

Estudio de Investigación *Nivel de transparencia municipal en Puerto Rico*



© Todos los Derechos de Autor y de Uso Reservado 2020

Se prohíbe el copiar, reproducir, distribuir, publicar, transmitir, modificar, alterar, difundir o de cualquier forma utilizar este documento y su contenido sin la autorización previa por escrito del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, Inc.

Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, Inc.
Po Box 270235
San Juan, PR 00928-3035
E-Mail: centrodegobernanzapr@gmail.com
Web Page: gobernanzapr.org





ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN

Nivel de transparencia municipal en Puerto Rico

CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA

Bosquejo: I. *Panorama general de la investigación;* A) Relevancia del estudio; B) Propósito del estudio y preguntas de investigación; II. *Diseño metodológico;* A) Protocolo de la investigación y técnicas para recopilar información; B) Diseño del cuestionario; III. *Hallazgos y conclusiones;* A) Generales; B) Específicos; IV. *Recomendaciones.* A) Generales; B) Específicos

Palabras claves: confianza pública, derecho a la información, gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad fiscal, portales de transparencia municipal y voluntad política.

Resumen de la investigación: Este estudio de investigación evalúa los portales electrónicos de las municipalidades con el propósito hacer un diagnóstico del cumplimiento de los municipios con los indicadores de transparencia reconocidos internacionalmente. En este estudio se evalúan los mismos indicadores y categorías con los mismos criterios para medir el nivel de transparencia municipal. El equipo de investigadores del Centro de Gobernanza adoptó como premisa del estudio que para que los portales de transparencia municipal sean útiles para la ciudadanía y respondan a los estándares aceptados internacionalmente debe tratarse de páginas web fácilmente accesibles; bien organizadas; con facilidad de navegación y posibilidades de búsqueda para el ciudadano común.

Metodología: Este estudio utiliza la metodología de investigación longitudinal. Corresponde a la segunda evaluación de las prácticas de transparencia y rendición de cuentas municipal en Puerto Rico. La investigación aplica los mismos indicadores y criterios utilizados para evaluar las prácticas de transparencia municipal utilizados en el estudio *sobre Las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal en la gestión municipal en Puerto Rico* realizado por el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa en el 2015-16 y añade una categoría adicional sobre contrataciones municipales. El modelo teórico y los indicadores desarrollados por el Centro de Gobernanza para este estudio se agrupan en 5 categorías de información y 46 indicadores de Transparencia Internacional (TI) para obtener un panorama adecuado de información relativo a: (1) Organización municipal; (2) Relación con el ciudadano; (3) Transparencia fiscal; (4) Contrataciones de servicios y; (5) Urbanismo, obras públicas y medio ambiente.

Este estudio fue realizado por investigadores de diversas disciplinas del Centro de Gobernanza: la Dra. Eneida Torres (planificadora profesional licenciada y experta en gerencia y liderazgo estratégico, cambio organizacional y gestión del capital humano), Dr. Saúl Prats (experto en planificación estratégica y efectividad organizacional en el sector público). Rafael Durand Aldea, MBA investigador principal del Centro de Gobernanza experto en finanzas, gerencia estratégica y cambio organizacional, tuvo a cargo la dirección del estudio. La investigación también contó con dos asistentes de investigación, Carmen Nieves Guerrido (candidata a maestría en Administración de Empresas con especialidad en Gerencia de Recursos Humanos) y María Socorro Díaz (experta en finanzas y presupuesto).

La revisión de pares (“Peer Review”) fue realizada por el Dr. Ramón Torres (experto en logística, finanzas internacionales y desarrollo económico) y el Dr. Marcelino Rivera (experto en economía, finanzas y educación superior). La edición general del documento estuvo a cargo de la Dra. Torres y el Sr. Durand.

TABLA DE CONTENIDO

I.	Panorama general de la investigación	1
	A. Relevancia del estudio.....	1
	B. Propósito del estudio y preguntas de investigación	3
II.	Diseño metodológico	6
	A. Protocolo de la investigación y técnicas para recopilar información	6
	B. Diseño del cuestionario (guía estructurada evaluación).....	8
III.	Hallazgos y conclusiones	18
	A. Generales.....	18
	B. Específicos	25
IV.	Recomendaciones.....	32
	A. Generales.....	32
	B. Específicas	33

I. PANORAMA GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

A. Relevancia del estudio

La transparencia en la gestión pública ya no es solamente una opción sino una obligación de los entes gubernamentales para dar respuesta a las obligaciones de buen gobierno y de transparentar y garantizar el derecho de acceso a la información a sus constituyentes. Sin lugar a duda, la apertura gubernamental es considerada hoy día una herramienta fundamental para la mejora de la gobernanza y combatir la corrupción en el país. De acuerdo con el Centro de Gobernanza, la transparencia de la información es considerada un pilar de buena gobernanza pública¹. En este sentido, la buena gobernanza se refiere a la capacidad de una sociedad de garantizar un gobierno abierto, transparente y comprometido con la rendición de cuentas.

Por ello, a nivel mundial, hace más de una década los gobiernos municipales han venido implantando el modelo de gobernanza como paradigma de gobernar y los principios de transparencia y las plataformas o herramientas de gobierno abierto para llevar a cabo su gestión pública. Un gobierno abierto y transparente solo puede serlo en la medida en que haga pública toda la información de que dispone. Como regla general toda la información pública pertenece a los ciudadanos y debe ser puesta a su disposición. Como práctica de gestión pública, la transparencia de la información debe contar con atributos más allá del simple hecho de publicar documentos y datos. En el contexto de este año electoral el análisis y la evaluación sobre la madurez de la gobernanza pública focalizada en la transparencia y la divulgación abierta de la información en los portales municipales, cobra mayor relevancia, ya que el tema se ha convertido en el eje del debate público para mejorar la gobernanza, impulsar el desarrollo económico y reducir la corrupción de los funcionarios públicos.

La visión de la transparencia de la información y el conocimiento como factores estratégicos para la buena gobernanza, el crecimiento económico inclusivo y el desarrollo social sostenible fue recogido por la UNESCO bajo el término de sociedad del conocimiento². En este contexto, es reconocido que el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC), principalmente internet, por parte de las entidades públicas con el propósito de promover un acceso rápido y eficiente de difusión de la información de interés público, viabiliza la rendición de cuentas; mejora la realización de funciones y actividades administrativas del gobierno; e incentiva la inclusión y la participación efectiva de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones de los problemas que les afectan y la evaluación y fiscalización de la gestión pública.

La transparencia es un principio de política pública. Consiste en que la ciudadanía tenga información confiable y oportuna sobre los asuntos públicos más la oportunidad de

¹ Eneida Torres de Durand, et al. 2019 *La Gobernanza y los medios de comunicación en Puerto Rico: aplicación de los indicadores de desarrollo mediático de la UNESCO*. Editorial Puerto/Centro de Gobernanza Pública y Corporativa

² UNESCO 2005. *Hacia las sociedades del conocimiento*.

identificar los responsables en cada instancia de la gestión gubernamental. El acceso a la información es el derecho y la facultad que tiene toda persona para acceder a toda información generada en el desempeño de la función pública y en poder de una agencia o un servidor público en el curso de su función pública. Pertenece a la primera generación de políticas de transparencia, en la que el énfasis está en conocer la acción del gobierno; la segunda generación de transparencia se relaciona al uso de la información por los ciudadanos para resolver problemas públicos y para una toma de decisiones más informada; la tercera generación de políticas de transparencia se da cuando existen plataformas para la generación e intercambio de información entre el gobierno y los ciudadanos, y en la que existen mecanismos para la participación y colaboración entre diseñadores de políticas públicas y los beneficiarios de dichas políticas. Por su parte, la rendición de cuentas es el deber de las autoridades gubernamentales de responder y asumir la responsabilidad sobre los resultados obtenidos en la gestión pública.

La transparencia y el derecho de acceso a la información pública posibilitan la inclusión, la colaboración y la fiscalización de los ciudadanos de las acciones de sus gobernantes y funcionarios públicos. Pero debemos ir un poco más allá y utilizarlas para mejorar la gestión de los servicios públicos para hacer que los ciudadanos puedan ser corresponsables y para generar riqueza. No cabe duda de que tanto los portales en la internet como las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son herramientas importantes para implantar las políticas de transparencia. El uso de internet y el diseño de portales electrónicos son una herramienta para apoyar las políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas gubernamental que pueden ayudar a la mejora de los servicios públicos y a la recuperación de la confianza de la ciudadanía en los gestores públicos y la clase política.

La literatura consultada puntualiza que la transparencia es considerada un efectivo instrumento transformador de la gestión pública municipal que permite a los ciudadanos exigir rendición de cuentas y comprobar los resultados de las acciones de la administración pública municipal. La transparencia es el principio que permite a los ciudadanos conocer tanto la información básica de la gestión pública como también los mecanismos, fundamentos y procedimientos con los que se adoptan las decisiones. Implica el deber de las autoridades gubernamentales, directivos y funcionarios públicos de actuar de forma visible, previsible y entendible, es decir destaca el carácter público y accesible de toda la información que esté en poder de las instituciones públicas y exige que los gobiernos municipales pongan a disposición de los ciudadanos de manera clara, permanente y actualizada la información en sus portales electrónicos.

Los portales de transparencia de la información pública tienen el propósito de estandarizar la recopilación de información y datos y facilitar el acceso y la consulta de los ciudadanos. Es la plataforma que canaliza la publicación de información de cada ente público y que facilita el libre acceso a la ciudadanía. Se encarga de la organización proactiva de la información institucional y favorece la participación ciudadana para mejorar la definición de las políticas públicas. Con este portal la ciudadanía puede disponer de toda la información en un único lugar.

Por esta razón, se afirma que la transparencia y la información van de la mano. Así, la transparencia se refiere a la disponibilidad y el creciente flujo de información oportuna, comprensiva, relevante y de alta calidad relacionada con las acciones gubernamentales. Resulta ser una divulgación activa de todas aquellas decisiones públicas que toman los gobiernos por lo que está íntimamente ligada a la rendición de cuentas (Ackerman, 2008)³. Según la Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública, no podemos aspirar a gestionar los asuntos públicos bajo parámetros de calidad, excelencia, confiabilidad y efectividad, si tales asuntos no son tratados de forma transparente.⁴ Conforme a este estándar, y como la gestión pública por su naturaleza fiduciaria debe ser fundamentalmente transparente y responsiva, diversos estándares internacionales establecen la necesidad de que cada gobierno tenga e implemente reglas de transparencia y rendición de cuentas.

Este estudio de investigación evalúa la información disponible en los portales electrónicos de las municipalidades en Puerto Rico con el propósito de documentar el avance del nivel de transparencia municipal alcanzado por las municipalidades. La valoración de la transparencia municipal se basa en cuantificar el nivel de transparencia de las municipalidades a partir de información que de manera proactiva ha sido publicada en los portales electrónicos del municipio utilizando una guía estructurada de evaluación desarrollado en el 2015-16 por el Centro de Gobernanza de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. De manera que, el proceso de evaluación permite validar la información que está disponible en el sitio web del municipio con los accesos y páginas visibles para cualquier ciudadano. Se requiere que la información recopilada cuente con criterios homogéneos y en calidad suficiente con el propósito de que pueda utilizarse para mejorar la gobernanza municipal y lograr un mayor impacto en las condiciones de vida de la población.

La investigación analiza los portales de transparencia municipal a fin de hacer un diagnóstico de los avances y retos para construir un sistema de gestión gubernamental a nivel municipal que genere confianza y credibilidad en los empresarios e inversores y que dote a los ciudadanos de mecanismos para exigir mayor transparencia y rendición de cuentas y fiscalizar a sus representantes y gobernantes. Se pretende lograr un cuerpo común de conocimiento y la base de información necesaria para propiciar acciones estratégicas relevantes requeridas y para formular legislación, políticas públicas y programas integrados y coherentes para adelantar una agenda de buen gobierno en la gestión municipal.

En el contexto de este estudio de investigación, los portales electrónicos son una

³ Ackerman 2008. *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*.

⁴ Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública (CLAD, Resolución No. 25 del “Plan de Acción de San Salvador”), aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (26 y 27 de junio de 2008), adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (29 al 31 de octubre de 2008), en la pág. 9, http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_calidad.pdf.

herramienta esencial para el cumplimiento con los indicadores de transparencia que sirven de pilar a los principios y prácticas de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal. Los portales electrónicos permiten validar la medida en que el gobierno municipal está listo para llevar a cabo los procesos, la implantación de las prácticas y las acciones de buena gobernanza pública, según establecido por la academia y los organismos internacionales. La adopción de estas prácticas permite mejorar los resultados, la capacidad de respuesta del gobierno y asegura el uso prudente y óptimo de los recursos fiscales gubernamentales para propiciar el desarrollo económico, la generación de riqueza, la creación de los empleos y el bien común de los ciudadanos.

Para realizar el estudio se utilizaron los criterios internacionales sobre transparencia y rendición de cuentas recogidos en el Índice de Transparencia Municipal (ITM) en las municipalidades de Puerto Rico. Aunque el mero análisis de los mecanismos formales y legales es insuficiente para garantizar una buena gobernanza es indispensable para identificar cómo transparentan y rinden cuentas los alcaldes y las legislaturas municipales. Los hallazgos del estudio constituyen un primer paso de avance para explorar esta área de estudio tan importante para la consolidación democrática del País.

Los hallazgos y recomendaciones resultantes de la investigación permitirán mejorar las prácticas de la transparencia rendición de cuentas y responsabilidad fiscal como herramienta para fortalecer la capacidad de gobernanza de los municipios. La gobernanza abierta, transparente y responsable permitirá lograr resultados estratégicos a corto, mediano y largo plazo en términos de calidad de vida, prosperidad y competitividad para los ciudadanos y los empresarios y para prestarles servicios de manera más efectiva, ágil y eficiente.

B. Propósito del estudio y preguntas de investigación

1. Propósito del Estudio

Este estudio de investigación tiene el propósito de evaluar la información disponible en los portales electrónicos de las municipalidades en Puerto Rico con el objetivo de documentar el avance alcanzado en la implantación de los indicadores de transparencia municipal. La investigación hace un diagnóstico del nivel de cumplimiento de los municipios con el Índice De Transparencia Municipal (ITM) desarrollado por el Centro de Gobernanza en el 2015. El estudio aplica los indicadores de transparencia desarrollados por el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa en el estudio sobre *Las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal en la gestión municipal en Puerto Rico de 2016*. Los resultados del estudio permiten identificar áreas de fortaleza y puntos débiles al implantar mejores prácticas de gestión municipal orientadas a fortalecer la transparencia en la gestión de las municipalidades.

La investigación evalúa los portales de transparencia municipal a fin de hacer un diagnóstico del nivel de cumplimiento de las municipalidades con los indicadores de transparencia municipal utilizando el Índice de Transparencia Municipal (ITM) según enmendado en 2018. Este índice mide 5 categorías de información y 46 indicadores

relacionados a la transparencia / rendición de cuentas y responsabilidad fiscal, a saber: (1) Organización Municipal; (2) Transparencia Fiscal; (3) Relación con el Ciudadano; (4) Contratación de Servicios; y (5) Urbanismo, Obras Públicas y Medio Ambiente.

En términos de estructura y diseño de los portales, el estudio analiza el cumplimiento con los siguientes criterios principales: (1) el portal es fácilmente accesible; (2) tiene una sección específica en materia de transparencia enlazado con la web principal del municipio; (3) cuenta con un buscador operativo claramente visible; (4) permite ver en un solo lugar la estructura de los contenidos; (5) existe y se anuncia un área específica para consultas, sugerencias y reclamaciones de los ciudadanos; (6) se informa en la web las redes sociales sobre incidencias actuales en la prestación de servicios del municipio; (7) se publican en la web datos o información estadística sobre las consultas y sugerencias recibidas de ciudadanos u organizaciones; (8) existen y se informa en la web sobre los consejos municipales y otros canales de participación ciudadana; (9) la web informa sobre las vías para la participación ciudadana en la elaboración de los planes estratégicos, políticas específicas y presupuestos municipales; y (10) se pone a disposición en el portal de transparencia una vía para solicitar información pública.

2. Preguntas de Investigación

En este contexto, para guiar este estudio los investigadores formularon las siguientes preguntas de investigación.

- (a) ¿Existe alguna mejora en la transparencia de los portales electrónicos municipales en 2020 respecto al 2016?
- (b) De acuerdo con las categorías de información del Índice de Transparencia Municipal (ITM) ¿Cuáles son los indicadores de transparencia que mejor se cumplen y lo que menos?
- (c) ¿Qué diferencia, si alguna, existen entre los municipios de mayor población y presupuesto y los de menor?

III. DISEÑO METODOLÓGICO

A. Protocolo de la investigación y técnicas para recopilar información

La metodología de la investigación es una disciplina de conocimiento encargada de elaborar, definir y sistematizar el conjunto de técnicas, métodos y procedimientos que se van a seguir durante el desarrollo de la investigación para la producción de nuevo conocimiento. Orienta la manera en que vamos a enfocar la investigación y la forma que vamos a recopilar, analizar y clasificar los datos con el objetivo de que los resultados tengan validez y pertinencia y cumplan con los estándares de rigurosidad científica.

Este estudio de investigación utiliza la metodología de investigación longitudinal. Corresponde a la segunda evaluación de las prácticas de transparencia y rendición de cuentas municipal en Puerto Rico. La investigación evalúa los portales electrónicos de las municipalidades con el propósito hacer un diagnóstico del cumplimiento de los municipios con los indicadores de transparencia reconocidos internacionalmente. En este estudio se evalúan los mismos indicadores y categorías con los mismos criterios para medir el nivel de transparencia municipal. El equipo de investigadores del Centro de Gobernanza determinó que para que los portales de transparencia municipal sean útiles y respondan a los estándares aceptados internacionalmente debe tratarse de páginas web fácilmente accesibles; bien organizadas; con facilidad de navegación; posibilidades de búsqueda para el ciudadano común.

Un estudio longitudinal es un tipo de diseño de investigación que consiste en estudiar y evaluar a las mismas personas/entidades por un período prolongado de tiempo (Myers, 2006). El diseño longitudinal generalmente se usa para estudiar los procesos de cambio que se vinculan con la forma directa con el paso del tiempo. Todas las investigaciones científicas deben tener un puente que comunique el problema con la solución al mismo. Por lo que en la investigación longitudinal el investigador abarca diversos datos durante un largo período de tiempo. Uno de los beneficios de la investigación longitudinal es que este estudio permite analizar la relación que existe entre dos causas. Este tipo de estudios les permite a los investigadores analizar los efectos a largo plazo de un fenómeno. En este sentido, este tipo de investigación sirve para observar y analizar la evolución de un fenómeno de manera secuencial.

En este estudio la observación es un elemento fundamental en el proceso investigativo. Se aplicó una observación científica, directa y estructurada, donde los investigadores revisa de primera mano el fenómeno y analizaron los datos siguiendo una estructura de medición determinada. Bajo esta metodología la observación descriptiva utilizada, permitió recopilar datos o representaciones de transparencia para elaborar una base de medición cuantitativa, aplicando las premisas e indicadores propuestos por el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA). Mediante el desarrollo de una base matemática se facilita la ponderación y el diagnóstico del cumplimiento de los municipios con respecto a su desempeño de transparentar la información de dominio público.

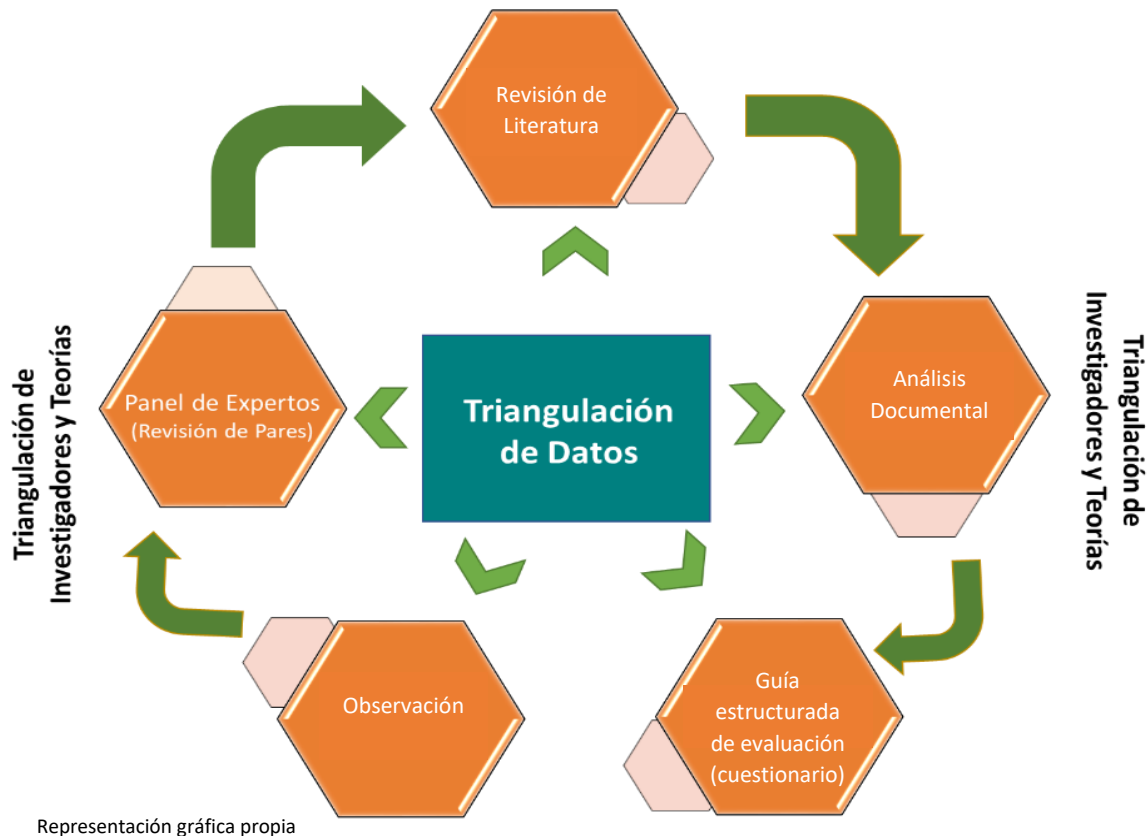
La investigación aplica los mismos indicadores y criterios utilizados para evaluar las prácticas de transparencia municipal utilizados en el estudio *sobre Las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal en la gestión municipal en Puerto Rico* realizado por el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa en el 2015-16 y añade una categoría adicional sobre contrataciones municipales. El modelo teórico y los indicadores desarrollados por el Centro de Gobernanza para este estudio se agrupan en 5 categorías de información y 46 indicadores de Transparencia Internacional (TI) para obtener un panorama adecuado de información relativo a: (1) Organización municipal; (2) Relación con el ciudadano; (3) Transparencia fiscal; (4) Contrataciones de servicios y; (5) Urbanismo, obras públicas y medio ambiente.

Para ser consistente con la investigación realizada por el Centro de Gobernanza en 2015-16 se seleccionaron 30 municipios o el 38.46% del total de municipios en Puerto Rico. Para este estudio de seguimiento a los resultados obtenidos en el 2016 se utilizó la misma muestra de 30 municipios. Los municipios seleccionados se organizaron en dos grupos. Como criterios para la agrupación se utilizaron los factores de población y recursos económicos. De esta forma, se representa aquellos municipios cuyos factores de población y recursos económicos se encuentran en los extremos de los valores, para cada criterio. Esto procuraba explorar la posible relación que pudiese existir entre el factor de los recursos económicos, la población y la apertura-disposición- aprestamiento de un municipio a transparentar toda la información y datos relevantes a la ciudadanía, si alguna.

La agrupación de los municipios utilizando estos factores permitió seleccionar 15 o el 19.2% de los municipios de Puerto Rico para conformar cada uno de los dos grupos de estudio. En suma, los municipios fueron agrupados en los quince (15) municipios con mayor población y recursos económicos y los quince (15) municipios con menor población y recursos económicos. Esta equidad en la selección del número de municipios permite mantener un balance en la obtención de resultados del estudio. Ninguno de los grupos por selección de la muestra, dirigiría los resultados en una u otra dirección.

El diseño del estudio se trianguló a base de: revisión de literatura, análisis documental, guía estructurada (cuestionario) para la evaluación de los portales web y observación. En este estudio los investigadores observaron y analizaron el contenido de los portales electrónicos con el propósito de documentar si los municipios evaluados en el 2015-16 habían logrado mejorar su desempeño de transparentar la información pública conforme a los indicadores de transparencia y rendición de cuentas desarrollados por el Centro de Gobernanza en el primer estudio. Estos indicadores evolucionaron del estudio de 2016. Este estudio se concentró en evaluar los indicadores de transparencia municipal y se determinó que el componente de transparencia fiscal será evaluado en un estudio futuro por separado. Los portales fueron evaluados en tres instancias durante el estudio: primera instancia septiembre 2019; segunda instancia diciembre 2019; y tercera instancia enero 2020. La figura que sigue presenta las técnicas para recopilar información utilizadas en el estudio.

Figura Núm. 1
Metodología de Triangulación Múltiple



B. Diseño del cuestionario (guía estructurada evaluación)

Los portales de transparencia de la información pública tienen el propósito de estandarizar la recopilación de información y datos y facilitar el acceso y la consulta de los ciudadanos. Es la plataforma que canaliza la publicación de información de cada ente público y que facilita el libre acceso a la ciudadanía. Se encarga de la organización proactiva de la información institucional y favorece la participación ciudadana para mejorar la definición de las políticas públicas. Con este portal la ciudadanía puede disponer de toda la información en un único lugar.

En la literatura consultada encontramos que el nivel de transparencia puede ser evaluado utilizando criterios externos como los de Transparencia internacional (TI) o utilizando criterios específicos de la legislación adoptada por cada país, municipio o región. Los índices internacionales son más generales y utilizan criterios de aplicabilidad universal. En el caso de Puerto Rico, hemos utilizado los indicadores y criterios de Transparencia Internacional ya que permiten gestar la conciencia en el gobierno y los ciudadanos sobre la necesidad de tener un sector público más abierto y transparente. Un Indicador es una

medida que nos permite ir observando el parámetro de avance en el cumplimiento de objetivos y metas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo (OCDE 2002).

En este estudio la valoración del nivel de transparencia municipal utilizando el índice de Transparencia Municipal (ITM), según enmendado en 2018. Este índice, adaptado a Puerto Rico utilizando como guía los indicadores del ITA España, evalúa los datos y la información que un ente hace públicos en sus portales web en relación con los 80 indicadores y áreas de transparencia de cada índice. La evaluación de estos indicadores se hace con el objetivo de dar a conocer a la ciudadanía el nivel de transparencia de las distintas administraciones públicas. En esta segunda evaluación, los indicadores utilizados fueron desarrollados por el equipo de investigadores del Centro de Gobernanza.

El instrumento de investigación diseñado para llevar a cabo el análisis del nivel de transparencia municipal adapta a Puerto Rico el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) fue elaborado conforme a los principios formulados por Transparencia Internacional. El ITA se utiliza para medir el nivel efectivo de transparencia y apertura informativa de los ayuntamientos de España hacia la ciudadanía se compone de un total de 80 indicadores agrupados en seis áreas de transparencia. Señala TI-España que los índices de transparencia formulados son claramente transferibles y aplicables a otros países. Actualmente hay varios proyectos en otros países que han utilizado algunos de estos índices; a modo de ejemplo México (Universidad de Guanajuato-Celaya) y Brasil (Universidad de Sao Paulo). La metodología e instrumento desarrollado por TI – España es original, no tiene protección legal de autoría y esta accesible en su portal de la web al igual que los informes de sus resultados de 2008 al presente.

El instrumento desarrollado en el 2015, adaptado a las particularidades de Puerto Rico, contenía cuarenta y cinco indicadores agrupados en cuatro áreas principales relacionadas a la transparencia /rendición de cuentas y responsabilidad fiscal en el ámbito municipal. La conformación del instrumento fue un esfuerzo colaborativo de todos los investigadores del estudio. En el diseño del cuestionario fue adaptado al escenario de gobierno en Puerto Rico, pues no se consideró las variables de análisis del ITA relacionadas con los indicadores que evalúan la Ley de Transparencia vigente en el País (sección F) y los ítems del cuestionario relacionados con legislación de transparencia que no existe en Puerto Rico. Este formulario de investigación fue validado por un panel de expertos del proyecto en lo que respecta a su contenido y construcción.

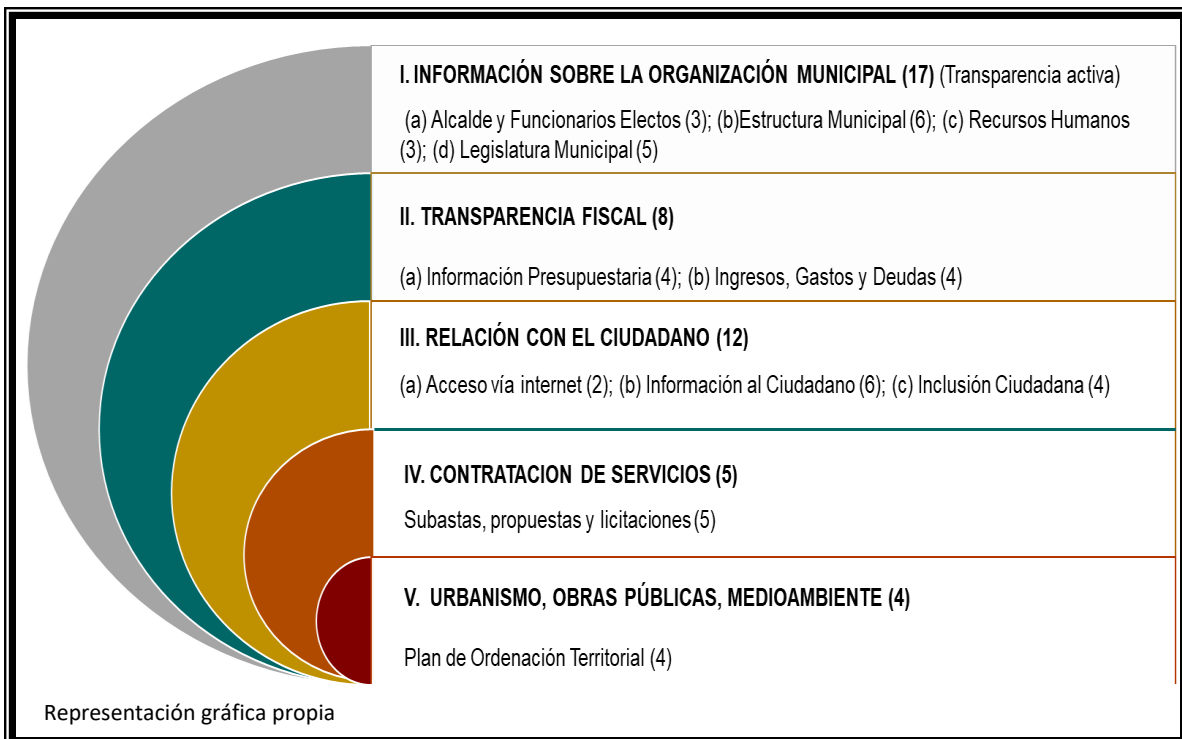
En este estudio de investigación se utilizó una guía estructurada de evaluación de los portales electrónicos que utilizó como factores de evaluación el cuestionario desarrollado para la evaluación del 2015-16 que constaba de cinco (5) categorías de información relacionadas a la transparencia / rendición de cuentas y responsabilidad fiscal, a saber:

(1) Organización Municipal; (2) Transparencia Fiscal; (3) Relación con el Ciudadano; (4) Contratación de Servicios; y (5) Urbanismo, Obras Públicas y Medio Ambiente.

En términos de estructura y diseño de los portales, el estudio analiza el cumplimiento con los siguientes criterios principales: (1) el portal es fácilmente accesible; (2) tiene una sección específica en materia de transparencia enlazado con la web principal del municipio; (3) cuenta con un buscador operativo claramente visible; (4) permite ver en un solo lugar la estructura de los contenidos; (5) existe y se anuncia un área específica para consultas, sugerencias y reclamaciones de los ciudadanos; (6) se informa en la web las redes sociales sobre incidencias actuales en la prestación de servicios del municipio; (7) se publican en la web datos o información estadística sobre las consultas y sugerencias recibidas de ciudadanos u organizaciones; (8) existen y se informa en la web sobre los consejos municipales y otros canales de participación ciudadana; (9) la web informa sobre las vías para la participación ciudadana en la elaboración de los planes estratégicos, políticas específicas y presupuestos municipales; y (10) se pone a disposición en el portal de transparencia una vía para solicitar información pública.

En la guía de evaluación de este estudio se añade la categoría de información relacionada con la contratación pública. La figura que sigue resume las categorías de información y los criterios de evaluación de utilizados para evaluar los portales municipales:

Figura Núm. 2
Índice de transparencia municipal
Categorías de información (5)
Indicadores (46)



El estudio de 2016 contenía solo cuatro áreas principales y un total de cuarenta y cinco (45) indicadores. Para este estudio, los investigadores del CGPC revisaron el instrumento de investigación para incluir una 5ta categoría de información sobre Contratación de Servicios con cinco indicadores. Esto llevo a 46 el total de indicadores utilizados. Para este estudio de seguimiento las Áreas e Indicadores fueron las siguientes:

I. INFORMACIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL (17)

a. Alcalde y Funcionarios Electos (3)

1. Datos biográficos del alcalde y de los funcionarios electos (legisladores municipales).
2. Información de contacto del alcalde y de los funcionarios electos (correo electrónico, dirección, número de teléfono).
3. El salario del alcalde y los pagos recibidos por los funcionarios electos.

b. Estructura Municipal (6)

4. El organigrama municipal (incluidas las corporaciones municipales).
5. Información sobre cada departamento, división u oficina (incluidas las corporaciones municipales); su propósito, funciones, servicios, funcionarios a cargo e información de contacto (correo electrónico, dirección y número de telefónico).
6. El salario de los funcionarios que dirigen los departamentos, divisiones u oficinas (incluidas las corporaciones municipales).
7. El Plan Estratégico del Municipio (y sus corporaciones municipales) y los Planes Anuales con objetivos concretos y el término provisto para el logro de cada uno de ellos.
8. Informes de Resultados relacionados a lo planificado (qué objetivos concretos se lograron, cuáles no y cuándo están proyectados a ser logrados).
9. Un inventario actualizado de las propiedades municipales (terrenos, estructuras, equipos, vehículos y otros).

c. Recursos Humanos (3)

10. La relación de puestos de trabajo, el Plan de Clasificación y Retribución y el Reglamento de Personal del Municipio y sus corporaciones municipales.

11. El listado de puestos de confianza con el nombre del funcionario que lo ocupa y su salario.
12. Los ofrecimientos de empleos en el Municipio y sus corporaciones municipales.

d. Legislatura Municipal (5)

13. Las ordenanzas y resoluciones del Municipio.
14. Las Actas de las Sesiones de la Legislatura Municipal.
15. Las sesiones de la Legislatura Municipal, las cuales el ciudadano puede ver por internet y quedan almacenadas en video.
16. El Código de Ética Municipal que incluye al alcalde, los funcionarios electos, y a todos los empleados municipales (incluidas las corporaciones municipales).
17. Se publican las decisiones judiciales que afectan al municipio y a las corporaciones municipales.

II. TRANSPARENCIA FISCAL (8)

a. Información Presupuestaria (4)

18. Los proyectos de presupuesto previo a su aprobación por la Legislatura Municipal.
19. Los presupuestos del Municipio y sus Corporaciones Municipales según aprobados por la Legislatura Municipal.
20. Se publican todas las modificaciones al presupuesto aprobado con las justificaciones que apoyan su modificación.
21. Los financiamientos, préstamos u obligaciones en que incurrirá el Municipio y las justificaciones que apoyan su aprobación, con antelación a su aprobación.

b. Ingresos, Gastos y Deudas (4)

22. Informes trimestrales sobre los ingresos y gastos del Municipio en comparación a lo presupuestado.
23. Se publican los Estados Financieros Auditados del Municipio y sus corporaciones municipales.

24. Un Informe semestral sobre la deuda pública municipal comparado con los cinco años fiscales anteriores.
25. El Informe de Liquidación Presupuestaria al finalizar el año fiscal.

III. RELACIÓN CON EL CIUDADANO (12)

a. Acceso vía internet (2)

26. Existe un portal en el internet del Municipio.
27. El portal del Municipio contiene una sección específica relacionada a la transparencia municipal y la rendición de cuentas.

b. Información al Ciudadano (6)

28. Todos los servicios que presta el Municipio y las Corporaciones Municipales, su localización y horarios de atención al público, dirección de correo electrónico y números telefónicos.
29. Los reglamentos y procedimientos administrativos, ordenanzas y resoluciones del Municipio que indican su propósito, trámites, términos y formularios.
30. Las situaciones previsibles, en el flujo del tránsito, accesos, cierres u otras incidencias que afecten los servicios municipales incluidos en otros medios de información (periódicos, anuncios radiales y otros).
31. Las situaciones de carácter ambiental (contaminaciones) en el Municipio de forma actualizada.
32. Un espacio específico para la divulgación de temas, asuntos o preguntas de las organizaciones o asociaciones comunitarias.
33. Un espacio específico para foros de discusión, opiniones y propuestas ciudadanas.

c. Inclusión Ciudadana (4)

34. Existe y se publica un Reglamento de Inclusión Ciudadana.
35. Se publica información sobre los consejos u organizaciones comunitarias o ciudadanas y se informa en el portal del Municipio sobre sus propuestas, acuerdos e informes.
36. Se fomenta la involucración de los ciudadanos y organizaciones en la elaboración de los planes económicos y presupuestos municipales.
37. Existen y se publican en el portal del Municipio los resultados de encuestas sobre la calidad y efectividad de los servicios municipales.

IV. CONTRATACION DE SERVICIOS (5)**Subastas, propuestas y licitaciones (5)**

38. Las invitaciones a subastas, propuestas o licitaciones, al igual en otros medios de información (periódicos y otros).
39. Los funcionarios que componen los comités que evalúan las propuestas, subastas o licitaciones y recomiendan la selección, negociación y contratación del servicio.
40. Los informes generados por los comités que recomiendan la selección de los contratistas.
41. Se publican la lista de contratistas con especificidad de la obra, servicio o proyecto que realizan, la cuantía del contrato y los mecanismos de evaluación del desempeño del contratista; el objetivo de la obra o proyecto y el periodo de ejecución.
42. Se publican todas las propuestas recibidas por el municipio de cualquier entidad donde no haya mediado un proceso de solicitud de propuestas.

V. URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS, MEDIOAMBIENTE (4)**Plan de Ordenación Territorial (4)**

43. Se publica el Plan de Ordenación Territorial, sus mapas y planos y la Normativa vigente sobre la gestión urbanística.
44. Se publican las políticas y programas relacionados al medio ambiente.
45. Se publican los Estudios de Impacto Ambiental de proyectos a desarrollarse en el Municipio.
46. Se publican todas las modificaciones al Plan de Ordenación Territorial, mapas y planos.

En síntesis, este modelo sugiere un índice del nivel de transparencia municipal conformado por la evaluación y corroboración de las cinco categorías de información y los 46 indicadores del ITM desarrollado para evaluar el nivel de transparencia municipal en Puerto Rico: Organización Municipal (OGM), Relación con el Ciudadano (RCC), Transparencia Fiscal (TRF), Contratación de Servicios (CDS) Urbanismo, Obras Públicas y Medio Ambiente (OPM). Para determinar el índice del nivel de transparencia municipal se consideran los hallazgos de los resultados obtenidos por las municipalidades

relacionados con el cumplimiento de los 46 indicadores, distribuidos en las cinco categorías de información del estudio.

Su representación matemática puede expresarse de la forma siguiente:

$$i=17 \quad i=8 \quad i=12 \quad i=5 \quad i=4$$

I índice nivel de transparencia municipal = $\{ (\sum dOGM) + (\sum dRCC) + (\sum dTRF) + (\sum dCDS) + (\sum dOPM) \} * 100/92$

$$i=1 \quad i=1 \quad i=1 \quad i=1 \quad i=1$$

I = índice nivel de transparencia municipal calculado para la muestra seleccionada

i = número de los criterios de medición para cada dimensión

d = área o dimensión medida, de la primera a la quinta

92 = total óptimo de puntos alcanzables sin normalizar

En resumen,

$$n=5$$

I índice nivel de transparencia municipal = $(\sum_{n=1}^5 d_n) * 100/92$

I = índice nivel de transparencia municipal calculado para la muestra seleccionada

n = número del área o dimensión utilizada, valores del 1 al 5

d_n = el total de las puntuaciones obtenidas del área o dimensión correspondiente, de la primera a la quinta

92 = total óptimo de puntos alcanzables sin normalizar

En términos de estructura y diseño de los portales, el estudio analiza el cumplimiento con los siguientes criterios principales: (1) el portal es fácilmente accesible; (2) tiene una sección específica en materia de transparencia enlazado con la web principal del municipio; (3) cuenta con un buscador operativo claramente visible; (4) permite ver en un solo lugar la estructura de los contenidos; (5) existe y se anuncia un área específica para consultas, sugerencias y reclamaciones de los ciudadanos; (6) se informa en la web las redes sociales sobre incidencias actuales en la prestación de servicios del municipio; (7) se publican en la web datos o información estadística sobre las consultas y sugerencias recibidas de ciudadanos u organizaciones; (8) existen y se informa en la web sobre los consejos municipales y otros canales de participación ciudadana; (9) la web informa sobre las vías para la participación ciudadana en la elaboración de los planes estratégicos, políticas específicas y presupuestos municipales; y (10) se pone a disposición en el portal de transparencia una vía para solicitar información pública.

Asimismo, como parte de esta metodología se desarrolló una escala para considerar las puntuaciones obtenidas por los municipios evaluados en este estudio utilizando una escala Likert de cinco niveles representados porcentualmente. La misma puede servir de

base o como índice del nivel de cumplimiento con los indicadores (46) para la comparación de resultados de estudios posteriores. A saber:

Tabla Núm. 1
Escala de valoración
Nivel de Transparencia Municipal

Nivel	Puntaje	Descriptor
Nivel 1 Avanzado	75 puntos o más	En el nivel 1, con valores mayores de 75 puntos, el municipio demuestra un nivel avanzado del dominio de los indicadores de transparencia municipal. El sistema de transparencia municipal adoptado está en el nivel de pleno cumplimiento del Índice de Transparencia Municipal (ITM).
Nivel 2 Sobresaliente	61 a 74 puntos	En el nivel 2, con valores de entre 61 a 74 puntos el municipio demuestra un nivel sobresaliente con el cumplimiento de los indicadores del Índice de Transparencia Municipal (ITM). El municipio exhibe un dominio y compromiso firme con la divulgación de los datos y la transparencia de la información y exhibe un aprestamiento para superar las áreas de mejora identificadas en su dominio sobre la gestión de transparentar la información.
Nivel 3 Básico	41 a 60 puntos	En nivel 3, con valores de 41 a 60 puntos, el municipio demuestra un nivel básico de cumplimiento con los indicadores de transparencia municipal (ITM). Estos municipios deben tomar acciones correctivas y revisar sus planes y prácticas de recopilación y divulgación de datos e información para moverse al próximo nivel de cumplimiento.
Nivel 4 Bajo	21 a 40 puntos	En nivel 4, con valores de 21 a 40 puntos, el municipio demuestra un nivel bajo de cumplimiento con los indicadores de transparencia municipal (ITM). En este nivel, el municipio sólo cumple con pocos indicadores de transparencia municipal. Estos municipios deben tomar acciones correctivas sustantivas y revisar sus planes y prácticas de recopilación y divulgación de datos e información para moverse al próximo nivel de cumplimiento.
Nivel 5 Insuficiente	0-20 puntos	En nivel 5, con valores de 0 a 20 puntos, el municipio demuestra un nivel insuficiente de cumplimiento con los indicadores de transparencia municipal (ITM). En este nivel, el municipio no cumple con los indicadores de transparencia municipal. Estos municipios deben tomar acciones correctivas sustantivas de manera inmediata dirigidas a desarrollar un sistema de transparencia municipal que cumpla con los indicadores del ITM para moverse a un nivel de cumplimiento.

El proceso de recopilación de datos e información fue realizado por la Dra. Eneida Torres y el Sr. Rafael Durand. Este proceso conllevó la búsqueda de los portales electrónicos de los municipios y la determinación de cumplimiento con los indicadores contenidos en el formulario de investigación.

1- Corroboración de Disponibilidad de Datos e Información

Investigadores del CGPC accederán a los portales electrónicos de cada municipio y confirmarán la disponibilidad de los datos e información contenidos en el formulario. Para cada indicador se otorgó la siguiente puntuación: dos (2) puntos si los datos e información se publica de forma completa en el portal electrónico; un (1) punto si los datos e información se publica de manera incompleta o parcial; y cero (0) puntos si los datos e información no está disponible en el portal del municipio.

2- Ordenamiento por Puntuación

Los investigadores otorgaron los puntajes de acuerdo a la escala: accesible (2 puntos); acceso parcial (1 punto); y no accesible (0). Luego de evaluar los municipios se elaboró un ordenamiento desde el municipio con mayor puntuación (mayor disponibilidad de datos e información en el portal electrónico) hasta aquel con menor puntuación (menor disponibilidad de datos e información en el portal electrónico).

3- Determinación del índice de transparencia municipal

En esta etapa se consideraron los hallazgos de 46 indicadores, distribuidos en cada una de las categorías de información del estudio, conformado por la evaluación y corroboración de las cinco categorías o dimensiones principales, según resumidos en la sección anterior. Se aplica el modelo matemático normalizado para determinar los respectivos índices de apertura y transparencia de cada uno de los municipios seleccionados en la muestra. Finalmente, se determinan los niveles de cumplimiento siguiendo la escala antes descrita. Esto permite establecer el orden de los municipios de mayor a menor puntaje con respecto a al cumplimiento sobre la transparencia.

Este estudio fue realizado por investigadores de diversas disciplinas del Centro de Gobernanza: la Dra. Eneida Torres (planificadora profesional licenciada y experta en gerencia y liderazgo estratégico, cambio organizacional y gestión del capital humano), Dr. Saúl Prats (experto en planificación estratégica y efectividad organizacional en el sector público). El estudio fue liderado por Rafael Durand Aldea, MBA (experto en finanzas, gerencia estratégica y cambio organizacional). La investigación también contó con dos asistentes de investigación, Carmen Nieves Guerrido (candidata a maestría en Administración de Empresas con especialidad en Gerencia de Recursos Humanos) y María Socorro Díaz, experta en finanzas y presupuesto.

La revisión de pares ("Peer Review") fue realizada por el Dr. Ramón Torres (experto en logística, finanzas internacionales y desarrollo económico) y el Dr. Marcelino Rivera (experto en economía, finanzas y educación superior). La edición general del documento estuvo a cargo de la Dra. Torres y el Sr. Durand.

IV. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

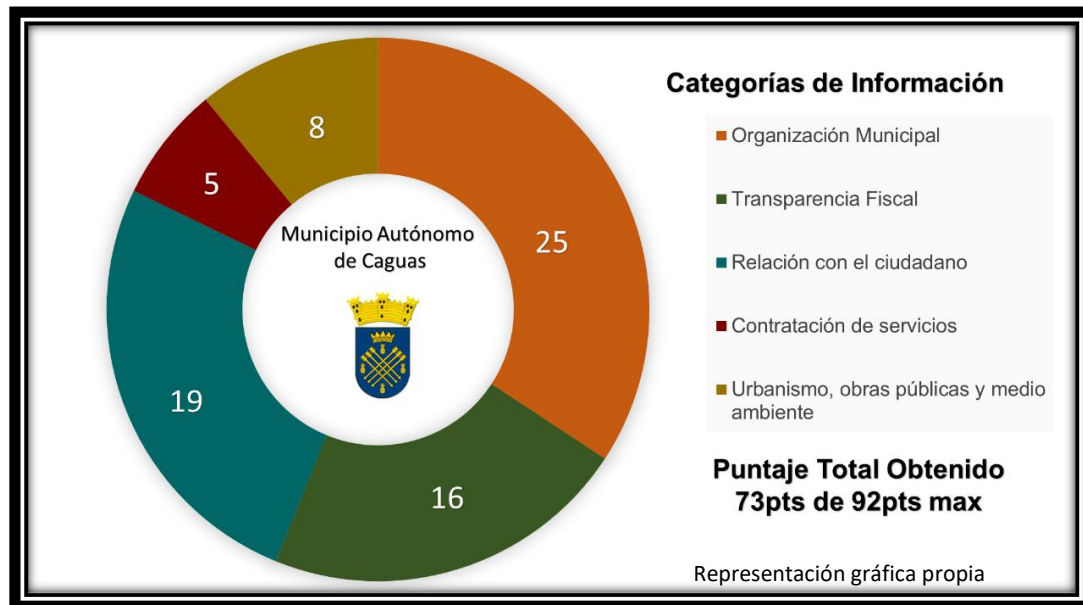
El progreso hacia la transparencia municipal en Puerto Rico demuestra estar estancado. Vemos que en muchas instancias ha habido retroceso. Aún continuamos viendo grandes brechas en los niveles generales de información y los municipios ofrecen poca o ninguna oportunidad de participación a la ciudadanía. El ITM desarrollado por el Centro de Gobernanza en 2015 estableció criterios claros, específicos, coherentes y consistentes para determinar el nivel de aprestamiento de las municipalidades de Puerto Rico sobre el contenido y la información que debe estar divulgada en los portales de internet de los municipios en Puerto Rico. En este segundo ciclo de evaluación, cinco años después del primer estudio, el análisis del contenido de estos portales demuestra que las prácticas municipales no han cambiado aún y mayormente se difunden datos e información poco relevante e itinerarios de actividades de entretenimiento.

A. Generales

1. Los datos son claros, la transparencia municipal no avanza en Puerto Rico. El estudio revela que no hay voluntad política para adelantar un verdadero esfuerzo dirigido a adoptar la transparencia como principio rector de la buena gobernanza pública.
2. El estado de derecho con relación a la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal continúan siendo deficientes, débil e insuficiente.
3. Los resultados del estudio de este año son particularmente decepcionantes. La investigación empírica realizada, encontró que, a nivel municipal, el progreso hacia una mayor transparencia retrocedió significativamente y en otros casos se detuvo desde que comenzamos a medir la transparencia municipal, a base de los indicadores internacionales, en 2015-16.
4. Muy pocos ayuntamientos cuentan con portales de transparencia. La mayoría de los portales analizados son portales de información general y se detectó que no cumplen con los indicadores de transparencia del ITM y los datos ofrecidos no están actualizados en el portal del municipio. A modo de ejemplo, 16 de los 30 municipios evaluados no tienen un portal electrónico.
5. Del análisis realizado surge que los esfuerzos que han hecho los gobiernos municipales para transparentar la información, abrir sus datos para la utilización y el escrutinio público y propiciar la inclusión ciudadana en el proceso de toma de decisiones y la fiscalización del gobierno han sido muy pobres. El vínculo entre el buen gobierno, la transparencia y la lucha para combatir la corrupción parece sombrío cuando analizamos los pobres esfuerzos que han hecho las municipalidades.
6. La imagen de este año no es totalmente negativa, los resultados del estudio revelan que el **Municipio de Caguas** tuvo avances sobresalientes. **Caguas** es la única municipalidad que alcanza un nivel de cumplimiento sobresaliente con los

indicadores de transparencia municipal. Caguas logra el resultado porcentual más alto con 79.3%, en el nivel más alto de la escala, con las categorías de información (5) y los indicadores de transparencia municipal (46) establecidos por el Índice de Transparencia Municipal (ITM). El gráfico que sigue presenta los puntajes obtenidos por categoría de información:

Figura Núm. 3
Puntajes Obtenidos por Categoría de Información
Índice Transparencia Municipal (ITM)



En términos de estructura y diseño se desprende de la evaluación que el portal cumple con los siguientes criterios principales: (1) el portal es fácilmente accesible; (2) tiene una sección específica en materia de transparencia enlazado con la web principal del municipio; (3) cuenta con un buscador operativo claramente visible; (4) permite ver en un solo lugar la estructura de los contenidos; (5) existe y se anuncia un área específica para consultas, sugerencias y reclamaciones de los ciudadanos; (6) se informa en la web las redes sociales sobre incidencias actuales en la prestación de servicios del municipio; (7) se publican en la web datos o información estadística sobre las consultas y sugerencias recibidas de ciudadanos u organizaciones; (8) existen y se informa en la web sobre los consejos municipales y otros canales de participación ciudadana; (9) la web informa sobre las vías para la participación ciudadana en la elaboración de los planes estratégicos, políticas específicas y presupuestos municipales; y (10) se pone a disposición en el portal de transparencia una vía para solicitar información pública.

En el estudio previo efectuado en el 2016 el **Municipio de Caguas** obtuvo el resultado porcentual más alto (junto al municipio de Bayamón) con 27.8%. El

puntaje del Municipio de Caguas en el 2015 representó una oportunidad para construir, desde un esfuerzo de educación y mentoría, un proyecto de implantación para superar las áreas de debilidad encontradas en el primer estudio. El resultado logrado en el 2020 representa un incremento comparativo excepcional. Ningún otro municipio obtuvo un resultado porcentual que los ubique en cumplimiento básico o sobresaliente. Cabe destacar que el esfuerzo de implantación ha florecido en corto tiempo dado que el Municipio de Caguas ha venido trabajando hace más de una década con la plataforma de gobernanza como forma de gobernar.

7. El **Municipio de Caguas** es el único municipio en Puerto Rico, de la población bajo estudio, que cuenta con una ordenanza municipal que establece el marco normativo para la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal. En este sentido, el Municipio de Caguas es pionero en desarrollar este marco normativo ya que a nivel estatal no existía una legislación relacionada con la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal.
8. Un Total de 20 municipios obtuvieron resultados menores a los resultados obtenidos en el estudio realizado en 2015-16. Esta cifra representa el 66.7% de la totalidad de los municipios evaluados. Las reducciones más significativas las exhiben el **Municipio de Guaynabo** (de 20.7% a 7.6%), el **Municipio de Aguadilla** (de 20.7% a 7.6%), el **Municipio de Toa Baja** (14.4% a 5.4%) y el **Municipio de Ponce** (de 14.4% a 4.3%).
9. Al examinar los contenidos de los portales electrónicos, páginas o lugares en el internet utilizado por los municipios para comunicar información al público constatamos que solamente un (1) municipio (exceptuando al Municipio de Caguas) de los treinta (30) municipios evaluados obtuvo un porcentaje mayor a 20%. Este fue el **Municipio de Bayamón** con 21.7%. Es importante señalar que este resultado representa una reducción al por ciento logrado en el 2016 de 27.8%. Los restantes 28 municipios evaluados obtuvieron resultados menores al 20%.
10. Ningún municipio incluye datos relacionados con información en materia de salario y beneficios de los puestos ocupados en los cargos de confianza de funcionarios electos, la información en materia de presupuestos es insuficiente y no hay una sección completa sobre compras, contratos y subastas. Ninguno de los municipios analizados obtuvo la mayor puntuación en el análisis y evaluación de los portales de transparencia.
11. El análisis de los portales electrónicos realizado en este estudio revela la falta de compromiso y apertura por parte de las autoridades municipales para impulsar verdaderas políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas para propiciar la gobernabilidad democrática.

La tabla 2 que sigue presenta los puntajes obtenidos por los municipios que forman parte de muestra del estudio. Por su parte, la tabla 3 presenta una

comparativa de los puntajes obtenidos de los municipios evaluados en los años 2015-16 y 2019-2020. Además, el gráfico 1 presenta los puntajes por categoría de información/ indicador en los años 2015-16 y 2019-2020.

Tabla Núm. 2 y Grafico Núm.1
Evaluación de los Portales Electrónicos Municipales
(Aplicación del Índice de Transparencia Municipal)
Ciclo de evaluación 2019-2020

Municipios	Total Puntuación	Porcentaje
Caguas	73	79.3
Bayamón	20	21.7
San Juan	12	13.0
Rincón	11	12.0
Vega Baja	11	12.0
Trujillo Alto	8	8.7
Guaynabo	7	7.6
Carolina	7	7.6
Hormigueros	6	6.5
Aguadilla	5	5.4
Arroyo	5	5.4
Toa Baja	5	5.4
Ponce	4	4.3
Humacao	2	2.2
Patillas	0	0
Jayuya	0	0
Arecibo	0	0
Río Grande	0	0
Ceiba	0	0
Guánica	0	0
Adjuntas	0	0
Ciales	0	0
Maunabo	0	0
Mayagüez	0	0
Toa Alta	0	0
Las Marías	0	0
Florida	0	0
Vieques	0	0
Maricao	0	0
Culebra	0	0

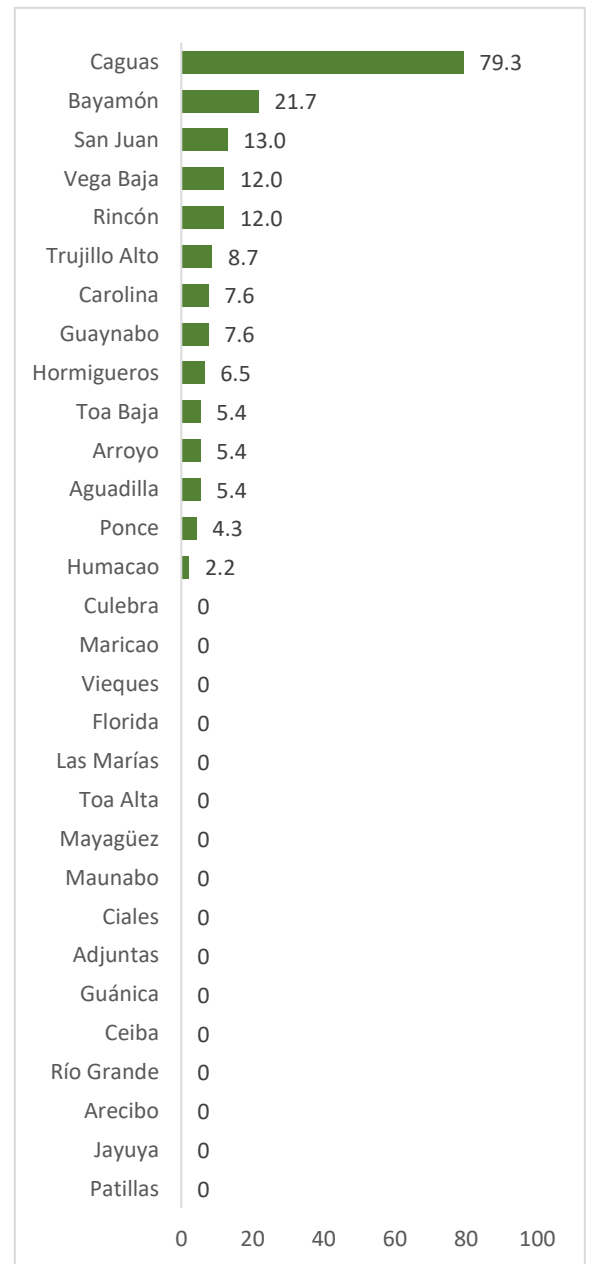



Tabla Núm. 3
Evaluación de los Portales Electrónicos Municipales
(Aplicación del Índice de Transparencia Municipal)
Ciclo de evaluación 2019-2020

Municipios	Porcentaje 2015-16	Porcentaje 2019-20	Diferencia
Caguas	27.8	79.3↑	51.5
Bayamón	27.8	21.7↓	-6.1
San Juan	17.8	13.0↓	-4.8
Rincón	14.4	12.0↓	-2.0
Vega Baja	2.2	12.0↑	9.8
Trujillo Alto	2.2	8.7↑	6.5
Guaynabo	20.7	7.6↓	-13.1
Carolina	11.1	7.6↓	-3.5
Hormigueros	5.5	6.5↑	1.0
Aguadilla	20.7	5.4↓	-15.3
Arroyo	0	5.4↑	5.4
Toa Baja	14.4	5.4↓	-9
Ponce	14.4	4.3↓	-10.1
Humacao	2.2	2.2	0
Patillas	10.0	0↓	-10.0
Jayuya	7.8	0↓	-7.80
Arecibo	6.7	0↓	-6.7
Río Grande	6.7	0↓	-6.7
Ceiba	6.7	0↓	-6.7
Guánica	5.5	0↓	-5.5
Adjuntas	2.2	0↓	-2.2
Ciales	2.2	0↓	-2.2
Maunabo	2.2	0↓	-2.2
Mayagüez	1.1	0↓	-1.1
Toa Alta	1.1	0↓	-1.1
Las Marías	1.1	0↓	-1.1
Florida	0	0	0
Vieques	0	0	0
Maricao	0	0	0
Culebra	0	0	0

Tabla Núm. 4
Resultados comparativos de la evaluación de los portales electrónicos
Municipios de mayor población y menor población 2019-2020

Municipios	Porcentaje 2019-20
Caguas	79.3↑
Bayamón	21.7↓
San Juan	13.0↓
Rincón	12.0↓
Vega Baja	12.0↑
Trujillo Alto	8.7↑
Guaynabo	7.6↓
Carolina	7.6↓
Hormigueros	6.5↑
Aguadilla	5.4↓
Arroyo	5.4↑
Toa Baja	5.4↓
Ponce	4.3↓
Humacao	2.2
Patillas	0↓
Jayuya	0↓
Arecibo	0↓
Río Grande	0↓
Ceiba	0↓
Guánica	0↓
Adjuntas	0↓
Ciales	0↓
Maunabo	0↓
Mayagüez	0↓
Toa Alta	0↓
Las Marías	0↓
Florida	0
Vieques	0
Maricao	0
Culebra	0

 Municipios de mayor población


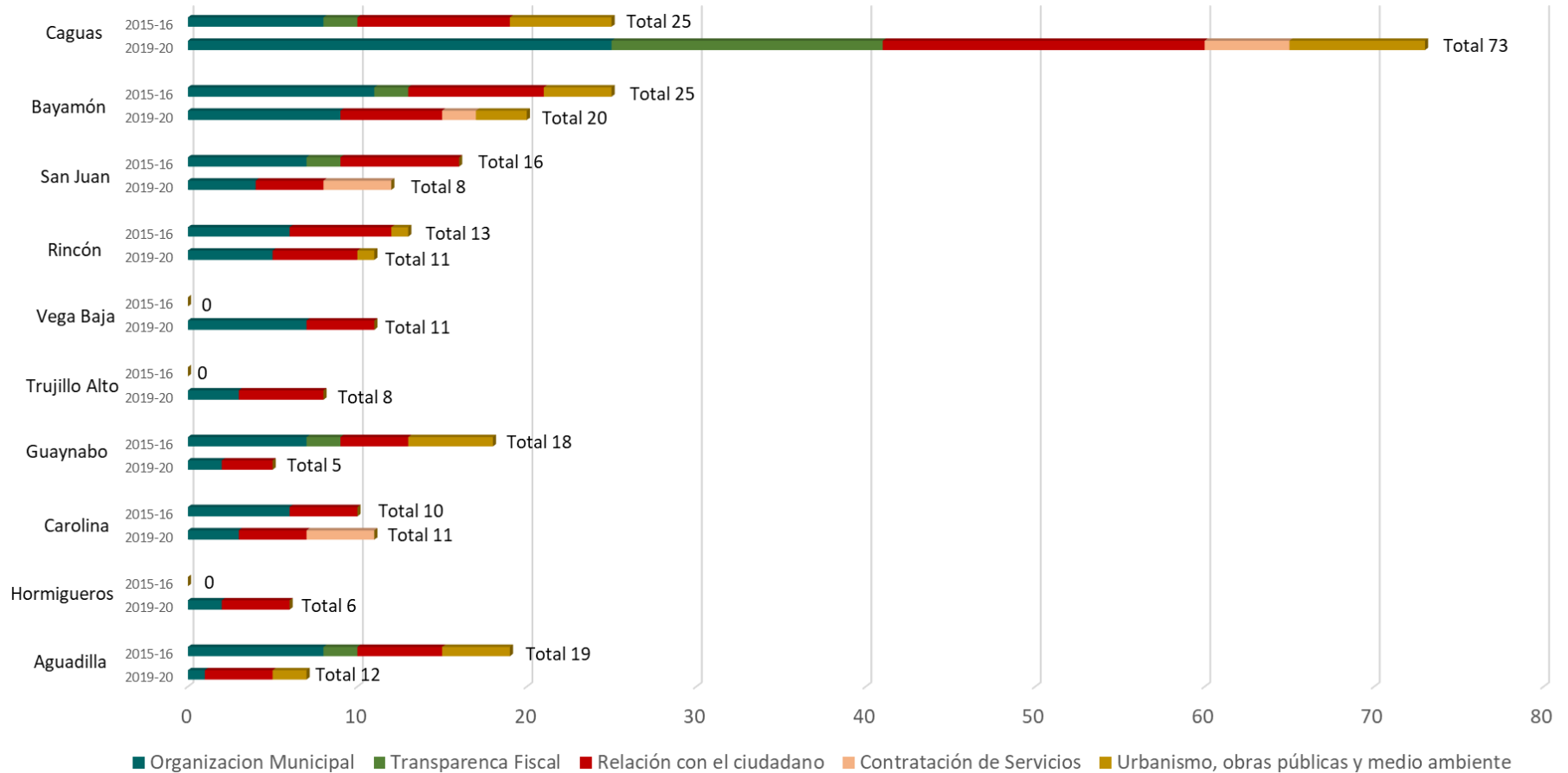
 Municipios de menor población

Gráfico Núm. 2

Evaluación de los Portales Electrónicos Municipales (Aplicación del Índice de Transparencia Municipal) Comparativa Resultados de Puntajes 2015-16 y 2019-20 (incluye los municipios evaluados con mayor puntuación)



B. Específicos

Marco Jurídico y Normativo

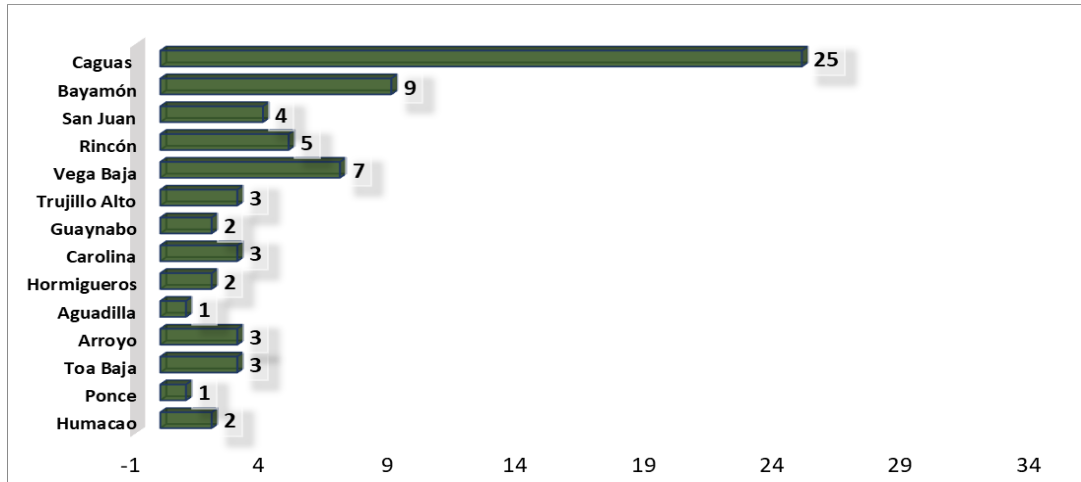
1. Al analizar el estado de derecho con relación a la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal continúan siendo deficiente, débil e insuficiente.
2. El marco normativo vigente que rige la operación de los municipios carece de disposiciones que obligue a los municipios a divulgar la información pública. Sólo el **Municipio de Caguas** cuenta con una Ordenanza municipal que establece la obligatoriedad de transparentar la información y rendir cuentas por los resultados.
3. La Ley 141 de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública y la Ley 122 de Datos Abiertos aprobadas en agosto de 2019, para regular el acceso a la documentación pública y datos abiertos, no cumplen con los estándares internacionales y son ambiguas y contradictorias en cuanto a su aplicación, muy especialmente a las municipalidades.
4. El Código municipal, ley núm. 107 de 2020, no reguló la obligatoriedad de la transparencia. El Código es una compilación de leyes. El código fue organizado en siete áreas estratégicas o procesales constituidas en libros: Libro I – **Gobierno Municipal** – Incluye las normas, reglas y leyes concernientes a los poderes y facultades del Alcalde como representante del poder ejecutivo y la Legislatura Municipal; Libro II – **Administración** – Contiene aquellas disposiciones concernientes a la planificación, organización y control de los recursos que dispone el Municipio. Este Libro se divide en dos (2) Títulos principales: Procesos Municipales y Gerencia Financiera; Libro III – **Servicios Esenciales** – Se refiere a aquellas actividades de importancia trascendental y de utilidad pública que el gobierno municipal debe realizar y cuya interrupción afectaría adversamente el bienestar y estabilidad de sus residentes. Este Libro se divide en cuatro (4) Títulos: Tránsito y Obras Públicas; Salud y Seguridad Pública; Recreación y Deportes y Educación; Libro IV – **Procesos Municipales y Gestión Comunitaria** – Se refiere a los procesos municipales específicamente vinculantes al desarrollo de las comunidades y participación ciudadana; Libro V – **Desarrollo Económico** – Incluye las normas, reglas y leyes concernientes a la capacidad del municipio para auspiciar, promover y mercadear el establecimiento de negocios e industrias, y fomentar el desarrollo turístico para procurar aumentar el empleo y la salud fiscal en general; Libro VI – **Planificación y Ordenamiento Territorial** – Incluye las normas, reglas y leyes concernientes al uso sostenible de los terrenos municipales donde se consideren y conecten los aspectos sociales, culturales y económicos que componen la jurisdicción geográfica en específico; Libro VII – **Hacienda Municipal** – Contiene las normas, reglas y leyes relacionadas a los ingresos y financiamiento para la operación de los Municipios. Este Libro está dividido en tres Títulos: Centro de Recaudación de Impuestos Municipales, Tipos de impuestos municipales y Financiamiento municipal

Transparencia Municipal

1. Al examinar las puntuaciones obtenidas por los municipios en cada una de las cinco (5) categorías de información evaluadas en este estudio encontramos que el **Municipio de Caguas** lidera la puntuación obtenida en todas las categorías.
2. El **Municipio de Caguas** es el único ayuntamiento de las municipalidades evaluadas en este estudio que logra una puntuación perfecta en dos (2) de las cinco categorías de información o áreas evaluadas: **Transparencia Fiscal** y **Urbanismo, Obras Públicas y Medio Ambiente**. Particularmente en el área de **Transparencia Fiscal** el **Municipio de Caguas** obtiene 16 puntos seguido por el **Municipio de Guaynabo** con 2 puntos. Los restantes 28 municipios no lograron puntuación alguna.
3. El resultado más preocupante que surge de este estudio es la cantidad de municipios que en este estudio obtienen 0% comparado con el número de municipios que obtuvieron 0% en la evaluación realizada en el 2016. La evaluación anterior presentó a cinco (5) municipios o el **16.7% con una puntuación de 0%**. Este estudio identifica a diez y seis (16) municipios o el **53.3% con puntuaciones de 0%**. Este aumento representa un marcado deterioro y desinterés de un número significativo de municipios de visibilizar toda la información pública en manos del municipio.
4. Tres (3) municipios, el **Municipio de Vega Baja**, el **Municipio de Trujillo Alto** y el **Municipio de Arroyo** presentan modestas mejoras en sus resultados. El mayor crecimiento lo obtuvo el **Municipio de Vega Baja** incrementando de 2.2% a 12%.
5. Los cuatro (4) municipios que obtuvieron resultados de 0% en ambos estudios fueron el **Municipio de Florida**, el **Municipio de Vieques**, el **Municipio de Maricao** y el **Municipio de Culebra**.
6. Del análisis de los resultados por categoría de información surge que las municipalidades en Puerto Rico, exceptuando el **Municipio de Caguas**, continúan rezagadas en la implantación de los indicadores de transparencia municipal. La guía de evaluación de los portales electrónicos agrupó los indicadores en cinco (5) categorías de información relacionadas a la transparencia/rendición de cuentas y responsabilidad fiscal, a saber: (1) Organización Municipal; (2) Relación con el Ciudadano; (3) Transparencia Fiscal; (4) Contratación de Servicios y; (5) Urbanismo, Obras Públicas y Medio Ambiente.

De la evaluación de los indicadores de la categoría de información relacionada con **La Organización municipal** surge que el Municipio de Caguas obtiene la puntuación más alta (25pts/ 34max) seguido por los municipios de Bayamón 9pts, Vega Baja 7pts, Rincón 5pts y San Juan 4pts. La tabla que sigue presenta los resultados por categoría de información que surgen de la evaluación de los portales electrónicos de los municipios:

Gráfica núm.3
Evaluación del contenido en el portal electrónico
Categoría/ indicadores evaluados: Organización municipal



Los indicadores de transparencia agrupados en esta categoría de información se relacionan con la transparencia activa de la información sobre la organización municipal y datos sobre el alcalde y los funcionarios electos; la estructura y el organigrama municipal e información relacionada con los recursos humanos.

Tabla Núm. 5
INDICADORES DE TRANSPARENCIA POR
CATEGORÍA DE INFORMACIÓN

I. INFORMACIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL (17)

a. Alcalde y Funcionarios Electos (3)

1. Datos biográficos del alcalde y de los funcionarios electos (legisladores municipales).
2. Información de contacto del alcalde y de los funcionarios electos (correo electrónico, dirección, número de teléfono).
3. El salario del alcalde y los pagos recibidos por los funcionarios electos

b. Estructura Municipal (6)

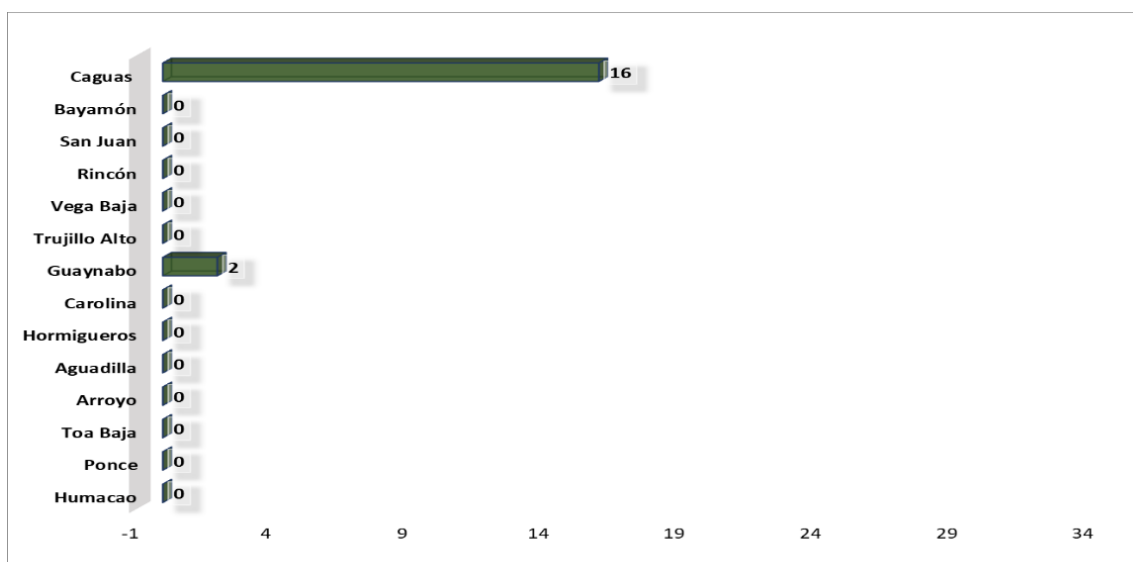
4. El organigrama municipal (incluidas las corporaciones municipales).
5. Información sobre cada departamento, división u oficina (incluidas las corporaciones municipales); su propósito, funciones, servicios, funcionarios a cargo e información de contacto (correo electrónico, dirección y número de teléfono).
6. El salario de los funcionarios que dirigen los departamentos, divisiones u oficinas (incluidas las corporaciones municipales).
7. El Plan Estratégico del Municipio (y sus corporaciones municipales) y los Planes Anuales con objetivos concretos y el término provisto para el logro de cada uno de ellos.
8. Informes de Resultados relacionados a lo planificado (qué objetivos concretos se lograron, cuáles no y cuándo están proyectados a ser logrados).
9. Un inventario actualizado de las propiedades municipales (terrenos, estructuras, equipos, vehículos y otros).

Tabla Núm. 6
INDICADORES DE TRANSPARENCIA POR
CATEGORÍA DE INFORMACIÓN (Cont...)

c. Recursos Humanos (3)	
10.	La relación de puestos de trabajo, el Plan de Clasificación y Retribución y el Reglamento de Personal del Municipio y sus corporaciones municipales.
11.	El listado de puestos de confianza con el nombre del funcionario que lo ocupa y su salario
12.	Los ofrecimientos de empleos en el Municipio y sus corporaciones municipales
d. Legislatura Municipal (5)	
13.	Las ordenanzas y resoluciones del Municipio
14.	Las Actas de las Sesiones de la Legislatura Municipal.
15.	Las sesiones de la Legislatura Municipal, las cuales el ciudadano puede ver por internet y quedan almacenadas en video.
16.	El Código de Ética Municipal que incluye al alcalde, los funcionarios electos, y a todos los empleados municipales (incluidas las corporaciones municipales).
17.	Se publican las decisiones judiciales que afectan al municipio y a las corporaciones municipales

7. Con relación a la categoría de información relacionada a la **Transparencia fiscal** encontramos que el **Municipio de Caguas** obtuvo la máxima puntuación de 16pts/16máx seguido por el Municipio de Guaynabo 2pts/16max y el resto de los municipios obtuvo cero. El Cumplimiento del Municipio de Caguas con todos los indicadores de transparencia fiscal representa un avance significativo y firme compromiso con las prácticas de transparencia.

Gráfica núm. 4
Evaluación del contenido en el portal electrónico
Categoría/ indicadores evaluados: Transparencia fiscal

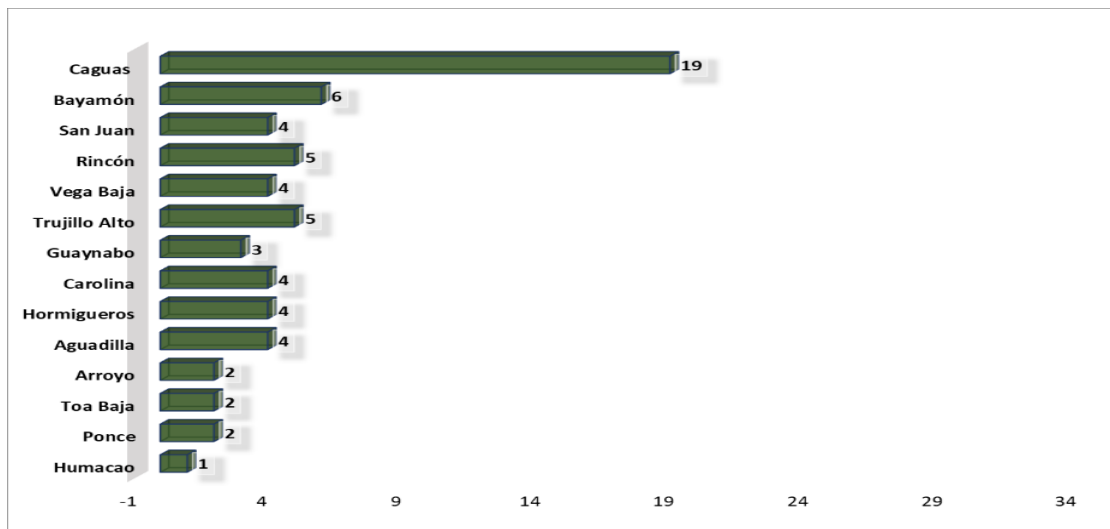


Los indicadores de información agrupados en esta categoría se relacionan con la información presupuestaria y contable y la transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales.

Tabla Núm. 7 INDICADORES DE TRANSPARENCIA POR CATEGORÍA DE INFORMACIÓN	
I. TRANSPARENCIA FISCAL (8)	
a. Información Presupuestaria (4)	
18.	Los proyectos de presupuesto previo a su aprobación por la Legislatura Municipal.
19.	Los presupuestos del Municipio y sus Corporaciones Municipales según aprobados por la Legislatura Municipal.
20.	Se publican todas las modificaciones al presupuesto aprobado con las justificaciones que apoyan su modificación.
21.	Los financiamientos, préstamos u obligaciones en que incurrirá el Municipio y las justificaciones que apoyan su aprobación, con antelación a su aprobación.
b. Ingresos, Gastos y Deudas (4)	
22.	Informes trimestrales sobre los ingresos y gastos del Municipio en comparación a lo presupuestado.
23.	Se publican los Estados Financieros Auditados del Municipio y sus corporaciones municipales.
24.	Un Informe semestral sobre la deuda pública municipal comparado con los cinco años fiscales anteriores.
25.	El Informe de Liquidación Presupuestaria al finalizar el año fiscal.

8. Los resultados relacionados con la evaluación de la categoría de información sobre **Relación con el ciudadano** revelan que el Municipio de Caguas obtiene la puntuación más alta (19pts/24max) seguido por Bayamón 6pts, Rincón y Trujillo Alto 5pts, San Juan, Vega Baja, Carolina, Hormigueros y Aguadilla 4pts.

Gráfica núm. 5
Evaluación del contenido en el portal electrónico
Categoría/ indicadores evaluados: Relación con el ciudadano

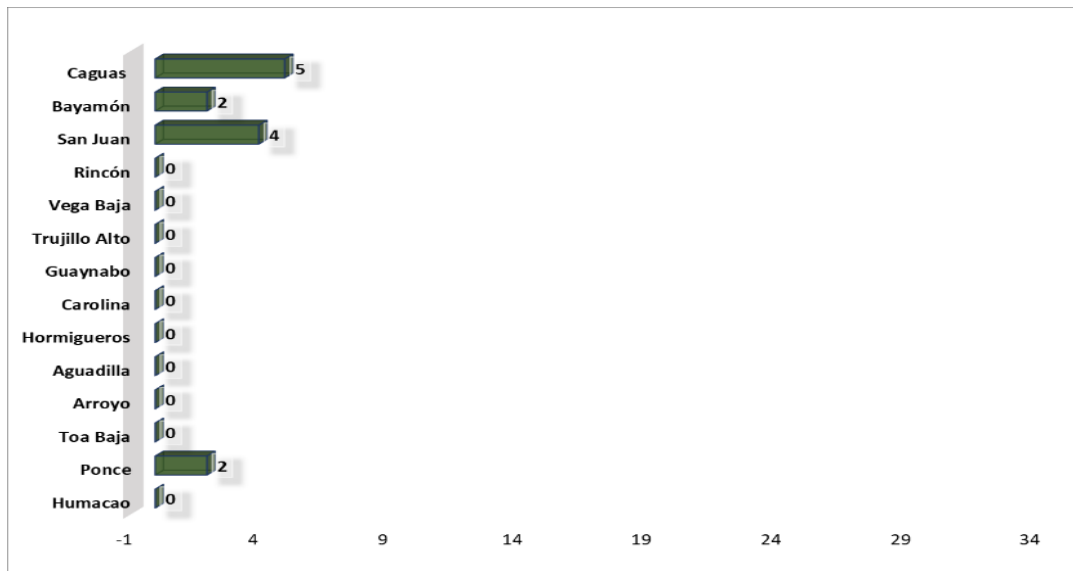


Los indicadores agrupados en esta categoría de información se relacionan con la transparencia activa a través del portal electrónico del municipio; la información de interés al ciudadano contenida en el portal y las instancias para la inclusión y la participación ciudadana.

Tabla Núm. 8 INDICADORES DE TRANSPARENCIA POR CATEGORÍA DE INFORMACIÓN	
II. RELACIÓN CON EL CIUDADANO (13)	
a. Acceso vía internet (2)	
26.	Existe un portal en el internet del Municipio.
27.	El portal del Municipio contiene una sección específica relacionada a la transparencia municipal y la rendición de cuentas.
b. Información al Ciudadano (7)	
28.	Todos los servicios que presta el Municipio y las Corporaciones Municipales, su localización y horarios de atención al público, dirección de correo electrónico y números telefónicos.
29.	Los reglamentos y procedimientos administrativos, ordenanzas y resoluciones del Municipio que indican su propósito, trámites, términos y formularios.
30.	Las situaciones previsibles, en el flujo del tránsito, accesos, cierres u otras incidencias que afecten los servicios municipales incluidos en otros medios de información (periódicos, anuncios radiales y otros).
31.	Las situaciones de carácter ambiental (contaminaciones) en el Municipio de forma actualizada.
32.	Un espacio específico para la divulgación de temas, asuntos o preguntas de las organizaciones o asociaciones comunitarias.
33.	Un espacio específico para foros de discusión, opiniones y propuestas ciudadanas
c. Inclusión Ciudadana (4)	
34.	Existe y se publica un Reglamento de Inclusión Ciudadana.
35.	Se publica información sobre los consejos u organizaciones comunitarias o ciudadanas y se informa en el portal del Municipio sobre sus propuestas, acuerdos e informes.
36.	Se fomenta la involucración de los ciudadanos y organizaciones en la elaboración de los planes económicos y presupuestos municipales.
37.	Existen y se publican en el portal del Municipio los resultados de encuestas sobre la calidad y efectividad de los servicios municipales.

9. Al examinar los resultados examinados con la categoría de información sobre la **Contratación de servicios el Municipio de Caguas** obtuvo 5pts/10máx seguido por el Municipio de San Juan 4pts/10máx y el Municipio de Bayamón 2pts/10máx.

Gráfica núm.6
Evaluación del contenido en el portal electrónico
Categoría/ indicadores evaluados: Contratación de servicios

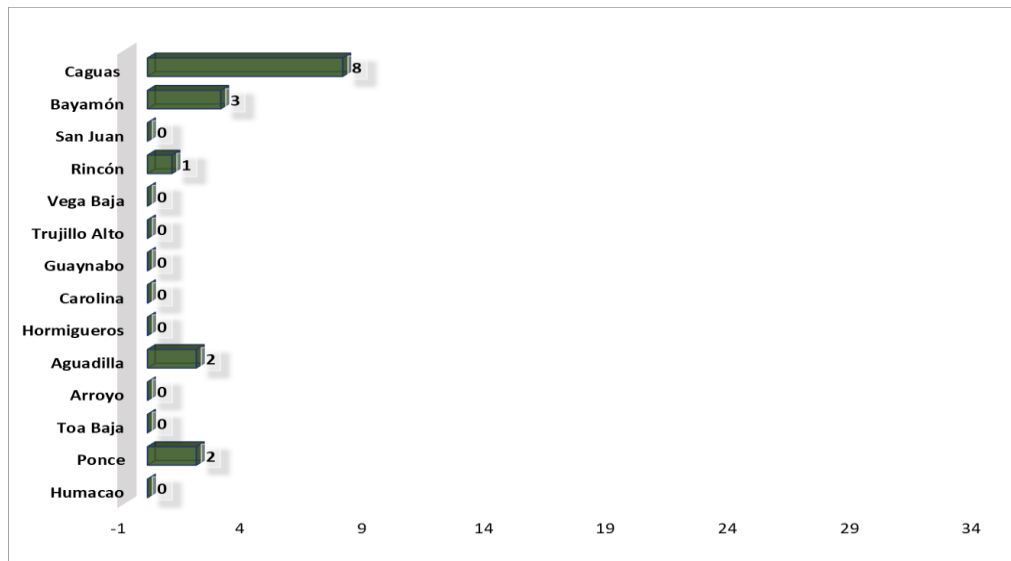


Los indicadores agrupados en esta categoría de información se relacionan con la información relacionada a subastas, propuestas y licitaciones.

Tabla Núm. 9	
INDICADORES DE TRANSPARENCIA POR CATEGORÍA DE INFORMACIÓN	
III. CONTRATACION DE SERVICIOS (5)	
a. Subastas, propuestas y licitaciones (5)	
38.	Las invitaciones a subastas, propuestas o licitaciones, al igual en otros medios de información (periódicos y otros).
39.	Los funcionarios que componen los comités que evalúan las propuestas, subastas o licitaciones y recomiendan la selección, negociación y contratación del servicio.
40.	Los informes generados por los comités que recomiendan la selección de los contratistas.
41.	Se publican la lista de contratistas con especificidad de la obra, servicio o proyecto que realizan, la cuantía del contrato y los mecanismos de evaluación del desempeño del contratista; el objetivo de la obra o proyecto y el periodo de ejecución.
42.	Se publican todas las propuestas recibidas por el municipio de cualquier entidad donde no haya mediado un proceso de solicitud de propuestas.

10. Los resultados relacionados con la categoría de información Urbanismo, obras públicas y medio ambiente revela que el **Municipio de Caguas** obtiene la puntuación más alta 8pts/8máx seguido por el municipio de Bayamón 3pts/8máx y Aguadilla y Ponce con 2pts/8máx. Estos resultados puntualizan que el Municipio cumple con todos los indicadores de transparencia en este renglón.

Gráfica núm. 7
Evaluación del contenido en el portal electrónico
Categoría/ indicadores evaluados: Urbanismo, obras públicas y medio ambiente



Los indicadores agrupados en esta categoría de información se relacionan con el plan de ordenación territorial, las políticas ambientales, los estudios de plan ambiental y otros programas relacionados con el medio ambiente.

Tabla Núm. 10
INDICADORES DE TRANSPARENCIA POR
CATEGORÍA DE INFORMACIÓN

IV. URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS, MEDIOAMBIENTE (4)

Plan de Ordenación Territorial (4)

43. Se publica el Plan de Ordenación Territorial, sus mapas y planos y la Normativa vigente sobre la gestión urbanística.
44. Se publican las políticas y programas relacionados al medio ambiente.
45. Se publican los Estudios de Impacto Ambiental de proyectos a desarrollarse en el Municipio.
46. Se publican todas las modificaciones al Plan de Ordenación Territorial, mapas y planos.

V. RECOMENDACIONES

A. Generales

La implantación de la transparencia en la gestión municipal en Puerto Rico debe ser prioridad en la agenda de reformas de la gobernanza pública. Existe la necesidad apremiante de contar con un gobierno responsable capaz de hacer uso de los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para promover la transparencia y la eficiencia de su función en todo el quehacer gubernamental y asegurar el uso prudente de los recursos públicos, evitar el despilfarro de fondos y atajar la corrupción.

Los retos que plantea la transparencia a nivel municipal requieren integrarla en una concepción más amplia de buena gobernanza como una herramienta central de esa política institucional. Los gobiernos municipales deben desarrollar un marco normativo para impulsar una política de transparencia. Es apremiante la construcción de un marco institucional y la elaboración de un protocolo de gestión de la transparencia que sirva de guía para operacionalizar la política pública. El marco institucional fija el contexto, cuáles son los objetivos y qué elementos clave caracterizan esa política (publicidad activa y pasiva, ordenanza de buena gobernanza y transparencia o de gobierno abierto, datos abiertos, etc.).

Cuando analizamos el desarrollo y la implantación de las políticas de transparencia en las municipalidades encontramos que las municipalidades no han logrado configurar la transparencia como parte de un sistema de buena gobernanza pública. Las confusiones conceptuales no han hecho una distinción entre lo que es la gobernanza de lo que representa la transparencia. En la práctica, la transparencia se inserta como un elemento vital de un sistema de gobernanza que debe ser coherente e integrado.

El modelo de transparencia y rendición de cuentas adoptado por el Municipio de Caguas, como resultado del estudio realizado por el Centro de Gobernanza en el 2015-16, para implantar la transparencia municipal en Puerto Rico forma parte de un sistema de gobernanza que se da en varias dimensiones: eficiencia; gobierno abierto; integridad institucional. El marco conceptual de gobernanza se configura en cuatro componentes: (1) marco normativo; (2) transparencia y acceso a la información municipal; (3) presupuestos abiertos; (4) rendición de cuentas y responsabilidad fiscal (véase página 6).

Para avanzar en este esfuerzo el marco conceptual que surge del estudio debe servir de modelo de mejores prácticas para replicar a nivel municipal y en la rama ejecutiva. La experiencia acumulada por el Municipio Autónomo de Caguas en la implantación debe servir de referente para la formulación de un marco normativo coherente y de guía para la implantación de los portales electrónicos a otras municipalidades.

En la implantación del sistema de gobernanza y transparencia los municipios deberán adoptar las siguientes recomendaciones generales:

1. Debemos ser capaces de desarrollar verdaderas políticas públicas de transparencia en la gestión gubernamental y aprobar legislación como vehículo para propiciar la gobernabilidad del país y el uso prudente de los recursos públicos. Es precisamente hacia el desarrollo de las políticas de transparencia de segunda y tercera generación hacia donde deben enfocarse las reformas de gobernanza para poder lograr la transparencia para la apertura de la información pública, la inclusión ciudadana y la rendición de cuentas requerida para mejorar la gobernabilidad.
2. Urge que la información de los portales electrónicos sea transparente, ágil y eficaz y que cumpla con los criterios de contenido y calidad establecidos en el Índice de Transparencia Municipal (ITM) desarrollado por el Centro de Gobernanza en el 2016.
3. La eficiencia y la focalización de los resultados de la gestión municipal para mejorar los resultados gubernamentales, la calidad de los servicios a la población significa que el municipio debe publicar información relevante, libre de contenido político-partidista y/o publicitario dirigido a resaltar la figura del alcalde y la sobresaturación de fotos, propagandas y boletines de actividades no atadas a la función municipal.
4. Para que los portales electrónicos de transparencia sean útiles deben contener información actualizada, de fácil navegación y de posibilidades de búsqueda comprensibles para el común de los ciudadanos.
5. Es imprescindible combatir la confusión creada por el mal uso del término transparencia para lograr adelantar la mejora de las prácticas de transparencia en la gestión gubernamental. Para ello es necesario contar con un liderato político claro, decidido y firme que haga de las políticas públicas de transparencia un eje central de la acción del gobierno y no una mera acción producto de la demagogia política o la propaganda mediática cosmética maquillada por las agencias de publicidad.
6. Es necesario en el futuro continuar evaluando el desarrollo de los portales de transparencia de las municipalidades para determinar en qué medida las entidades municipales son capaces de mejorar la información proporcionada en sus portales de transparencia y mejorar sus niveles de transparencia a la lo largo del tiempo con respecto a otros municipios de similares características.

B. Específicas

El complejo contexto de crisis político-institucional y de valores en que desarrolla sus funciones el sector público obliga a invertir esfuerzos sostenidos y desarrollo de políticas de transparencia, rendición de cuentas, así como en el diseño institucionales

y de gestión, para viabilizar la legislación de transparencia que fue aprobada tardíamente y aún es muy prematuro para conocer sus áreas de fortalezas y limitaciones en su implantación. La ambigüedad de las dos leyes aprobadas en agosto de 2019 en lo relativo en su aplicabilidad a las diferentes ramas de gobierno y las municipalidades, así como las disposiciones contradictorias y la etapa preliminar de la aprobación del reglamento en cada entidad son áreas a examinar en futuros estudios.

El reto de ganar la confianza perdida de los ciudadanos en sus instituciones será un proceso estratégico, lento y requerirá mucho esfuerzo en el tiempo. Esperemos que esta tendencia irreversible de transparentar la gestión de las instituciones públicas tenga el efecto deseado y aporte a una administración eficaz, eficiente y responsable, así como una ciudadanía vigilante y colaborativa. Del buen o mal uso que hagan unos (niveles de gobierno y organizaciones públicas) y otros (entidades y ciudadanía) del conjunto de obligaciones y derechos que se recogen en los principios de buena gobernanza que deben guiar la implantación de un sistema de transparencia dependerá que esta sirva para mejorar la calidad y el funcionamiento de nuestras instituciones y para supervisarlas, fiscalizarlas y cuestionarlas más abiertamente.

De los hallazgos y conclusiones de este estudio surgen como ejes centrales las siguientes recomendaciones específicas:

1. Urge que los gobiernos municipales se comprometan con los principios de gobernanza transparente y abierta⁵. Aun cuando la autonomía fiscal define en gran medida las competencias administrativas de los municipios, la coordinación con el gobierno central es esencial para la búsqueda de soluciones acertadas al problema de la corrupción. Legislaciones aisladas dirigidas únicamente a las agencias del gobierno central no son suficientes si pretendemos que las prácticas de transparencia y rendición de cuentas se conviertan en el norte de todo quehacer gubernamental.
2. Es apremiante crear una cultura de buen gobierno anclada en los principios rectores de la buena gobernanza pública y su divulgación a todos los empleados y funcionarios municipales. Existe la necesidad de programas de educación para desarrollar las competencias técnicas y conductuales de transparencia y apertura respecto a la gobernanza y la gestión transparente de las solicitudes información de los ciudadanos. Resulta necesario un cambio en los valores organizacionales en los que la secretividad y los reclamos absolutos de confidencialidad den paso a la transparencia y rendición de cuentas municipal.

El análisis y divulgación de la información pública contribuye a una mayor transparencia y rendimiento de cuentas en el sector municipal, permite evaluar la

⁵ Albieli Carrasquillo Torres (2013) ¿Está Puerto Rico Listo para Rendir Cuentas y Transparentar su Gestión Pública? Revisa Jurídica Escuela de Derecho, Universidad Interamericana de PR.

efectividad del uso de los recursos fiscales y motivar al liderato a ser más efectivos y actuar con eficiencia en el uso de los recursos. Permite a su vez identificar áreas más vulnerables a cometer errores.

3. Hay que mejorar la calidad de los datos para generar información relevante y sustantiva para apoyar la toma de decisiones y propiciar el mejoramiento de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.
4. Es necesario fortalecer la infraestructura de informática y la utilización de portales electrónicos como herramienta para transparentar la información relacionada con los resultados de la gestión municipal y el uso de los recursos públicos fácilmente accesible, completo y a tiempo.
5. Es necesario transparentar el proceso presupuestario e incorporar a los ciudadanos en el desarrollo de presupuestos abiertos como una medida para mejorar la salud fiscal de los municipios.
6. El procedimiento o protocolo de gestión para implantar la política pública de transparencia municipal requiere definir complementariamente las piezas instrumentales necesarias para una aplicación ordenada y eficiente de la transparencia en la organización (sistema de acceso electrónico y gestión de solicitudes; expedientes electrónicos; interoperabilidad; diseños estructurales y determinación de responsabilidades; criterios definidos sobre límites de acceso; recursos humanos; desarrollo de programas de educación, formación y sensibilización en las normas que sirven de guía y el uso de las herramientas electrónicas, etc.).
7. En el largo plazo, los retos más significativos e inmediatos se plantean en el marco de la transparencia “pasiva” a la cual (por un error de perspectiva) se le ha prestado mucha menos atención que a la “publicidad activa”. Las organizaciones del sector público tendrán que invertir mucho en aquel ámbito y de forma urgente. Un gobierno será considerado más o menos transparente a ojos de la ciudadanía dependiendo de cómo atiende a corto plazo el acceso a la información pública y no tanto por la información que tenga disponible en la web o cómo la haya insertado.
8. La implantación de una verdadera política de transparencia conllevará cambios profundos en el modo de hacer gobierno, en la cultura de la organización, de sus directivos y empleados. Es decir, es imperativo hacer las cosas de manera diferente.
9. En este contexto, la ciudadanía, las entidades y los medios de comunicación deberán asumir responsabilidad por el uso responsable de la información para participar activamente en la solución de los problemas que les afectan, insertarse en la toma de decisiones y supervisar y fiscalizar la gestión pública. Para ello, es

necesario trascender la concepción estrecha de la transparencia como demagogia o propaganda mediática. De igual forma, es necesario que la ciudadanía supere la postura de ser sólo espectadores de los procesos de gobierno y acepte su rol de ciudadano activo en la sociedad democrática.

10. La transparencia de la información nos debe mover a incentivar el desarrollo del conocimiento de los ciudadanos para avanzar hacia la inclusión, la deliberación, la corresponsabilidad de todos los ciudadanos y las decisiones compartidas.

En suma, en ruta al 2030 el gran desafío de las municipalidades es dotarse de buena gobernanza para fortalecer la confianza de la ciudadanía en la administración municipal. Es evidente que los municipios que puedan dotarse de los principios transversales que configuran la buena gobernanza pública, es decir la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad fiscal, la inclusión ciudadana y la lucha anticorrupción tendrán más posibilidades de proporcionar a la ciudadanía mejor calidad de vida. Aquellas municipalidades que no puedan hacerlo estarán destinadas a la obsolescencia y a la disfuncionalidad.

Por ello, el camino a recorrer por las municipalidades a partir del mandato político de las elecciones de 2020 es trazar una hoja de ruta hacia una política de buena gobernanza y transparencia de lo público. Este esfuerzo requiere de un liderazgo ejecutivo capaz de orquestar un equipo de gobierno competente, diverso en sus saberes y un personal directivo y especializado de capacidad y competencias profesionales incuestionables.

Aunque el mero análisis de los mecanismos formales y legales es insuficiente para garantizar una buena gobernanza es indispensable identificar cómo transparentan y rinden cuentas los alcaldes y las legislaturas municipales. Los hallazgos del estudio constituyen un paso de avance para explorar esta área de estudio tan importante para la consolidación democrática del País.

Estudios futuros deben considerar la dimensión cualitativa del contenido de los portales electrónicos a base de una auténtica legislación de transparencia y rendición de cuentas que establezca los criterios mejorados conforme a los estándares internacionales, para superar las debilidades y las limitaciones de la legislación de transparencia y datos abiertos aprobada en 2019.