigir al gobierno responsabilidad por actos contrarios a la correcta ejecución de sus deberes, ya sea a través de los tribunales de justicia o mediante el proceso de elecciones celebradas cada cuatrienio. Véase: Soto v. Secretario de Justicia, 112 D.P.R 477 (1982) y Santiago v. Bobb, 117 D.P.R 153 (1986).

La obligación de la Asamblea Legislativa de informar al pueblo tiene como fin la transparencia de todas sus gestiones administrativas. Con el propósito de cumplir cabalmente con este fin, se crea la “Ley de Transparencia Fiscal en la Asamblea Legislativa” [...].

- (3) El Proyecto del Senado 2575 presentado el 3 de mayo de 2012 por los Senadores Faz Alzamora y Tirado Rivera tenía la intención de que se aprobara la *Ley para la transparencia en las deliberaciones de los Cuerpos Gubernamentales*. Esta medida buscaba que declarara la naturaleza pública de las reuniones y récords de todos los procesos deliberativos de los organismos gubernamentales, corporaciones públicas y cuasipúblicas, juntas, comisiones, municipios y todo tipo de cuerpo colegiado de naturaleza gubernamental. En ese sentido, buscaba garantizar el acceso al público en general a las reuniones de estos organismos y sus récords deliberativos. La propuesta de Exposición de Motivos expresaba:

Las agencias y organismos públicos existen con el propósito de ayudar a llevar a cabo los negocios y asuntos del pueblo. En este sentido le pertenecen al pueblo y su responsabilidad es con los ciudadanos que utilizan sus servicios ya que son ellos

precisamente la razón de su existencia. La soberanía reside en el pueblo y son las agencias las que le sirven al pueblo.

El acceso a los récords o expedientes públicos, especialmente a los procesos deliberativos de los organismos públicos, es uno de los derechos fundamentales que se le otorga a un pueblo democrático. Aún cuando no existe ley al efecto. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha decidido que hay un derecho a copiar e inspeccionar récords públicos, porque les brinda a los ciudadanos la oportunidad de velar por las acciones de su gobierno. Nixon v. Warner Communications, Inc., 435 U.S. 589 (1978).

Esta ley tiene la intención de proveer al público en general acceso y oportunidad de inspeccionar todos los documentos y récords que hayan sido relevantes a la formulación de una decisión por cualquier cuerpo gubernamental, al mismo tiempo se persigue el objetivo de lograr transparencia en sus deliberaciones. También le ofrece al público acceso a todas las reuniones de nuestras juntas, comisiones, asambleas, comités de ciudadanos, juntas de directores o de gobierno, corporaciones públicas y cuasi-públicas y todo tipo de actividad gubernamental deliberativa. La palabra clave aquí es transparencia. Este gobierno desea que todas sus deliberaciones se efectúen cara a cara con nuestros ciudadanos, que no haya secretos, que no se efectúen malversaciones de la confianza y del dinero público y que cuando se viole la ley exista un remedio rápido y eficaz para hacer justicia e impedir que se repita la acción ilegal.

Para lograr esto último, esta ley incluye el mecanismo de la Acción del Ciudadano, mediante el cual los ciudadanos responsables e interesados pueden convertirse en fiscales y protectores de los derechos del público. Perseguimos con este mecanismo, la tendencia a darle más participación al Pueblo para que éste pueda hacer valer sus derechos cuando el gobierno no es responsivo a las necesidades del momento.

Este último proyecto pretendía traer un elemento clave para la transparencia: la accesibilidad de la información sobre la gestión pública. Particularmente, en la medida en que ello propiciaba que las deliberaciones gubernamentales se efectuaran cara a cara con nuestros ciudadanos y que no hubiesen secretos. Recordemos que en su texto este Proyecto buscaba proveer al público en general acceso y oportunidad de inspeccionar todos los documentos y récords que hayan sido relevantes a la formulación de una decisión por cualquier cuerpo gubernamental. También pretendía ofrecer al público acceso a todas las reuniones de las juntas, comisiones, asambleas, comités de ciudadanos, juntas de directores o de gobierno, corporaciones públicas y cuasi-públicas y todo tipo de actividad gubernamental deliberativa.

VI. Legislación Federal Relativa a la Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública

Como parte del estudio consideramos importante mencionar que debido a la relación jurídica de Puerto Rico con los Estados Unidos existe legislación federal relativa al tema de la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública que pudiera aplicar a los programas gubernamentales estatales que reciben fondos federales.¹³ La Tabla Núm. 3 que sigue resume la evolución de la legislación federal:

Tabla Núm. 3
Trayectoria de la Legislación Federal sobre Transparencia y Rendición de Cuentas

Año	Legislación
1993	Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA), Pub. L. No. 103-62, 107 Stat. 285 (1993).
2000	<i>Reports Consolidation Act of 2000</i> , Pub. L. No. 106-531, 114 Stat. 2537, 2538, 2539 and 2540 (2000) (31 U.S.C. 1116, 3515, 3516 and 3521 Chapter 35).
2000	<i>American Recovery and Reinvestment Act of 2000 (ARRA)</i> , Pub. L. No. 111-5, 123 Stat. 115.
2002	<i>Public Act No. 6, "Local Government Act of 2002"</i> .
2010	<i>Government Performance and Results Modernization Act of 2010 (GPRAMA)</i> , 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).

¹³ Según el presupuesto que año a año deben presentar las agencias estatales, son el Departamento de la Familia, el Departamento de Educación y el Departamento de Salud las entidades que más fondos federales reciben para operar sus programas. Siendo ello así, estas agencias deben cumplir con levantar indicadores de desempeño para poder recibir los desembolsos de los fondos.

El marco legal que viabiliza la transparencia y rendición de cuentas por la gestión pública en el contexto federal es esencialmente el siguiente: el *Government Performance and Results Act of 1993* que le exige a las agencias federales que sean eficientes y efectivas en el manejo de los recursos públicos y en la gerencia para ello deben presentar un: (1) Plan estratégico quinquenal con la visión, misión, metas y objetivos generales de las agencias así como las estrategias de gestión; (2) un Plan anual de desempeño con metas y objetivos específicos y actividades; (3) Planes de evaluación; e, (4) Informes de desempeño como mecanismo de rendición de cuentas. Asimismo, el *Reports Consolidation Act of 2000* que implementó la integración de ciertos informes financieros y presupuestarios e informes de resultados o rendimiento, entre otros aspectos, en un solo informe anual consolidado o comprensivo. Mientras que el *Program Assessment Rating Tool of 2004 (PART)* proveyó herramientas para la evaluación de los programas federales. Esta clasifica las agencias en varias categorías: efectivas, moderadamente efectivas, adecuadas, inefectivas o con resultados no demostrados. Entendemos que esta es su mayor aportación. La utilización de estas herramientas ha llevado a invertir más recursos en los programas que han demostrado ser efectivos, a la disminución en los no efectivos o con resultados no demostrados e incluso la eliminación de programas por falta de desempeño. El *Government Performance and Results Modernization Act of 2010*, por su parte, ha requerido evaluaciones e informes de desempeño más periódicos, entre otros cambios a la legislación ya mencionada.

Para finalizar no podemos pasar por alto el *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009 (*Ley de reinversión y estímulo económico o Ley ARRA, por sus siglas en inglés*) que tiene toda una sección dedicada al tema de la transparencia y rendición de cuenta por parte de los gobiernos estatales o locales receptores de los fondos asignados mediante esta legislación para el desarrollo de programas en las áreas de educación, salud, asistencia social, energía, tecnología e infraestructura. En primer lugar, esta ley exigía como condición para el recibo de los fondos ARRA

la publicación electrónica clara y específica sobre el manejo propuesto para estos fondos, informes periódicos sobre los proyectos o actividades realizadas y una evaluación de resultados. Establecía, además, unos mecanismos de supervisión por parte de la Oficina del Inspector General, la Oficina de Gerencia y Presupuesto y una Junta constituida especialmente para coordinar y dirigir la supervisión del manejo de estos fondos por parte de sus receptores y realizar auditorías y evaluaciones sobre el cumplimiento con los requisitos de ley.

En la legislación federal la transparencia es uno de los criterios indispensables para determinar las prioridades gubernamentales y para el desembolso de fondos públicos. En este sentido, tómesese en cuenta que el criterio de transparencia ha sido implantado a nivel federal mediante el uso de indicadores de desempeño cuantitativos, basados en los datos de las agencias y de los programas, para evaluar periódicamente la efectividad (o resultados) y la eficiencia (o productividad) de la gestión pública de acuerdo a unos parámetros previamente establecidos, y también cualitativos para incorporar elementos de calidad y de satisfacción de la ciudadanía. Al levantar indicadores, se busca información que ayude a los gerentes públicos a visualizar y a prever el volumen de servicio que se espera y el trabajo que se espera y a entender el por qué de los resultados. Al entender el por qué de los resultados se pueden tomar medidas para mejorar la calidad o cantidad de los resultados, o ambas cosas. Así los indicadores de desempeño son una manera sistémica de medir las actividades, los productos, los servicios y los resultados de una agencia o un programa y de medir la relación de esas actividades, productos o resultados con los objetivos de la agencia, según se especifica en la misión y visión que la crea.

VII. Análisis de las Mejores Prácticas a Nivel Mundial

1. Introducción

Ante la inexistencia en Puerto Rico de una legislación integrada y coherente 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, se hace imperativo hacer una introspección responsable y contestarnos dos preguntas básicas: (1) si la inacción en materia de legislación es de nosotros exclusiva y de no serlo, (2) si podemos identificar cuáles son los países que han desarrollado un esquema estatuario que les haya permitido llevar a la práctica estos dos conceptos mediante el ejercicio de una gobernanza sensible y efectiva.

La respuesta a la primera interrogante es en la negativa, toda vez que países de distintos hemisferios han creado su propia legislación a tono con sus propias expectativas de crecimiento y desarrollo económico. Los países que de alguna manera han madurado y avanzado en esta materia tienen un índice de crecimiento superior a aquellos otros que todavía no han formulado estrategias específicas sobre transparencia o rendición de cuentas.¹⁴ Siendo esta la situación imperante, resulta meritorio examinar los aspectos sobresalientes de algunas legislaciones que han servido de modelo a seguir a otros países en el diseño de sus propios esquemas estatutarios.

En el estudio analítico de otras legislaciones, hay que examinar con detenimiento las premisas que sustentaron su formulación y determinar si dichas premisas son cónsonas con la situación particular de Puerto Rico. En el caso específico de nuestra Isla una premisa fundamental es el derecho constitucional a la libre expresión. No podemos perder de perspectiva que en Puerto Rico el derecho de acceso a la información pública se ha reconocido como corolario al ejercicio de los derechos de libertad de palabra, prensa y asociación los cuales están consagrados en nuestra

¹⁴ Véase Banco de Datos Mundial, *El Banco Mundial*, (revisión al 16 de abril de 2013).
<http://databank.bancomundial.org>

Constitución.¹⁵ 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. Por consiguiente, un derecho apoyado 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, tal y como se ha discutido en los capítulos anteriores de este estudio, 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 Electrónico¹⁶, Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales¹⁷ y la Ley del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico¹⁸. 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 Gubernamentales¹⁹, 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.

2. Experiencia legislativa internacional

Al día de hoy muchos países cuentan con legislación de avanzada para la consecución de las mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito público.²⁰ Algunos, están perfeccionando el régimen ya estructurado a base de la experiencia y

¹⁵ Artículo II, Sección 4 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Ortiz Rivera v. Mercedes Bauermeister, 152, DPR 161 (2000)

¹⁶ Ley Núm. 151 de 22 de junio de 2004, según enmendada.

¹⁷ Ley Núm. 236 de 30 de diciembre de 2010, según enmendada.

¹⁸ Ley Núm. 42 de 16 de abril de 2010.

¹⁹ *Id.*, nota 4.

²⁰ Transparency International, *Global Corruption Report, 2012*, <http://www.transparency.org>

de los nuevos conceptos organizacionales creados y otros realizan avances en la formulación de su esquema dogmático. El movimiento internacional hacia la libertad de la información y la transparencia está a punto de transformar el concepto mismo de gobernabilidad democrática. El surgimiento de este interés genuino en la formulación de legislación de avanzada y mecanismos de depuración para la total transparencia promueve la creación de nuevas normas que generan a su vez nuevas expectativas y exigencias para cualquier gobierno que se considere transparente en su gestión pública.

Las leyes internacionales en temas de transparencia y rendición de cuentas no son exclusivas de países desarrollados o con un ingreso per cápita más elevado. Estas leyes pueden ser adoptadas en cualquier país que tenga un régimen político que aprecie la confiabilidad y credibilidad que le retribuyen los ciudadanos cuando tienen acceso a la información pública. El impacto de estas leyes desde el punto de vista macro-económico también tiene sus repercusiones positivas toda vez que dentro del contexto de una globalización económica, la transparencia contribuye a la eficiencia de los mercados y a las sanas políticas públicas. Es por ello que la información confiable y oportuna es crítica para la solidificación de la credibilidad de los gobiernos. La Tabla Núm. 4 que sigue resume la legislación de los países del nivel internacional que estudiamos en esta investigación:

Tabla Núm. 4
Resumen de la Legislación Internacional de Transparencia Internacional

Año	País	Leyes
1974	Nueva Zelanda	Public Act. No. 66, "Local Government Act of 1974".
1999	Trinidad y Tobago	The Freedom of Information Act of 1999
2002	Nueva Zelanda	Public Act No.124, "Local Government Act 2002 Amendment Act 2010"

Tabla Núm. 4
Resumen de la Legislación Internacional de Transparencia Internacional (cont...)

Año	País	Leyes
2002	Méjico	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2003	Méjico	Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2006	Canadá	Federal Accountability Act of 2006.
2009	Chile	Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado número 20.285.

A continuación, se resumen algunas prácticas de transparencia y rendición de cuentas en países líderes en esta gestión pública. Para llevar a cabo el estudio seleccionamos países cuya legislación es reconocida como legislación de vanguardia, siendo Nueva Zelanda uno de los países precursores en adoptar legislación formal sobre transparencia y rendición de cuentas. A su vez, en la presentación de cada legislación se integra el análisis respecto a la funcionalidad que podría tener el adoptar algunas de esas medidas al escenario de Puerto Rico.

Nueva Zelanda

Con la Ley de Gobierno Local de 1974, “Local Government Act of 1974²¹” 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 2002²²”. Esta última fue enmendada por la ley “Local Government Act 2002 Amendment Act 2010²³” con el fin de mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el funcionamiento del gobierno.

²¹ Public Act No. 66, “Local Government Act of 1974”

²² Public Act No. 6, “Local Government Act of 2002”

²³ Public Act No. 124, “Local Government Act 2002 Amendment Act 2010”

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 está 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.²⁴ 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.²⁵ Las enmiendas introducidas atendieron asuntos prioritarios para la comunidad relacionados con los servicios básicos de suministro de aguas pluviales, protección contra

²⁴ Public Act No. 6, "Local Government Act of 2002", Part 2, Subpart 2, Section 14

²⁵ Public Act No.124, "Local Government Act 2002 Amendment Act 2010", Part 1, Section 4

inundaciones y el sistema de carreteras.²⁶ Se introdujeron métricas para proveerle al público medidas estandarizadas de medición para comparar los niveles de servicio entre las autoridades locales.²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹ Se reducen las restricciones para el manejo de los servicios esenciales de agua por parte de los Consejos³⁰ 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.³¹

Resulta interesante destacar que el informe de diciembre de 2012 emitido por la Secretaría de la Organización de Transparencia Internacional en Berlín sobre el Índice Global de Percepción sobre la Corrupción (“Global Corruption Perceptions Index”) 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. Precisamente este es el puesto al que debe aspirar Puerto Rico si asemejamos algunas de las medidas adoptadas por el gobierno de Nueva Zelanda. Es nuestra tarea concentrar los esfuerzos en lograr que el gobierno ofrezca a sus ciudadanos servicios de calidad que puedan fiscalizarse mediante parámetros estandarizados de

²⁶ Public Act No.124, “Local Government Act 2002 Amendment Act 2010”, Part 1, Section 11-A

²⁷ Public Act No.124, “Local Government Act 2002 Amendment Act 2010”, Part 1, Section 9

²⁸ Public Act No.124, “Local Government Act 2002 Amendment Act 2010”, Part 1, Section 99-A

²⁹ Public Act No.124, “Local Government Act 2002 Amendment Act 2010”, Part 1, Section 14

³⁰ Public Act No.124, “Local Government Act 2002 Amendment Act 2010”, Part 1, Section 30

³¹ Public Act No.124, “Local Government Act 2002 Amendment Act 2010”, Part 1, Section 27

medición. Además, deberá poner al servicio del ciudadano común aquella información que le permita identificar el buen o mal uso de los fondos públicos.

Canadá

A través de la Ley Federal de Rendición de Cuentas de 2006³², 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.³³

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 y reglamentación

³² “Federal Accountability Act”, S. C. 2006, c. 9

³³ Nombrado por el Gobernador del Consejo por virtud de la ley “Auditor General Act”, 1976-77. c. 34. s.1

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, por otro lado, 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.

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”³⁴ 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

³⁴ Ley No. 20.285, “Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado”, Constitución Política de la República de Chile.

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 censor 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 20 días laborables para la entrega de la información solicitada³⁵. De serle denegada la información, dicha denegatoria tendrá que estar fundamentada por escrito. La única excepción a la celeridad en el suministro de la información es cuando afecta derechos de terceros³⁶. En este caso, hay que darle notificación previa al tercero para que se expresen 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 Transparencia³⁷ 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 Estado³⁸ 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

³⁵ Ley No. 20.285, “Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado”, Artículo 14, Constitución Política de la República de Chile.

³⁶ Ley No. 20.285, “Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado”, Artículo 20, Constitución Política de la República de Chile.

³⁷ 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.

³⁸ Id. 24

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.

Trinidad and Tobago

El 20 de febrero de 2001 Trinidad and Tobago adoptó la Ley de Libertad de Información (“The Freedom of Information Act of 1999”³⁹). 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.⁴⁰ Segundo, 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 jurídicas⁴¹. 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

³⁹ Act 26, “The Freedom of Information Act of 1999, as amended”, 1999.

⁴⁰ Act 26, “The Freedom of Information Act of 1999, as amended”, Part 2, Section 7, 1999.

⁴¹ Act 26, “The Freedom of Information Act of 1999, as amended”, Part 3, Section 11, 1999.

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 período 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 operabilidad de la Ley.

En específico, la Ley establece que el acceso a la información gubernamental comienza con la radicación de una forma de requerimiento⁴². 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 veintidós días de haber sido notificado del rechazo⁴³.

Como vemos, el proceso está estandarizado de manera que todo ciudadano que pretenda obtener información en poder del gobierno conoce de antemano los pasos y requerimientos que deberá tomar su petición y a su vez hay 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

⁴² Act 26, "The Freedom of Information Act of 1999, as amended", Part 3, Section 13, 1999.

⁴³ Act 26, "The Freedom of Information Act of 1999, as amended", Part 3, Section 15, 1999.

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.

México

En México se creó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁴⁴ 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 Corrupción⁴⁵:

- (1) Consolidación de una sola política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.⁴⁶

Se ha entendido que los principios básicos democráticos que sostienen la gobernabilidad de un estado tienen su génesis en la creación de mecanismos

⁴⁴“ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002

⁴⁵ Secretaría de la Función Pública, Gobierno de México, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012.

⁴⁶ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 1.

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 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:⁴⁷ 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 representa 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.

⁴⁷ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 1, Indicadores.

(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.⁴⁸

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 indicadores⁴⁹: 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 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

⁴⁸ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 2.

⁴⁹ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 2, Indicadores.

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. El lograr que estas dependencias sean nombradas por un organismo independiente del poder político, constituirá un avance en la despolitización del brazo gubernamental fiscalizador.

- (3) Contribución al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, a la ética y responsabilidad pública.⁵⁰

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 donde diseña 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 principios⁵¹: 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.

⁵⁰ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 3.

⁵¹ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 3, Indicadores.

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 y a la vez 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 funcionario 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 legalidad⁵².

Con una clara perspectiva de lo que implica la vinculación de la ciudadanía en la fiscalización de sus gobernantes, el gobierno 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 parámetros⁵³: 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

⁵² Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 4.

⁵³ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 4, Indicadores.

de la sociedad civil que participan en el monitoreo de la gestión pública para contribuir a la transparencia y al combate a la corrupción.

Las iniciativas tomadas por Agenda Ciudadana⁵⁴ 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 conjunta⁵⁵.

En el caso particular 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 extensa burocracia gubernamental, se definieron las siguientes métricas para el logro del fin⁵⁶:
Investigación coetánea con secretarías del estado federado que trabajan con

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 5.

⁵⁶ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 5, Indicadores.

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 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.⁵⁷

La teoría del gobierno mexicano es consolidar las funciones de aquellas agencias que manejan la seguridad pública para fortalecer las aéreas de prevención, investigación y persecución de los delitos. Conjuntamente con este esfuerzo, 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

⁵⁷ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 6.

indicadores⁵⁸: 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.

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.

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 misma 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. Aun cuando estos países están organizados cada uno de forma

⁵⁸ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-02012, Capítulo IV, Objetivo 6, Indicadores.

distinta, tienen como elemento común el interés de desalentar las prácticas ocultistas que alimentan la corrupción. Cada una de las legislaciones mencionadas no han estado exentas de ataques a su metodología, funcionamiento, y operabilidad dentro del contexto político en que han emergido. Sin embargo, esto no ha sido óbice para que hayan sido objeto de enmienda y depuración de conformidad con las experiencias particulares que se hayan confrontado.

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.

VIII. Hallazgos

Puerto Rico enfrenta el imperativo urgente de desarrollar e impulsar una nueva visión de gobernanza gubernamental que le permita emprender las reformas estructurales que requiere el País al mismo tiempo que atiende sus asuntos de mejorar sus resultados gubernamentales. La legislación sobre transparencia y rendición de cuentas emerge como un paso de avance para recobrar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en su gobierno. Además, este marco regulatorio tiene el potencial de impulsar el desarrollo sustentable, la prosperidad y la competitividad del País. A continuación resumimos los hallazgos más sobresalientes de este estudio. Estos hallazgos servirán de lineamiento para la formulación de una nueva política gubernamental dirigida a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público:

1. El estudio revela que existe legislación 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. Los esfuerzos hasta ahora realizados atienden solamente algunos aspectos relacionados a las consecuencias del incumplimiento de una rendición de cuentas de forma transparente. En particular, el mayor de los esfuerzos ha girado en torno a la corrupción y sus aspectos punitivos. Sin embargo, 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.

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. Por otro lado, no se han podido aglutinar a todos los grupos u organizaciones que apoyan y comparten los mismos objetivos de crear una nueva plataforma de gobernanza y en su lugar las pocas acciones afirmativas han carecido del respaldo gubernativo que ha hecho falta para impulsar la gestión.

Ante la carencia de procedimientos específicos para acceder a la información pública de cada dependencia gubernamental, se hace imperativo modernizar los mecanismos de acceso a la misma de manera eficaz y oportuna.

4. Del estudio se desprende que la inexistencia de legislación ha provocado la falta de conocimiento en cuanto al alcance de una legislación de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de la gestión pública. Por tal motivo, resulta indispensable diseñar estrategias de orientación y educación sobre el alcance de la nueva legislación y los objetivos que persigue a los fines de lograr la verdadera fiscalización que se pretende a través de la propia ciudadanía.
5. El estudio reveló que la ausencia de procesos, sistemas y la asignación de presupuestos son elementos que inhiben la implantación efectiva de la transparencia y la rendición de cuentas. Además, se encontró la carencia de capital humano especializado con peritaje que permita poner a disposición del ciudadano toda la información en torno a la operación y los resultados de la gestión pública. En este contexto las áreas de mayor oportunidad para mejoramiento son las de capacitación del capital humano, informática, contabilidad y comunicaciones.

-
6. 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, Oficina del Inspector General de Puerto Rico, etc.) La burocracia en el concepto teórico se define como el conjunto de normas organizativas caracterizada por procedimientos explícitos y regularizados para estructurar la división de responsabilidades y especialización del trabajo.⁵⁹

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. Muchas veces el origen de la burocracia se centra en la insuficiencia de formación educativa en el área de administración. Esto ocurre en todos los niveles organizativos incluyendo los encargados de la supervisión y control de las operaciones. La gran mayoría de los ejecutivos y directivos de las agencias gubernamentales no tienen formación administrativa a pesar de que posean grados académicos en otras disciplinas. 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 involucramiento burocrático del gobierno.

7. 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”).

⁵⁹ Max Weber, 1919, “*La política como vocación*” ensayo

-
- ✓ La transparencia presupuestaria está claramente establecida en los estatutos evaluados y se establece como requisito para la creación de una rendición de cuenta 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.
8. 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.

IX. Conclusiones

El pertenecer a un sistema democrático conlleva responsabilidades de parte de los gobernantes y gobernados. Los gobernantes tienen el deber de fiducia hacia sus constituyentes que han depositado en ellos la confianza para que conformen un estado eficiente en el que se aspire a integrar en el ejercicio de la gestión pública los valores éticos que propendan a desarrollar el respeto de las diferencias y la libre determinación de la forma de vida de sus gobernados. A su vez, los gobernados tienen que ejercer con adecuada diligencia la intervención fiscalizadora de cuestionar y validar las actuaciones de sus elegidos para que se produzca el justo balance de intercambio de derechos.

Más allá de un asunto de igualdad y de dignidad humana, la democracia representa un estilo de vida en el que la participación del pueblo en la acción gubernativa toma relevancia para ejercer el derecho de los ciudadanos a determinar su propio sistema político, económico, social y cultural. La gobernabilidad democrática parte del derecho de las personas a escoger sus representantes en el diseño de la política pública a la que van a estar sujetos. Simultáneamente con esta elección de representantes, la sociedad delega al gobierno en calidad de prestamista, ciertos derechos que deben ser protegidos y ejercidos con total sensibilidad y responsabilidad por parte del gobierno. En retribución, la sociedad fiscaliza la labor y ejecutorias de sus gobernantes haciendo uso de la transparencia y rendición de cuentas a las que debe tener derecho. Todo se traduce en el ejercicio de derechos y deberes que sirven de contrapeso para la estabilidad y funcionamiento de un gobierno democrático.

La transparencia y 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. Por otra parte, la transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y también como mecanismo para sancionar. El principio de rendición de cuentas se fundamenta principalmente en el ejercicio a la libre expresión. Este derecho permite que los ciudadanos se expresen, y opongan sus ideas frente al poder soberano del gobierno de manera que pueda impeler cualquier acción gubernamental. Según señala la organización Transparencia Internacional, “la transparencia es el principio que permite a quienes son afectados por determinadas decisiones conocer no sólo los hechos y las cifras, sino también los mecanismos y procesos de las políticas públicas.”

Por otro lado, en la rendición de cuentas es importante identificar cual es la información relevante para el sector al cual sirve y a partir de ahí desarrollar herramientas específicas que respondan a las particularidades de sus exigencias. Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar las acciones de la entidad gubernamental de la cual se trate ya que la ausencia de estos elementos reduce la credibilidad y legitimidad de los órganos gubernamentales. Cualquier organización que se desenvuelva en el ámbito público tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones.

En el ámbito internacional es factible concluir que la globalización económica ha impulsado medidas internacionales para contrarrestar los costos asociados a la falta de transparencia que muchas veces se traduce en corrupción. 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. Esta difusión y aceptación en otros países ha implicado la

transformación cultural en lo que representa el ejercicio del servidor público. Ha sometido la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio de la sociedad. Representan mecanismos de gobernanza, haciendo posible condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales, abriendo nuevos canales de comunicación entre el Gobierno y los diversos actores sociales. La experiencia de otros países constituye una guía sumamente útil para el diseño e implementación de sistemas de transparencia y rendición de cuentas que apuntalen a la gestión pública de excelencia a la que todos los gobernados aspiramos.

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. Los beneficios internos, o sea los que repercuten directamente en la mejora del desempeño de la agencia son varios: el de primer impacto es el efecto motivacional en los empleados públicos. 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, que desempeñarse en actividades que impacten algún aspecto de la vida diaria de los ciudadanos. El compromiso y dedicación con el que desempeñarán sus labores representará su recompensa motivacional. La rendición de cuentas y los mecanismos de comunicación que esto implica permiten concretizar el impacto de las actuaciones. Este hecho tiene consecuencias directas en la motivación del equipo de personas que trabajan y colaboran en la agencia. En este sentido, rendir cuentas implica visualizar unos resultados que ayudan a entender el porqué de las actuaciones y de las decisiones, incrementando también la implicación y el compromiso social. El segundo beneficio se podría definir como la mejora en la gestión interna: la rendición de cuentas implica establecer procesos de sistematización, planificación,

evaluación y una mejora continua que repercute directamente en la mejora de la gestión interna gubernamental.

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.

En este trabajo se ha hecho un recorrido por la legislación que atiende en diversas acepciones el tema de la transparencia y la rendición de cuentas en el contexto público, enmarcado dentro del derecho de los ciudadanos a la información pública, entre otros derechos tales con el derecho al voto y a la libertad de expresión, y el principio de la divulgación (*disclosure*) como herramientas para garantizarlas. Ahora bien, el entendido de este trabajo es que la transparencia representa el flujo constante de información confiable y a tiempo sobre los asuntos públicos de manera accesible y entendible para el ciudadano común. La práctica de la transparencia en el gobierno, o sea, el hacer accesible y entendible todos los asuntos públicos al ciudadano común, debe redundar en mayor responsabilidad fiscal por parte de los funcionarios públicos, mayor confianza de la ciudadanía en su gobierno, eliminación de la corrupción y mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. Asimismo, debe potenciar el que cada ciudadano se convierta en un ente fiscalizador de las actuaciones y decisiones de su gobierno así como fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la formulación de la política pública. Hoy día el uso de la tecnología de la información es pieza fundamental en el desarrollo de la transparencia gubernamental, pero no es el único mecanismo para transparentarse y rendir cuentas.

La rendición de cuentas (*accountability*), por su parte, debe ser entendida dentro del contexto de la gestión (administración) para resultados, esto es, el tener una gerencia pública que promueva el cumplimiento con las metas y objetivos estratégicos gubernamentales. 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. Lo anterior se logra mediante la creación de planes estratégicos en los cuales se establezcan metas y objetivos cuantificables a largo plazo, planes de ejecución e informes periódicos de resultados y su completa divulgación.

Expuestas las bases sobre las cuales se ha realizado esta investigación, 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. Es decir, 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. Como se mencionó en Puerto Rico las solicitudes de los ciudadanos por información pública choca con los reclamos de confidencialidad de los funcionarios y empleados gubernamentales y han sido los tribunales los que han tenido que resolver en ocasiones dicha controversia.

X. Recomendaciones

Este estudio genera conocimiento empírico valioso acerca del estado de situación jurídico de la transparencia y la rendición de cuentas en el contexto de Puerto Rico. 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

En primer lugar, recomendamos la creación de un estatuto integrado y coherente. La creación del marco legal que inserte en su normativa la transparencia y la rendición de cuentas no sólo constituirán un reto, sino también es un paso hacia el rescate de la confianza de los ciudadanos en su gobierno y representará un legado a las futuras generaciones del País. 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. Esta confianza traerá como corolario el aumento en el nivel de exigencia requerido a los servidores públicos en sus ejecutorias.

Además, la configuración del marco reglamentario que proponga los mecanismos de obtención de información confiable y oportuna con base a cifras y estadísticas oficiales presentará la oportunidad de desarrollar perspectivas, enfoques y análisis alternativos de manera sistemática y sostenida. Este ambiente de apertura y disponibilidad de información dará certeza al sector empresarial para generar nueva actividad económica y atraer inversión internacional.

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. Los

esfuerzos hasta ahora realizados atienden solamente algunos aspectos relacionados a las consecuencias del incumplimiento de una rendición de cuentas de forma transparente. En particular, el mayor de los esfuerzos ha girado en torno a la corrupción y sus aspectos punitivos. Sin embargo, 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.

La propuesta legislación requerirá un esfuerzo común entre los sectores políticos del País ya que supone que los ciudadanos tendrán garantizado el derecho a la información y podrían conocer el quehacer gubernamental de todos los servidores públicos, incluyendo los legisladores de todos los partidos. En este sentido, será necesario el compromiso de la rama legislativa y ejecutiva para lograr una pieza legislativa aplicable a todos los sectores gubernamentales, incluyendo los municipios.

En el desarrollo de la legislación propuesta se hace meritorio examinar la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública diseñada por la Organización de Estados Americanos en el 2010 la cual representa una herramienta de referencia que integra criterios internacionales sobre la materia y recoge una guía para su implementación.

2. Promover la transparencia presupuestaria

Conjuntamente con la adopción de una Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas recomendamos manejar los asuntos de la responsabilidad fiscal

gubernamental. 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. Cada año, un mayor número de participantes de distintos ámbitos de la sociedad puertorriqueña exigen más información sobre el presupuesto con el ánimo de resolver sus dudas sobre la política pública. Como principio básico el presupuesto de un gobierno se financia con las contribuciones que aportan los ciudadanos de ese país. Bajo esta premisa como principio rector, el gobierno está obligado a informar a la ciudadanía sobre cómo recolecta sus recursos, sobre cuales bases hace sus distinciones en términos de sectores exentos y no exentos y cómo planifica distribuir, invertir y gastar sus recursos. En cuanto a este último renglón, la información del presupuesto permite identificar de antemano las prioridades que pretende atender el gobierno en la asignación de fondos públicos. La distribución de los recursos fiscales permitirá evaluar el grado de eficiencia y eficacia del gasto público a la vez que contribuirá a la identificación de su mal manejo.

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. Las fuentes y usos específicos de los recursos presupuestarios, así como el impacto económico de las partidas comprometidas deben resultar en objetivos claros en la transparencia 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.

Esta transparencia presupuestaria contribuirá a la rendición de cuentas, y a la reducción de la corrupción. Mayor información sobre cómo se están utilizando los recursos y una mayor apertura hacia la participación ciudadana fomenta una mejora en las políticas públicas y logra que éstas reflejen fielmente las preferencias de los ciudadanos.

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 a través de solicitudes mecanizadas o mediante el acceso computarizado sencillo y no discriminado para obtener la misma. Esto conlleva la estructuración de mecanismos informáticos de interacción confiable y segura y de fácil acceso de manera que protejan los derechos de las partes involucradas.

No tan solo es importante la recolección de información y data que produce la gestión pública, sino también la calidad de la información ofrecida a la ciudadanía deber ser pertinente y clara a los objetivos que persigue. 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. 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.

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

Dada la carencia de procedimientos específicos para acceder a la información pública de cada dependencia gubernamental, se hace imperativo modernizar los mecanismos de acceso a la misma de manera eficaz y oportuna.

La disponibilidad de la información pública puede llevarse a cabo mediante la adopción de mecanismos electrónicos eficientes en los que se obtengan respuestas rápidas y confiables y que a su vez su veracidad pueda ser corroborada a través del mismo sistema. 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. Conjuntamente con estas medidas las estrategias digitales y la modernización de cada ente público puede llegar a ser la herramienta más eficiente y eficaz para entregar servicios rápidos y transparentes a los ciudadanos. 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. No solamente se refiere a la conveniencia de tener acceso a la información y servicios gubernamentales en todo momento, o sea las 24 horas del día, los 7 días de la semana; sino también al mejoramiento sustancial de los procesos y atención a los ciudadanos.

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

Representará un reto crucial el modo en que las autoridades difundirán y promocionarán el derecho de los ciudadanos a solicitar y obtener de modo simple y económico la información sobre cualquier gestión gubernamental originado por una entidad o persona en su gestión pública. Hay que tener presente que los factores económico y educativo inciden directamente en los niveles de participación; esto es, a mayor nivel económico y educativo, más se accede a la información y se participa en su discusión y análisis. Por tanto, los medios de promoción de este derecho (acceso a la información) deben ser variados para asegurar que la difusión no sea excluyente y se refuerce el acceso a los sectores más débiles. Y es que sin acceso para todos no podemos afirmar la transparencia, por tanto a la hora de replantearse el proceso de difusión, es necesario concebir un sistema que salvaguarde los derechos de personas que no dispongan de recursos suficientes para su participación en el proceso.

De otra parte, 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. Sólo de este modo el ciudadano demandará información con independencia de su situación social y concienciará sobre su rol de fiscalización.

En términos generales el pueblo de Puerto Rico no tiene el conocimiento completo de lo que representa una legislación de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de la gestión pública. No lo tiene, por el simple hecho de que no ha habido una legislación que le reconozca al ciudadano su derecho al acceso de la información en manos de sus gobernantes. Este derecho, sin lugar a dudas representa la espina dorsal de un gobierno transparente. En la medida en que el gobierno reconozca que no ha cumplido con su deber ministerial de

facilitar los mecanismos de divulgación de información, se le podrá compeler a la auto-imposición de directrices que atiendan esta deficiencia. Por tal motivo, resulta indispensable diseñar una campaña de orientación y educación sobre el alcance de la nueva legislación y los objetivos que persigue a los fines de lograr la verdadera fiscalización que se pretende a través de la propia ciudadanía. Hacer una alianza con los medios de comunicación masivos como la televisión, el periódico y la radio, para educar a la sociedad en lo que al tema se refiere sería un buen inicio para después promover su uso con un conocimiento más sólido por parte del ciudadano.

A tenor con la discusión anteriormente presentada, a continuación se plasman algunas recomendaciones para fomentar el desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental:

1. Aprobar una legislación comprensiva o abarcadora sobre el derecho a la información pública, la transparencia y rendición de cuentas. Esta debe recoger todos los asuntos delineados en este Estudio, añadir elementos descritos en otros estudios y establecer todos los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de la misma. Esto último 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 y a su vez transferir las mismas responsabilidades de transparencia y rendición de cuentas a las organizaciones no gubernamentales que reciben fondos públicos.
2. Crear una reglamentación para establecer los procesos para solicitar documentos públicos no rutinarios, principalmente para la inspección de originales o de las fuentes para los informes publicados por el gobierno, los criterios de exclusión o confidencialidad, límites de tiempo para responder a las solicitudes, el costo de reproducción de la información, un

procedimiento uniforme para solicitar reconsideración de la decisión agencial de no entregar documentos y de revisión judicial de tales determinaciones.

3. Ampliar la cantidad y mejorar la calidad de la información pública disponible en las páginas electrónicas de las agencias del Gobierno de Puerto Rico incluyendo Planes Estratégicos, Planes Anuales, Informes de Desempeño, Presupuestos, Contratos, Procesos de Subastas y otros.
4. Promover en los empleados y funcionarios públicos una actitud de transparencia, apertura y rendición de cuentas mediante adiestramientos continuos sobre las responsabilidades de ley en el desempeño de la gestión pública.

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. 99l.
 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.bancomundial.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_8Feb07.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.