

El proceso de recuperación y reconstrucción en Puerto Rico

Radiografía de la transparencia
FEBRERO 2019

Página dejada en blanco intencionalmente.

Índice

Introducción	2
Contexto	2
Principales eventos de la recuperación	3
Observaciones del contrato de CGI Technologies and Solutions	4
Principios de Transparencia Internacional en la recuperación	4
Análisis de los portales de transparencia y recuperación en otras jurisdicciones	5
Mejores prácticas en los portales de transparencia	5
Confiabilidad de los datos presentados en el portal de transparencia	6
Conclusiones y recomendaciones	7
Apéndice	9-10

Introducción

Para poder dar seguimiento al proceso de recuperación posdesastre en Puerto Rico y asegurar una recuperación transparente, participativa y justa necesitamos un punto de partida que nos sirva como guía. ¿Cómo se ve la recuperación de Puerto Rico después de los huracanes Irma y María? ¿Qué inversión requerirá? ¿Dónde y para qué? ¿De qué fuentes saldrán esos fondos?

El Congreso de los Estados Unidos aprobó hace exactamente un año asignaciones federales suplementarias para la recuperación de Puerto Rico. Los fondos se han desembolsado a cuentagotas y la realidad es que todavía miles de personas siguen viviendo bajo toldos azules en Puerto Rico. La dilación en el desembolso de fondos federales para la recuperación resulta en un impacto negativo directo a la vida de nuestros ciudadanos y a nuestra economía. Son muchas las trabas que le han puesto a Puerto Rico y que dilatan el proceso. Una de las justificaciones que utiliza el gobierno federal para ello tiene que ver con la transparencia. Ese discurso es parte de la narrativa racista que se usa a nivel de la capital federal contra Puerto Rico. Puerto Rico no se puede dar el lujo de dejar que estrangulen su economía desde la capital federal. Ya conocemos el impacto en términos de vidas que tuvo la lenta atención del gobierno federal en la emergencia durante los días y semanas posteriores al paso del huracán. Así que con el ánimo de desarticular ese discurso y colaborar a derribar ese obstáculo evaluamos el portal de transparencia de la recuperación, los mejores ejemplos en Estados Unidos y los criterios de Transparencia Internacional. Concluimos con recomendaciones puntuales que se pueden atender rápidamente para que el portal cumpla con los criterios más altos de transparencia, la normativa federal e internacional y las exigencias impuestas a Puerto Rico en la Ley de presupuesto bipartita.

Contexto

En la actualidad, existen 4 fuentes oficiales de referencia que informan sobre la futura ayuda federal de reconstrucción que estará recibiendo Puerto Rico: 1) el plan de recuperación presentado por el Gobierno ante el Congreso de los Estados Unidos el 8 de agosto de 2018¹; 2) el plan fiscal de 23 de octubre de 2018 presentado por el gobierno y certificado por la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico²; 3) el plan de acción de recuperación de desastres para uso de los fondos CDBG-DR³; y 4) los planes de mitigación para los 78 municipios que va a estar desarrollando la Junta de Planificación⁴.

¹ Gobierno de Puerto Rico. Oficina Central de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia (COR3). 8 de agosto de 2018. "Transformación e innovación tras la devastación" <http://www.p3.pr.gov/assets/pr-transformation-innovation-plan-congressional-submission-080818.pdf>

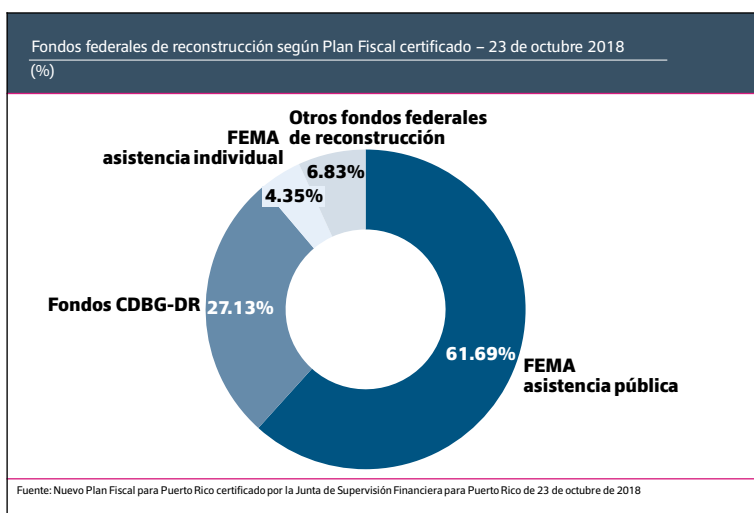
² Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico. 23 de octubre de 2018. Nuevo Plan Fiscal para Puerto Rico. <https://drive.google.com/file/d/17ca0ALe7vpYn0jEzTz3RfykpsFSM0ujK/view>

³ Gobierno de Puerto Rico. Departamento de la Vivienda. "Plan de Acción para la Recuperación ante Desastres". 18 de noviembre de 2018. <http://www.cdbg-dr.pr.gov/plan-de-accion-18-de-noviembre-de-2018/>

⁴ Gobierno de Puerto Rico. Junta de Planificación. <http://jp.pr.gov/>

Las divergencias en los pronósticos de las cantidades de estas ayudas –liderados por las 4 fuentes mencionadas anteriormente– van desde las proyecciones del plan certificado por la Junta, que proyecta dichas ayudas en aproximadamente \$82 billones de dólares, hasta la evaluación de daños presentada ante el congreso de los Estados Unidos en los que el Gobierno estima que la ayuda necesaria para la reconstrucción de Puerto Rico será de aproximadamente \$139 billones de dólares. Tales discrepancias suelen ser habituales en los procesos de negociación de ayuda de reconstrucción entre sus emisores y receptores, pero no por ello deben escapar al escrutinio de la sociedad civil. Actualmente, no sabemos la cantidad de ayuda federal que estará llegando a Puerto Rico y no debemos perder de vista su evolución.

En el presente estudio nos centramos en la cifra más conservadora de la ayuda federal que presentó el Gobierno y que luego la Junta certificó en su último Plan Fiscal. En dicho plan, se proyecta la recepción de aproximadamente \$74 billones dólares en fondos federales para la recuperación y reconstrucción (ver tabla en página 4). Además, existen \$8 billones de dólares adicionales de aseguradoras privadas de los que se desconocen qué parte se destina a los individuos y qué parte al gobierno central o municipal. Espacios Abiertos (EA) contactó a la Oficina del Comisionado de Seguros para obtener la el desglose o desagregación de fondos destinados a individuos y los fondos designados a distintas áreas de gobierno, pero a fecha de la elaboración de este informe no disponen de tal información. Es muy importante que esa cantidad sea monitoreada, ya que buena parte de ella incluye fondos públicos para la reconstrucción.



Totales por ayuda federal

- FEMA asistencia pública: \$45,482M
- Fondos CDBG-DR: \$20,000M
- Otros fondos federales: \$5,038M
- Fema asistencia individual: \$3,205M
- Aseguradoras privadas: \$8,000M

Total \$82B

Principales eventos de la recuperación

En el calendario mostrado en la parte inferior, se muestran los principales requerimientos de transparencia y participación ciudadana de la sociedad civil ante el Gobierno de Puerto Rico en el primer año desde el impacto del huracán María. En específico, EA solicitó a la Oficina Central de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia (COR3) copia del contrato de CGI Technologies and Solutions, que el Gobierno nunca publicó al completo con sus correspondientes apéndices. Dichos

apéndices son parte sustantiva del contrato en los que se especifica el detalle de los compromisos adquiridos entre CGI Technologies and Solutions y el Gobierno de Puerto Rico. Los apéndices del contrato siguen sin estar públicos, aunque EA obtuvo finalmente un ejemplar denominado “copia para Espacios Abiertos”.



Observaciones del contrato de CGI Technologies and Solutions

CGI Technologies and Solutions es una empresa canadiense fundada en 1976 que ofrece servicios de consultoría informática y tecnologías de la información. Una de sus especialidades es ofrecer servicios de manejo de datos relacionados a recuperación posdesastre. Esta compañía tiene experiencias previas de recuperación en las jurisdicciones de Nueva Jersey y Luisiana. CGI fue seleccionada para el manejo de datos de los fondos de recuperación destinados a Puerto Rico en un proceso de licitación del que se desconoce cuáles fueron sus competidores y las razones por la cuáles fue seleccionada. El contrato asciende a \$88 millones de dólares, está dividido en 4 planes de acción y tiene una duración de 3 años. Desde EA nos formulamos las siguientes preguntas: ¿cuál fue la experiencia previa en otras jurisdicciones? ¿cómo entro CGI en el proceso de licitación? ¿podría este contrato haberse otorgado a una corporación local?⁵ La ciudadanía tiene el derecho a conocer la respuesta a todas esas preguntas.

Principios de Transparencia Internacional en la recuperación

La organización sin fines de lucro Transparencia Internacional ha desarrollado principios y mejores prácticas para promover la transparencia y evitar la corrupción en el proceso de recuperación tras un desastre natural. De acuerdo a estos principios⁶, el éxito de las ayudas recibidas depende de un

⁵ Centro para una Nueva Economía. 26 de septiembre de 2018. “Transformando la recuperación en crecimiento local: contrataciones federales en el periodo posdesastre”. https://issuu.com/grupocne/docs/contrataciones_federales_en_el_peri

⁶ Transparencia Internacional. 7 de febrero de 2006. “Ensuring the transparent use of earthquake reconstruction funds”. <http://www.transparency.org.pk/documents/Transparent%20Use%20of%20Earthquake%20Reconstruction%20Funds%20Workshop%20Report.pdf>. “Preventing Corruption in Humanitarian Operations”. 31 de enero de 2010. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook_of_good_practices_preventing_corruption_in_humanitarian_operations

sistema robusto de rendición de cuentas y transparencia que garantice una distribución justa y equitativa de los fondos recibidos. Entre los principios se destacan:

- Crear una política de transparencia y publicarla;
- Publicar información accesible, fácil de entender y oportuna sobre todos los aspectos de los programas;
- Desarrollar lenguajes y formatos simples, fáciles de usar, que se adapten al contexto local;
- Crear un sistema nacional de monitoreo o seguimiento;
- Asegurar la transparencia y monitoreo en los procesos de contratación; y, por último
- Diseñar procedimientos efectivos de denuncias

Análisis de los portales de transparencia y recuperación en otras jurisdicciones

Para propósitos de este estudio, se analizaron los portales de transparencia para la recuperación y la reconstrucción posdesastre de los Estados Unidos desde el año 2005 hasta la actualidad. De los 6 portales analizados, el de New Jersey Sandy Transparency es el que más se aproxima a los estándares de calidad y mejores prácticas que promueve la organización Transparencia Internacional para estos casos. Dicha organización sin fines de lucro ha desarrollado desde su creación los principios y las mejores prácticas para promover la transparencia y evitar la corrupción en los procesos de recuperación tras desastres naturales.

Portales de transparencia de recuperación de EEUU analizados (2005-2018)
Rebuild Louisiana
New Jersey Sandy Transparency
Renew Jersey Stronger
New York City Recovery
Rebuild North Carolina
Rebuild Texas
Fuente: Espacios Abiertos

Mejores prácticas en los portales de transparencia

El portal de transparencia de Puerto Rico necesita mejoras en 8 de las 15 categorías que apuntan hacia las mejores prácticas que deben cumplir los portales de transparencia según Transparencia Internacional. Cabe destacar que en el portal de transparencia de Puerto Rico no están publicadas las políticas de transparencia; el portal no presenta un lenguaje adaptado para personas con discapacidad; existen grandes deficiencias en el número de contratos que deberían estar publicados en su página de internet; el desglose de fondos federales desembolsados versus los fondos

comprometidos solo se presentan para el caso de FEMA y no para el resto de fondos federales; la división geográfica mínima de la información presentada es insuficiente y excluye a barrios y a comunidades; los datos solo se capturan a última fecha y el usuario no puede sacar conclusiones sobre la evolución histórica de los fondos ya que es incapaz de sacar la información a una fecha anterior a la actual; el detalle de la información presentada por cada proyecto es mínima e insuficiente; y, por último, el software empleado para analizar y visualizar los datos capturados por la plataforma no es de acceso abierto (“open source”). Todo ello denota que el portal de transparencia de Puerto Rico está muy alejado de aproximarse a las mejores prácticas que deben cumplir los portales de recuperación posdesastre, según Transparencia Internacional.

Principios de mejores prácticas	Categorías de mejores prácticas	Cumplimiento
Publicación de política transparencia	1. Política de transparencia	1. No cumple
Lenguajes y formatos simples, fáciles de usar que se adapten al contexto local (incluidas las personas discapacitadas)	2. Software “open source” 3. Lenguaje adaptado para personas discapacitadas 4. Formato de datos abiertos 5. Glosario de términos	2. No cumple 3. No cumple 4. Cumple 5. Cumple
Transparencia en procesos contratación	6. Publicación de contratos para cada proyecto de recuperación 7. Disponibilidad de documentos de los procesos de licitación para cada proyecto 8. Publicación de solicitudes de propuestas	6. No cumple 7. Cumple 8. Cumple
Publicación oportuna de los detalles de los programas	9. División geográfica de todos los fondos federales (no divide por barrio o comunidad) 10. Histórico de datos 11. Desglose de todos los fondos federales desembolsados vs. comprometidos (únicamente cumple con FEMA) 12. Detalle de información para cada proyecto 13. Divulgación de criterios y requisitos para recibir fondos	9. No cumple 10. No cumple 11. No cumple 12. No cumple 13. Cumple
Sistema nacional de monitoreo o seguimiento	14. Portal de transparencia	14. Cumple
Sistemas de denuncia de fraude	15. Sistema de denuncia de fraude	15. Cumple

Confiabilidad de los datos presentados en el portal de transparencia

Desde EA nos surgen grandes interrogantes sobre el detalle y la categorización de los fondos federales reportados en el portal de transparencia (COR3). Las fuentes originales reportadas por el gobierno federal de los Estados Unidos informan sobre las cantidades asignadas para Puerto Rico.

Por otro lado, las cantidades reportadas en el portal de transparencia (COR3) nos generan los siguientes interrogantes sobre las cantidades reportadas: ¿son cantidades aprobadas en proceso de ser desembolsadas, son cantidades ya desembolsadas o son cantidades asignadas pendientes de aprobación? Sería recomendable categorizar cada una de las cantidades reportadas para así evitar confusiones o discrepancias con las cantidades asignadas reportadas por el gobierno federal.

Agencia del gobierno federal	Portal de transparencia (reportado)	Gobierno federal (asignado)
Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos (HUD)	\$9,727,962,000	\$20,000,000,000
Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos (USACE)	\$2,515,945,000	\$2,510,600,000
Agencia Federal para el Desarrollo de las Pequeñas Empresas	\$1,965,995,300	\$2,000,000,000
Departamento de Agricultura	\$1,270,000,000	\$1,270,000,000
Comisión Federal de Comunicaciones (FCC)	\$51,200,000	\$750,000,000
Departamento de Educación	\$633,645,303	\$633,466,303
Departamento de Transportación	\$296,010,000	\$361,873,760
Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA)	\$294,481,594	\$294,000,000
Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS)	\$12,793,425	\$46,893,425
Departamento de Comercio	\$30,155,230	\$30,757,824
Agencia de Protección Ambiental (EPA)	\$152,400	\$3,652,400
Fundación Nacional para la Ciencia (NSF)	\$1,999,746	\$1,999,746
Fuentes: COR3 y Gobierno Federal		

Por último, es importante hablar del aprovechamiento máximo sobre la presentación de los datos que el portal de transparencia debería estar acopiando. Como dijimos anteriormente, el portal no presenta el resumen histórico de los datos. Esto es algo que no debería ser muy difícil de implementar. En EA, desde octubre de 2018 y de manera semanal, nos dimos a la tarea de descargar manualmente la información sobre los fondos desembolsados y los fondos comprometidos de asistencia pública de FEMA. Lo hicimos en los 78 municipios para observar la evolución del desembolso de tales fondos por el gobierno federal. Dicha información se puede hallar en el apéndice del presente estudio. Obtener esos datos históricos haría que la sociedad civil se pudiera formular, entre muchas otras preguntas, las siguientes: ¿Cómo mi municipio se compara con otros en la evolución de los desembolsos de la ayuda federal? Si observamos que la ayuda se ralentiza, ¿por qué los desembolsos no están llegando con la celeridad de otros municipios?, ¿qué propuestas de política pública pueden dar soluciones a esos problemas?, ¿está haciendo algo mal mi municipio, el gobierno federal o el gobierno central para que los fondos no sean recibidos y distribuidos? Esto es solo un ejemplo de los costes que representa para la sociedad el no tener acceso a los datos en su totalidad y de manera transparente. El portal de transparencia de Puerto Rico presenta amplios márgenes para mejorar el uso y la aplicabilidad de los datos acopiados por el portal.

Conclusiones y recomendaciones

A continuación, enunciamos las principales conclusiones del estudio:

1. En la actualidad no existe suficiente claridad acerca de la cantidad a la que asciende la suma de las ayudas federales para la recuperación en Puerto Rico.
2. No ha habido suficiente visibilidad ni transparencia en el proceso de licitación de CGI, cuyos apéndices del contrato continúan sin estar a disposición del público.

3. El portal de transparencia de Puerto Rico (COR3) dispone de un amplio margen de progreso para aproximarse a las mejores prácticas de transparencia posdesastre.
4. Se observa en el portal de transparencia un notable margen de mejora en el acopio y presentación de datos, así como de su desglose.

Las anteriores conclusiones ameritan las siguientes recomendaciones:

1. La información sobre los fondos de ayuda federal debería poder actualizarse en tiempo real y estar disponible en un solo portal digital.
2. Para todos los contratos de recuperación, el gobierno debería ser capaz de detallar: (a) los productos del contrato y lo facturado hasta el momento; y (b) el calendario de futuras entregas y sus correspondientes pagos.
3. El portal de transparencia debería aspirar a incorporar las 15 categorías de mejores prácticas descritas en el presente estudio, basadas en los 6 principios de mejores prácticas de Transparencia Internacional.
4. El portal de transparencia debería ser capaz de proveer series históricas de datos y un mejor desglose de los mismos.

Apéndice - Fondos FEMA de asistencia pública según COR3

Municipio	Por ciento de desembolso a 18-10-2018	Por ciento de desembolso a 25-01-2019	Variación (%)
Culebra	0.00%	33.06%	1000.00%
Toa Alta	7.09%	43.15%	508.25%
Barceloneta	4.42%	25.95%	486.75%
Naguabo	15.51%	57.69%	272.00%
Manatí	21.98%	77.35%	251.93%
Maunabo	28.66%	90.28%	215.02%
Carolina	13.06%	33.79%	158.71%
Aibonito	2.90%	6.96%	139.66%
Las Piedras	8.52%	18.37%	115.64%
Ceiba	19.84%	42.54%	114.44%
Loíza	24.35%	48.53%	99.31%
Morovis	27.10%	53.14%	96.09%
Salinas	27.30%	49.18%	80.14%
Quebradillas	35.05%	57.65%	64.50%
Orocovis	50.09%	74.85%	49.42%
Dorado	59.95%	88.45%	47.53%
Canóvanas	58.39%	83.78%	43.47%
Cidra	13.34%	18.60%	39.48%
Cabo Rojo	47.60%	63.92%	34.28%
Lares	73.77%	97.56%	32.25%
Fajardo	29.66%	38.09%	28.43%
Arroyo	41.67%	52.55%	26.10%
Luquillo	68.43%	84.61%	23.64%
Cayey	63.52%	77.00%	21.21%
San Juan	67.66%	81.85%	20.98%
Naranjito	84.45%	99.61%	17.95%
Aguas Buenas	87.79%	99.95%	13.85%
Vieques	92.41%	100.00%	8.21%
Barranquitas	39.67%	41.58%	4.80%
Vega Baja	36.68%	38.07%	3.80%
Guaynabo	36.19%	37.38%	3.28%
Florida	72.62%	73.94%	1.82%
San Lorenzo	10.62%	10.75%	1.22%
Camuy	42.78%	43.10%	0.74%
Cataño	53.57%	53.80%	0.43%
Comerio	61.88%	62.12%	0.39%
Patillas	38.34%	38.49%	0.38%
Toa Baja	48.15%	48.28%	0.28%
Caguas	41.96%	42.04%	0.18%

Apéndice - Fondos FEMA de asistencia pública según COR3

Municipio	Por ciento de desembolso a 18-10-2018	Por ciento de desembolso a 25-01-2019	Variación (%)
Corozal	99.47%	99.51%	0.04%
Arecibo	28.46%	28.46%	0.00%
Moca	73.81%	73.81%	0.00%
San Sebastián	29.99%	29.99%	0.00%
Gurabo	50.17%	49.79%	-0.75%
Ciales	98.17%	96.32%	-1.89%
Bayamón	36.29%	35.42%	-2.40%
Jayuya	32.15%	31.15%	-3.11%
Río Grande	29.78%	28.82%	-3.22%
Adjuntas	94.23%	90.82%	-3.62%
Mayagüez	52.63%	50.69%	-3.70%
Guánica	85.89%	82.44%	-4.02%
Utuado	26.84%	25.73%	-4.12%
Coamo	39.55%	37.91%	-4.14%
Isabela	39.91%	38.25%	-4.18%
Aguadilla	30.05%	28.79%	-4.18%
San Germán	34.93%	33.43%	-4.29%
Añasco	30.19%	28.90%	-4.30%
Hormigueros	98.99%	94.72%	-4.31%
Peñuelas	61.81%	59.15%	-4.31%
Maricao	92.84%	88.85%	-4.31%
Humacao	16.56%	15.85%	-4.31%
Ponce	70.53%	67.49%	-4.31%
Guayanilla	45.53%	43.57%	-4.31%
Santa Isabel	24.40%	23.35%	-4.31%
Sabana Grande	14.67%	14.03%	-4.31%
Yabucoa	16.83%	16.07%	-4.49%
Yauco	17.86%	16.86%	-5.59%
Juana Díaz	75.67%	71.36%	-5.69%
Vega Alta	21.33%	20.10%	-5.76%
Villalba	65.89%	60.10%	-8.80%
Guayama	63.27%	53.90%	-14.81%
Aguada	71.81%	58.69%	-18.27%
Las Marías	35.68%	26.85%	-24.75%
Rincón	75.88%	53.21%	-29.87%
Juncos	100.00%	68.94%	-31.06%
Lajas	40.61%	27.42%	-32.48%
Hatillo	44.56%	24.54%	-44.92%
Trujillo Alto	75.29%	24.24%	-67.81%



PO Box 9024270, San Juan, PR 00902-4270

T: 787.622.1123 | Fax: 787.721.1121

www.espaciosabiertos.org

 [espaciosabiertos](#)

 [eapuertorico](#)