

FUNDAMENTAL LA TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN PARA PROPICIAR LA PROSPERIDAD COMPARTIDA



Por: Dra. Eneida Torres de Durand
Directora Ejecutiva
Centro de Gobernanza Pública y Corporativa

La información ocupa un lugar esencial en la toma de decisiones gubernamental, es por ello que analizarla, organizarla y priorizarla de manera estructurada para hacerla disponible al ciudadano es vital para optimizar las operaciones y los resultados gubernamentales. Los estudios de investigación del Centro de Gobernanza plantean que 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 es considerada un pilar de buena gobernanza pública. La buena gobernanza, de acuerdo con la UNESCO se refiere a la capacidad de una sociedad de garantizar un gobierno transparente, abierto y comprometido con la rendición de cuentas.

Los estudios de investigación realizados por el Centro de Gobernanza plantean que la brecha de transparencia y de acceso a la información en la sociedad del conocimiento constituye una brecha de conocimiento que atenta contra la gobernanza y contra la formulación de políticas públicas estratégicas y programas en favor de la calidad de vida de la población. En este sentido, las instituciones públicas deben estar en todo momento vigilantes de la calidad de la información y los ciudadanos siempre alertas para generar ideas para la solución de sus problemas y la fiscalización de la gestión de gobierno. La transparencia de la información que requiere el gobierno abierto representa una oportunidad para generar conocimiento dirigido a mejorar la toma de decisiones y encaminar la transformación del país.

De acuerdo con los investigadores del Centro de Gobernanza “la gobernanza pública debe ser radicalmente reconfigurada para lograr gestionar con eficacia la complejidad de la sociedad en los tiempos turbulentos que vivimos. Por ello, es impostergable hacerle frente a la necesidad imperiosa de reconceptualizar la gobernanza pública utilizando como postulado que la realidad presente de incertidumbre y cambios acelerados agravado por la pandemia del coronavirus nos invita a aprender que el tablero de juego común en el que vivimos nos obliga a cogobernar con los ciudadanos, a desarrollar procesos colaborativos, a compartir información y a distribuir riesgos. Es a través de la transparencia de la información que podemos maximizar la diversidad y la riqueza de los saberes y los talentos de la sociedad y de sus contextos.

Estado de situación de la transparencia municipal

El estudio más reciente sobre el *Nivel de transparencia municipal* del Centro de Gobernanza Pública (Centro de Gobernanza) insta a las municipalidades y las entidades gubernamentales a repensar su enfoque en materia de gobernanza pública adoptando políticas públicas robustas de transparencia y rendición de cuentas como una de las claves para superar los desafíos de salud, desarrollo social y crecimiento inclusivo para el bien común de la sociedad. Los resultados que surgen del estudio reafirman que la transparencia y la apertura de la gestión gubernamental es un factor fundamental para la mejora de la gobernanza y combatir la corrupción.

En el estudio de investigación sobre el nivel de transparencia municipal se evalúa la información disponible en los portales electrónicos de las municipalidades en Puerto Rico con el propósito de documentar el avance alcanzado por las municipalidades con relación a los indicadores de transparencia municipal reconocidos a nivel mundial. 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.

El estudio examina el estado de situación de 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. El estudio de investigación analiza los portales de transparencia municipal con el propósito 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.

En el contexto del estudio de investigación, los portales electrónicos son una 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 paso de avance para explorar esta área de estudio tan importante para la consolidación democrática del País.

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 (según enmendado en 2018). 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*.

El ITM en el contexto de Puerto Rico mide 5 categorías de información y 46 indicadores relacionados a la transparencia / rendición de cuentas y responsabilidad fiscal, a saber:



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.

Entre los hallazgos más sobresalientes del estudio de destacan que:

1. Los datos son claros, la transparencia 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. Al analizar el estado de derecho con relación a la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal continúan siendo deficientes, débil e insuficiente. En relación al marco normativo vigente que rige la operación de los municipios encontramos que 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. El Código municipal, ley núm. 107 de 2020, no reguló la obligatoriedad de la transparencia. El Código es una compilación de leyes organizada en capítulos que actualiza disposiciones importantes relacionadas con: las facultades del Alcalde; organización, procesos y gerencia municipal; servicios esenciales; gestión comunitaria; desarrollo económico; planificación y ordenamiento territorial; y hacienda municipal. La Ley 141 de Trasparencia 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.
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 se detuvo y en otros casos retrocedió significativamente desde que comenzamos a medirla a base del Índice de transparencia municipal que utiliza los indicadores internacionales reconocidos como las mejores prácticas mundialmente.
4. El deterioro de la transparencia gubernamental es evidente. 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.

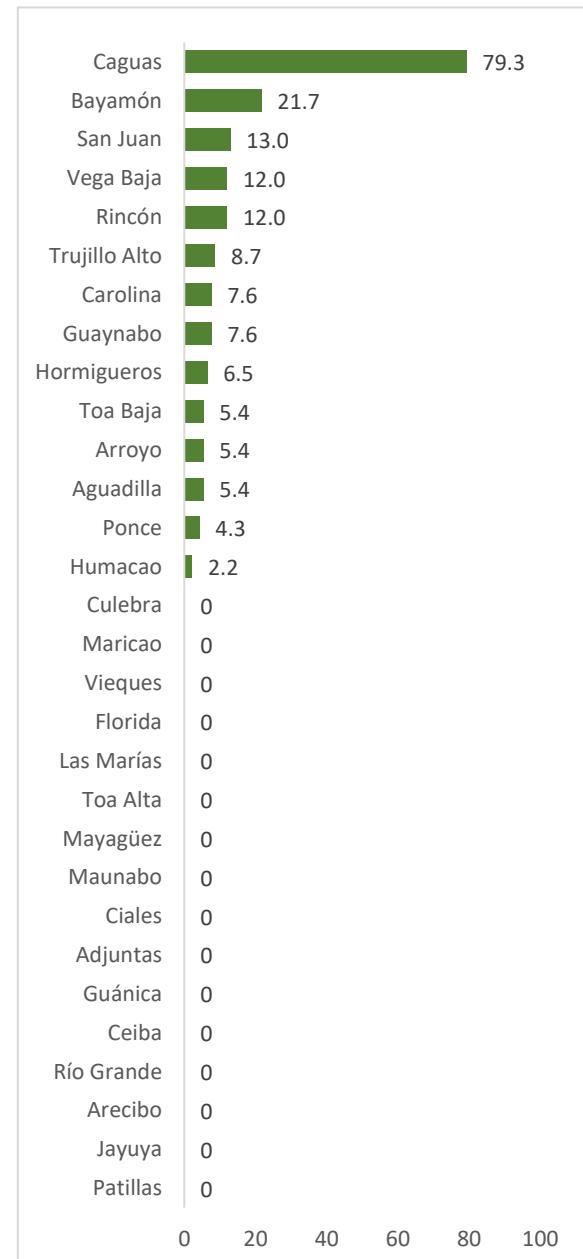
Evaluación de los Portales Electrónicos Municipales
(Aplicación del Índice de Transparencia Municipal)
Ciclo de evaluación 2019-2020

Municipios	Porciento% 2015-16	Porciento% 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

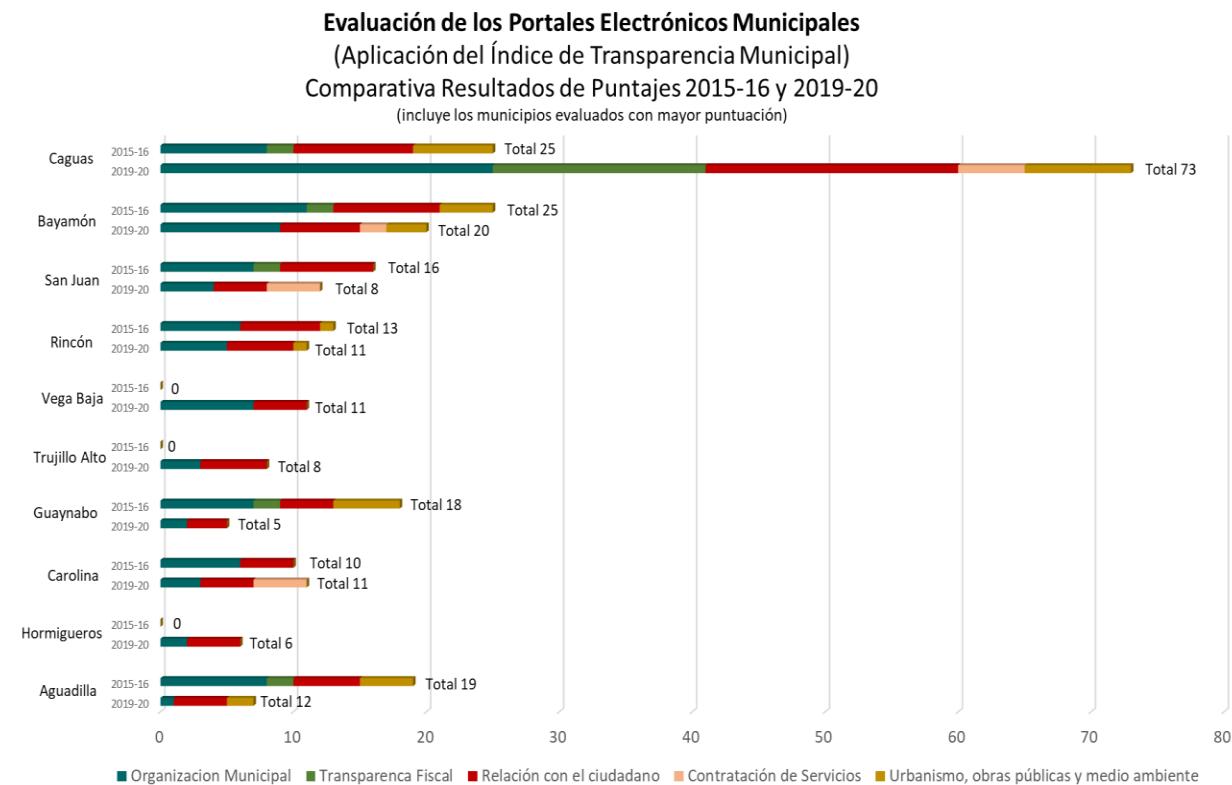
5. El progreso hacia la transparencia municipal en Puerto Rico demuestra un marcado deterioro. En muchas instancias ha habido un retroceso en la implantación de las prácticas de transparencia municipal. Continuamos viendo grandes brechas en los niveles generales de información y los municipios ofrecen poca o ninguna oportunidad de participación a la ciudadanía.

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



6. 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.
7. La imagen de este año no es totalmente negativa. 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.



8. 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.
9. 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%.

10. 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**.

El estudio de investigación estuvo a cargo de Rafael Durand Aldea, Investigador principal del Centro, contó con la participación de los doctores Eneida Torres de Durand y Saúl Pratts Ponce de León. La revisión de pares del estudio fue realizada por los doctores Ramón Torres y Marcelino Rivera. Carmen Nieves y María Socorro Díaz colaboraron como asistentes de investigación.

Entre las recomendaciones más relevantes del estudio figura la apremiante necesidad de implantar la transparencia en la gestión municipal en Puerto Rico como prioridad en la agenda de reformas de la gobernanza pública para propiciar confianza en los ciudadanos, mejorar el clima de inversión privada y combatir la corrupción. La transparencia, muy especialmente de índole presupuestaria y fiscal, debe ocupar un lugar prioritario. 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.

Reflexiones finales

La transparencia de la información nos debe mover a incentivar la educación ciudadana para avanzar hacia la inclusión, la deliberación, la corresponsabilidad de todos los ciudadanos y las decisiones compartida. Las municipalidades que abracen la transparencia como estrategia de desarrollo tendrán más posibilidades de mejorar la calidad de vida de la población aquellas municipalidades que no puedan hacerlos estarán destinadas a la obsolescencia y a la disfuncionalidad.

En suma, el estudio plantea que la transparencia de la información y el gobierno abierto son factores esenciales para superar el umbral de la desconfianza en el gobierno, mejorar la gobernanza, elevar las capacidades institucionales y propiciar la prosperidad compartida. La transparencia de la información es la piedra angular de las sociedades del conocimiento saludables e inclusivas, por ello necesitamos fortalecer las prácticas de transparencia. Más aún, en tiempos electorales la transparencia de la información es esencial para que los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas al momento de ir a las urnas.

Septiembre de 2020