

ANÁLISIS DE LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA ESTÁNDAR DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA REGIÓN LAMBAYEQUE - 1ER SEMESTRE - 2013

ANALYSIS OF THE STANDARD TRANSPARENCY WEB
PORTALS OF THE MUNICIPALITIES OF LAMBAYEQUE
REGION - 1ST SEMESTER - 2013

Luis Rolando Alarcón Llontop¹

Fecha de recepción: 20 Julio
Fecha de aceptación: 22 de Agosto

Resumen

Aunque la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27806, sancionó en el país hace más de 10 años que todas las entidades estatales implementaran, entre otros puntos para traslucir sus acciones, portales web dedicados, el cumplimiento de este pedido, en el que luego ha abundado más normatividad y algunos recursos técnicos y tecnológicos dispuestos, es ciertamente muy bajo. Las municipalidades, que debieran usar también este recurso, no escapan a esa realidad. Usando por primera vez el modelo de análisis específico de la Defensoría del Pueblo, para someter a su escrutinio al

(1) Adscripto a la Dirección de la Escuela Profesional de Ciencias de la Comunicación, Magíster, Universidad Señor de Sipán, Lambayeque, Perú, lalarcon@crece.uss.edu.pe

total de las 38 municipalidades de Lambayeque, esta investigación descriptivo – analítica muestra que los portales de transparencia estándar locales adolecen de una virtual opacidad: el nivel general de cumplimiento es apenas del 12%, nueve municipios no cuentan con portal o si lo tienen es inactivo en el total de sus 42 indicadores de nueve dimensiones. Esta triste realidad se encruce en municipalidades distritales frente a las tres provinciales, pero en ningún caso el nivel más alto en promedio llega al 50% del total esperado.

Palabras Claves: Transparencia informativa, Municipalidades, Portales web, Acceso a la Información pública.

Abstract

Although the Law on Transparency and Access to Public Information, Law 27806, enacted over ten years ago in the country, that all state institutions will implement, among other points to betray their actions, dedicated Web portals, fulfilling of this request, which then have abounded more regulation and some technical and technological resources willing, is certainly very low. The municipalities, which should also use this resource, do not escape this reality. Using for the very first time the specific analysis model of the Peruvian Ombudsman, to subdue its scrutiny to all the 38 municipalities of Lambayeque, this descriptive - analytical research shows that the local standard transparency Web portals suffer from virtual opacity: the overall level of performance is only 12%, nine municipalities do not have web portal or if they have it is inactive in the total of the 42 indicators of nine dimensions. This sad reality is worse in district municipalities compared to the three provincial ones. But in any case the highest average level reaches 50% of the expected total.

Key Words: Informative transparency, Municipalities, Web portals, Access to public information.

1. Introducción

Frente a lo que debiera ser precisamente lo contrario, el concepto de transparencia es menos “claro” de lo que debiera. En nuestro idioma, el español, sus acepciones se reducen a tres, y sólo una que remite a su sentido amplio: “cualidad de transparente”² para que, con seis significados específicos, encalle en una en tercer orden: “Claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”. (RAE, 2001: 2213)

[2] Las otras se refieren a sustantivos concretos: lámina transparente y proyección sobre una pantalla transparente.

Incluso cuando un rastreo histórico del vocablo, alojado lo institucional y político, nos remonte hasta la Antigua Grecia y China, el sentido de transparencia como hoy se le tiene no se gestaría sino a partir de los pensadores modernos como Smith, Kant y Rosseau, para delinarse mejor en el siglo XVIII con las comunidades de Nueva Inglaterra que en los EE.UU. introdujeron las deliberaciones entre ciudadanos y funcionarios y el inicio de la tradición de libertades informativas escandinavas, que sentaría las bases para la primera, en el mundo, Ley de Acceso a Información en 1766. Y ya en el siglo XX el concepto más maduro desde tres vertientes: Transparencia en las relaciones internacionales, Transparencia a nivel de Gobierno Nacional y Transparencia y Gobierno Corporativo. (De León, 2008)

Con todo, no hay en el concepto de transparencia consenso absoluto. Ha primado en su entendimiento, es cierto, su oposición a corrupción merced más que a la definición que de ella ha hecho Transparency International, a como la ha ligado a esa lacra y al cabildeo que luego ha desplegado:

“La transparencia es sobre el esclarecimiento de las normas, planes, procesos y acciones. Es saber por qué, cómo, qué y cuánto. La transparencia asegura que los funcionarios servidores públicos, directores, consejeros y empresarios actúen de forma visible y comprensible, e informen sobre sus actividades. Y esto significa que el público en general pueda pedirles cuentas. Es el medio más seguro de protección contra la corrupción, y ayuda a aumentar la confianza en las personas y las instituciones de las que nuestros futuros dependen”. (Transparency International)³

Una visión menos “anti negativa” es la de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), para la que transparencia es “el proceso por el cual la información de las condiciones existentes permite ser ‘accesada’ para la toma de decisiones y acciones, de manera visible y entendible”. (De León, 2008)

Como se ha reflexionado en la presentación del Índice de Transparencia Activa en Línea del Uruguay:

“La transparencia en la administración pública ha sido objeto de extensos debates a nivel internacional en materia de administración. El consenso general a nivel académico y político actual es que a mayor nivel de transparencia en la gestión pú-

(3) La traducción del inglés al español es nuestra.

blica, existe mayor nivel de deficiencia administrativa y económica, lo cual a su vez deriva en el fortalecimiento de los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos.” (CAINFOS y UCU, 2013: 4)

La transparencia es vista hoy, más en la retórica que en la práctica, como veremos ciertamente, como una de las piezas claves de los grandes sistemas de elaboración política debido a que faculta a todos los ciudadanos a observar cómo proceden los asuntos del Estado, sus asuntos finalmente. (IFAI, 2008: 5)

Pero más allá de eso, de esa dualidad centrada en gobernantes- ciudadanos, sino en interrelaciones que terminan involucrando y beneficiando a otros actores colaterales. En un documento de OECD se reflexiona y argumenta sobre que “La transparencia puede ser considerada un bien público que tiene un costo inmediato para el gobierno y los licitadores.” (OECD, 2007: 29)

El concepto de transparencia suele ser confundido con el de derecho de acceso a información pública, cuando en realidad lo primero como conducta (estatal, organizacional, etc.) tributa al segundo.

“La transparencia y el derecho al acceso a la información pública son dos de los pilares sobre los cuales se funda el Estado de Derecho y en consecuencia, nuestro sistema de gobierno. Si bien ambos principios se encuentran estrechamente vinculados, su análisis y estudio requiere tratamientos particulares e independientes, a fin de comprender cabalmente su contenido.” (Pautrat y Arrasco, 2012: 5)

Pero aclaremos. El derecho de acceso a información pública, como ya hemos anotado antes:

“[...] describe un derecho inalienable de los ciudadanos de los países democráticos que cada vez más toma cuerpo en las sociedades actuales. Se trata de un derecho de primer orden, sentado en declaraciones universales y tratados, que conoce por una parte una fuerte vocación en sus cimientos desde hace 50 años en varios países desarrollados y poco más de una década en los del tercer mundo pero también una resistencia en sociedades tal vez burocráticas y con poco ánimo cívico donde su espíritu de Ley no se entiende o no se asume [...]” (Alarcón, 2009: 9)

El derecho de acceso a información pública se configura dentro de un todo mayor: en el amplio recipiente de los derechos de la información (o de la expresión), entendiendo que como derecho a la información no basta acceder a ella.

“[...] el Derecho de acceso a la información pública –el cual tiene como origen, el derecho a la libertad de expresión–, ha adquirido el primer grado normativo en nuestro ordenamiento jurídico, debido a su “constitucionalización”. Al respecto, el artículo 2.5º de la Constitución Política del Perú, reconoce como un derecho fundamental de todas las personas, el derecho a “(...) solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido”. A partir de dicho derecho, se desprende la obligación para todo el Estado de informar a la ciudadanía de lo que acontece en la gestión pública, asegurando así la debida actuación de todos los órganos de la administración estatal.” (Pautrat y Arrasco, 2012: 5)

Por eso su estrecha relación. Ambos, “transparencia y derecho de acceder a información en poder de organismos públicos se han convertido en referentes para medir el nivel de desarrollo democrático de un país. [...] El Perú no ha sido ajeno a esta tendencia.” (Universidad Coherente, 2011: 7)

A 2012 en el mundo, de acuerdo a la mayoría de recuentos, sumaban 93 países los que contaban con regímenes de libertad de Información entiéndase normativa dedicada –o medidas administrativas similares- sobre la transparencia y acceso a la información pública. (<http://www.freedominfo.org>)

En el país existen una serie de normativas para regir la transparencia, 15 en parte o en todo a la transparencia vía portales web, según un documento de Defensoría del Pueblo (2011). La transparencia vía portales web cobra sentido si se atiende el que en sí tienen los municipios y las municipalidades.

“El municipio es parte de la comunidad, categoría especial que se ha dado en llamar al conglomerado humano que integran la familia, la asociación profesional o el gremio. Se entiende por municipio a la comunidad autónoma de personas, asociadas por vínculos de tradición, localidad y trabajo, dentro del territorio de un Estado, dirigido por la autoridad que ella misma ha elegido para alcanzar los fines que le son inherentes”. (Díaz, 2009: 34)

Encabezada por el alcalde (o presidente municipal y un concejo, elegidos por voto popular), la municipalidad es el organismo que, en varios países,

administra una comuna, cantón o distrito. Su presupuesto proviene, por lo general, de fondos públicos. En el Perú, las municipalidades son los organismos que gobiernan las provincias y los distritos. Se rigen específicamente con la Ley Orgánica de Municipalidades, que las clasifican en provinciales y distritales. Las primeras funcionan además como distritales dentro del cercado, o distrito capital, que carece de municipalidad distrital. (Díaz, íbid)

La transparencia institucional en Internet es vital, porque entre otras razones, la Web facilita acceso inmediato a datos públicos reforzando la credibilidad en las instituciones democráticas. “Mediante este libre acceso a los datos que han sido declarados del dominio público, los ciudadanos pueden conocer la actividad de los diferentes poderes gubernamentales [...] De ahí que movimientos como Open Data promuevan la apertura de datos tanto en empresas como instituciones.” (Delgado, 2012).

Los espacios de comunicación virtual se están dando a paso galopante en el Perú, que muestra incrementos de uso de la Internet, y que pudieran ser aprovechados para la transparencia en línea.

“Según resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del primer trimestre de 2013, el 25,5% de los hogares del país tienen Internet. Respecto a lo registrado en similar trimestre del año 2012, se ha incrementado en 8,2 puntos porcentuales. [...] El 38,4% de la población de 6 y más años de edad hace uso de Internet. Sin embargo, se muestran desigualdades por género; mientras que el 42,6% de la población masculina hace uso de Internet, entre la población femenina el porcentaje se reduce a 34,1%. La población joven de (19 a 24 años) y los adolescentes (12 a 18 años), son los que usan en mayor proporción Internet, (64,8% y 53,4%, respectivamente), seguido por los que tienen de 25 a 40 años de edad (42,8%)”. (INEI, 2013: 2 – 3)

En el país, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), además de aprobar la implementación del Portal de Transparencia estándar del Estado en el año 2010, dispuso su plataforma tecnológica a todas las entidades públicas para brindar la información que la ley manda como obligatoria. Es cierto que eso no es suficiente, pues la puesta en marcha de un portal demanda además un presupuesto que se estima en 5,000 dólares, fondos que pueden ser altos para municipalidades distritales pequeñas y/o significar una ecuación de costo – beneficio que no siempre los alcaldes quieren invertir. (Hidalgo, 2013)⁴

(4) En entrevista realizada el 9 de julio a Julio Hidalgo, titular de Defensoría del Pueblo - región Lambayeque.

La Defensoría del Pueblo supervisa los portales de transparencia de los gobiernos regionales desde el año 2006 y desde 2008 sumó los de gobiernos locales de capitales de departamento, para luego en 2012 ampliar a Ministerios del Poder Ejecutivo. Se trata de análisis con indicadores recogidos de la normativa vigente y que la Defensoría del Pueblo especifica. Comenzaron siendo cuatro reportes y desde 2012 dos por año con un balance anual, que esgrime también recomendaciones⁵.

El cúmulo de dependencias públicas del país, incluyendo las municipalidades provinciales (no capitales de departamento) y distritales escapan a este análisis de Defensoría del Pueblo.

Hay, con todo y no obstante, unas condicionantes que podrían ser favorables para que la transparencia web y los portales de transparencia de las municipalidades de la Región Lambayeque, como muestra seguramente de las de todo el Perú, entonces una problemática que resumimos en:

- a) Frente a unas bases axiológicas y a una nutrida plataforma de derecho y legislación para impulsar la transparencia de las entidades públicas, incluyendo en las municipalidades, y usar portales web de transparencia, el uso no sería el mejor, sobre lo que no se tiene data cierta.
- b) El problema del poco uso de las plataformas web y los portales estándar de transparencia afectaría más a municipalidades distritales que a provinciales, cuyo control incluso escapa a las entidades rectoras como la PCM y las evaluadoras como la Defensoría del Pueblo.
- c) Los ciudadanos y los políticos que gobiernan a nivel local, alcaldes es decir, pierden frente a esta falta de implementación de portales de transparencia estándar una oportunidad moderna de comunicación cívica y política, que podría reforzar el sistema democrático.

Los puntos citados podrían sintetizarse como el desconocimiento sobre la real operatividad de los portales de transparencia estándar de las municipalidades de la Región Lambayeque, lo que motivó a investigar, en efecto, en qué nivel estaban operativos esos portales al primer semestre de 2013.

El trabajo partió de la hipótesis de que pese a que existe una amplia base legal que manda cumplir con los portales de transparencia estándar y difusión sobre su necesidad, en órdenes de comunicación ciudadana y gobernanza, el nivel de cumplimiento para con ellos de parte de las municipalidades de la Región

[5] Pueden obtenerse de la web de Defensoría del Pueblo: <http://www.defensoria.gob.pe/bus-cador.php>

Lambayeque es muy bajo, una realidad que se agrava en las municipalidades distritales.

Fueron objetivos de la presente investigación:

- Determinar el nivel de cumplimiento de los portales de transparencia estándar de las 38 municipalidades de la Región Lambayeque, usando la matriz de análisis per se de la Defensoría del Pueblo.
- Analizar la información que en mayor y en menor escala las municipalidades de la Región Lambayeque disponen en sus portales de transparencia estándar.
- Evaluar el uso que las municipalidades de la Región Lambayeque hacen de los portales de transparencia estándar como herramientas de comunicación ciudadana
- Sistematizar los resultados de la investigación para la Academia, las municipalidades, la Defensoría del Pueblo y los ciudadanos en general⁶.

Esta investigación se justificó en: a) Continuar, dándole el giro respectivo, con nuestros estudios de transparencia y acceso a la información pública, en lo que la EAP CC.CC. USS tiene producción científica desde 2007; b) Poder servir a las municipalidades y a los ciudadanos en general para que sepan sobre el cumplimiento de un deber de las primeras a fin de que se superen falencias que demeritan la comunicación política ciudadana y la democracia; y c) Contar con un trabajo en que se pudiera desarrollar investigación participativa y un producto acreditable para una asignatura específica en el semestre 2013-I de la Escuela Académico Profesional de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Señor de Sipán, el Taller de Producción y Redacción Periodística III.

2. Material y métodos

Se trató de una investigación analítica - descriptiva - estudió el estado de la variable tal como se presenta en la realidad sin procurarle cambios - a partir de nueve dimensiones y 42 indicadores ya desarrollados por la Defensoría del Pueblo del Perú.

El universo investigado estuvo constituido por los portales de transparencia de las 38 municipalidades distritales y provinciales de la Región Lambayeque,

(6) Los resultados que reseñamos han dado pie además del presente artículo científico a un texto periodístico publicado bajo el nombre de Los Opacos Portales de Transparencia en el mensuario CINCO de la USS (edición de julio de 2013) y el semanario Expresión (edición del 26 julio al 01 de agosto de 2013).

un estudio censal. No hubo más allá de eso ningún criterio de inclusión ni de exclusión que lo mencionado.

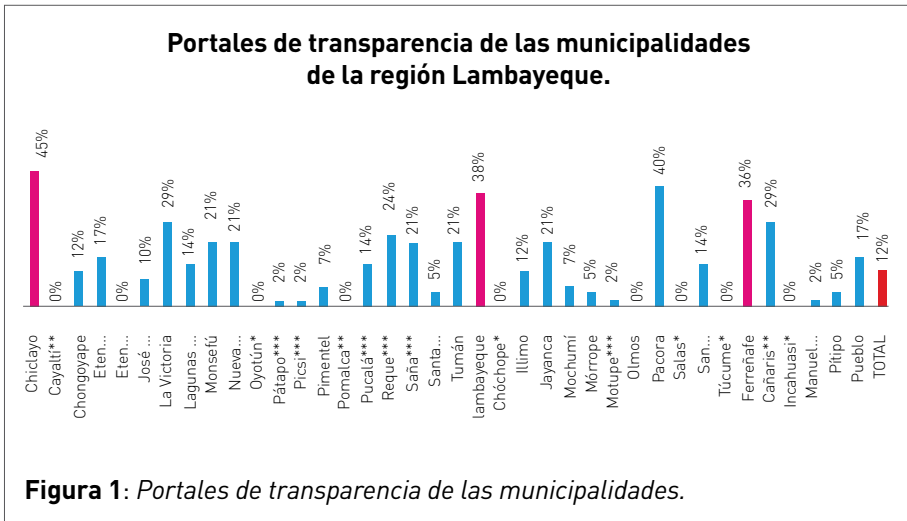
El método de investigación fue cuali-cuantitativo, o mixto. Partimos de una realidad objetiva para relacionar las dimensiones e indicadores de la variable nivel de cumplimiento de los portales de transparencia estándar y luego llevamos los resultados a análisis estadístico, lo que arrojó resultados que, tras su debida interpretación, permitieron discusión y conclusiones relevantes.

Nuestro estudio demandó aplicar la técnica de análisis de contenidos y como instrumento una tabla de cotejos. Usado por Defensoría del Pueblo del Perú desde hace unos años, el instrumento está validado. Para aplicarlo, tarea que recayó en los 15 estudiantes de la asignatura Taller de Producción y Redacción Periodística III de la EAP CC.CC. USS, semestre 2013-I, se tuvo capacitación en las dimensiones e indicadores medibles lo que se tradujo a una Guía de trabajo y dos sesiones previas al análisis en sí que tuvo como fecha central el 3 de julio de 2013, haciendo hincapié en que la información revisada para ser válida debía ser actual en los términos que dispone la ley según cada indicador, y que cuando cumplía merecía un punto (1) por indicador y cuando no, un cero (0) conforme el modelo de análisis.

Con la aplicación de la tabla de cotejos se obtuvo datos de los dominios de las dimensiones e indicadores siguientes: 1) Datos Generales (Directorio, Ordenanzas Municipales, Acuerdos del Consejo Municipal, Decretos de Alcaldía, Resoluciones de Alcaldía); 2) Planeamiento y Organización (ROF, Organigrama, MOF, Manual de Clasificación de Cargos, CAP, MAPRO, TUPA, Indicadores de Desempeño, Plan de Desarrollo Local Concertado, PEI y POI); 3) Información Presupuestal (Presupuesto Inicial de Apertura, Presupuesto Modificado y Presupuesto Ejecutado); 4) Proyecto de Inversión Pública (Presupuesto Total del Proyecto y Ejecución Acumulada); 5) Participación Ciudadana (Presupuesto Participativo, Resumen Ejecutivo de Audiencias Públicas y Consejo de Coordinación Local); 6) Información de Personal (Remuneración de Personal); 7) Información de Contrataciones (Plan Anual de Adquisiciones, Procesos de Selección para la contratación de bienes, servicios y obras, Exoneraciones Aprobadas, Penalizaciones Aplicadas, Órdenes de Servicio, Gastos de Viáticos y Pasajes, Gastos de Telefonía, Uso de Vehículos y Gastos por Publicidad); 8) Actividades Oficiales (Agenda Alcalde/Alcaldesa); y 9) Información Adicional (Comunicados, Formato de Solicitud de Acceso a la Información Pública, Funcionario Responsable, Enlace de Comunicación, Agendas de Sesiones del Consejo Municipal y Actas de Sesiones del Consejo Municipal).

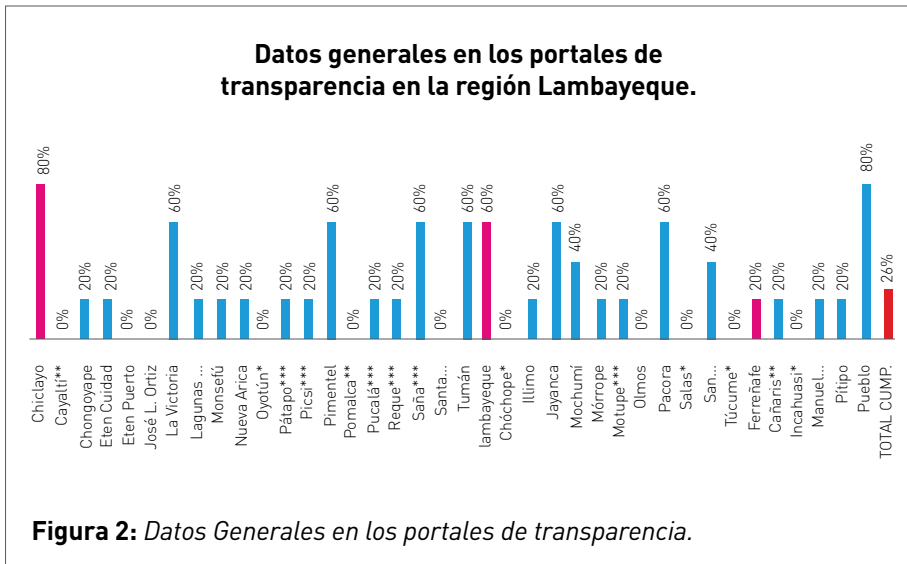
Finalmente, para el análisis de datos elaboramos cuadros y gráficos con frecuencia y porcentajes. Calculamos estadísticos descriptivos con el software-Excell para Windows. Sobre las informaciones presentadas como resúmenes, tablas, cuadros y gráficos formulamos las apreciaciones respectivas.

3. Resultados



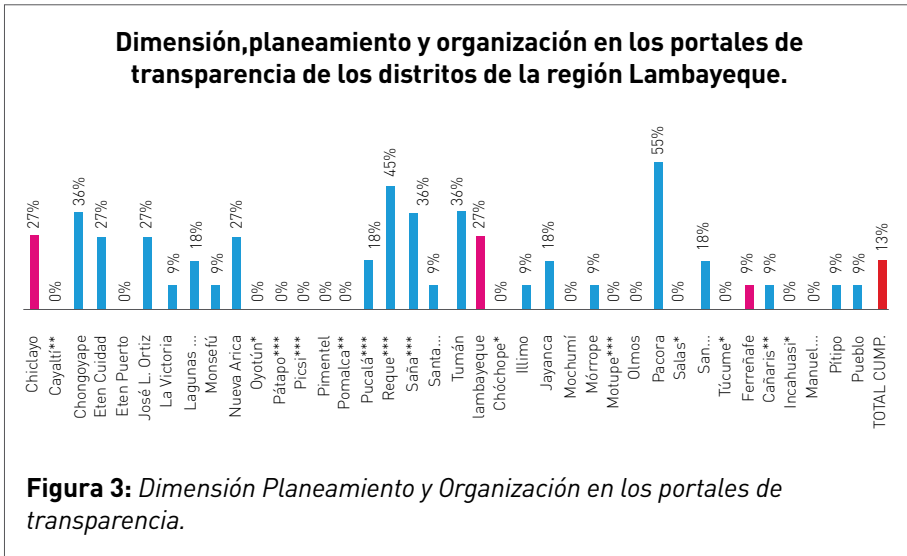
Fuente: El autor en base a tabla de cotejos.

El nivel general de cumplimiento de los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque es para el primer semestre 2013, de apenas 12%. Son las municipalidades provinciales las que más actualizados tienen sus portales (con excepción de Pacora, distrital, 40%). Consideremos además que seis municipalidades no cuentan con portal de transparencia (*), tres cuentan con portal pero es inactivo en todos sus puntos (**), y en el caso de once municipalidades la información no es, total o parcialmente, de su portal de Transparencia sino de su página web (***).



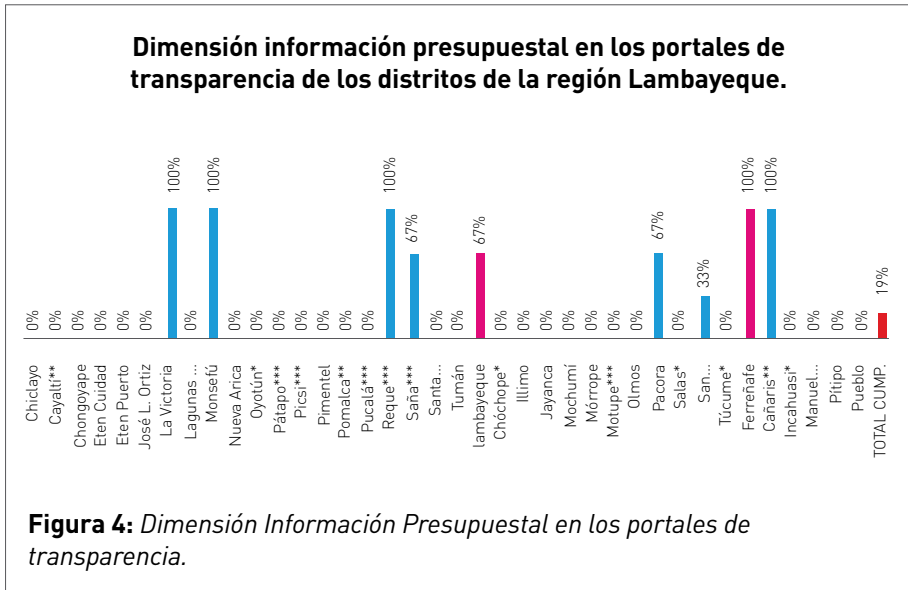
Fuente: El autor en base a tabla de cotejos.

El nivel de cumplimiento de la dimensión Datos Generales de los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque, para el primer semestre 2013, es en total de 26%. Dos de las municipalidades provinciales son las que mejor cumplen en esta dimensión de cinco indicadores, aunque la tercera municipalidad sólo lo hace al 20%. Otras distritales tienen cumplimientos del 60% en esta dimensión, que puede considerarse como de información “sencilla” o “no sensible”.



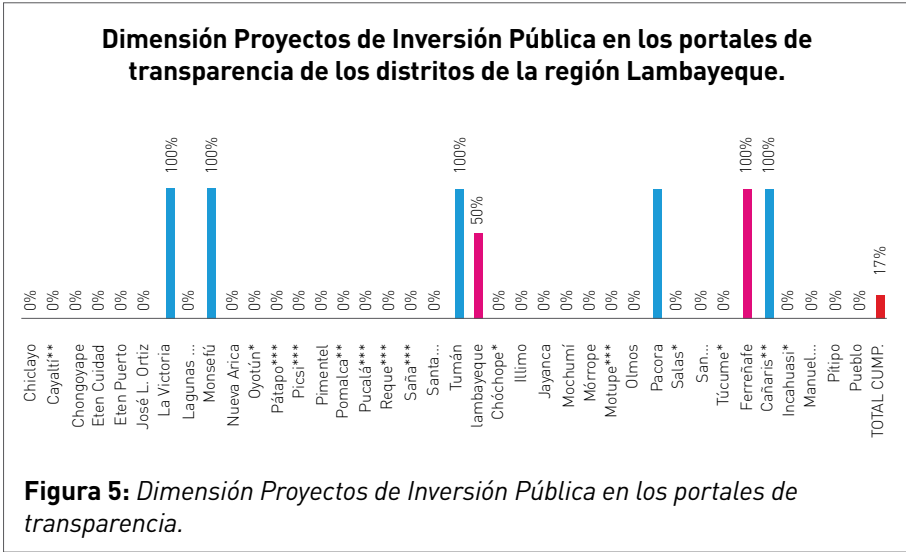
Fuente: El autor en base a tabla de cotejos.

El nivel de cumplimiento de la dimensión Planeamiento y Organización es en promedio de 13%. Incluso las municipalidades provinciales incumplen por encima de varias distritales: Pacora, Reque, Saña y Tumán muestran porcentajes de cumplimiento de 55, 45, 36 y 36% respectivamente, por encima de los escasos 27% para las de Chiclayo y Lambayeque y del ínfimo 9% de Ferreñafe. Esta dimensión aloja nueve indicadores de operatividad de las municipalidades, que en muchos casos no están o están en órdenes muy pobres: Por ejemplo, sólo 10 exponen sus manuales de organizaciones y funciones (MOF) y siete sus textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA).



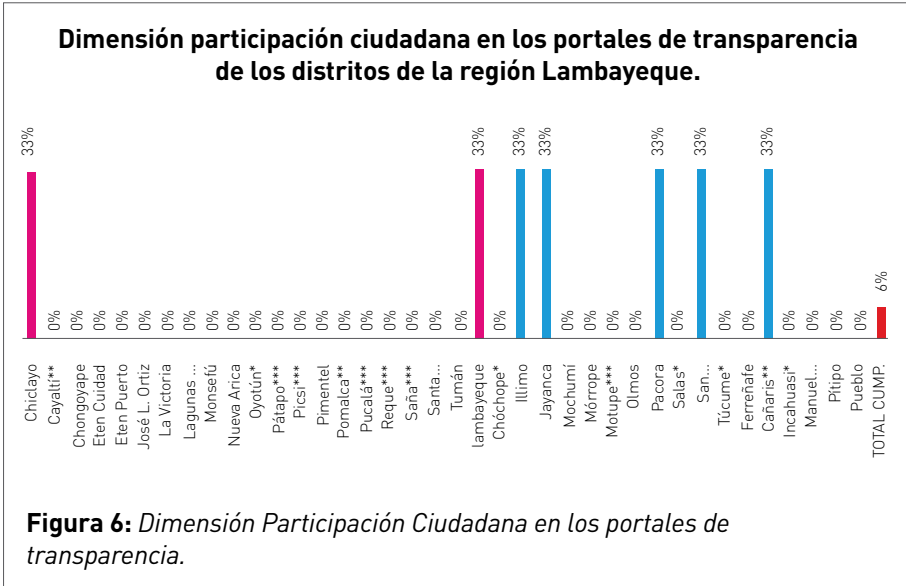
Fuente: El autor en base a tabla de cotejos.

Aunque el nivel de cumplimiento de la dimensión Información Presupuestal de los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque, para el primer semestre 2013, es en promedio de 19%, esta es una de las menos cumplidas por la mayoría de municipalidades. Nueve de las 38 cumplen con algunos o todos sus tres indicadores. Incluso una municipalidad provincial (la de Chiclayo) no cumple.



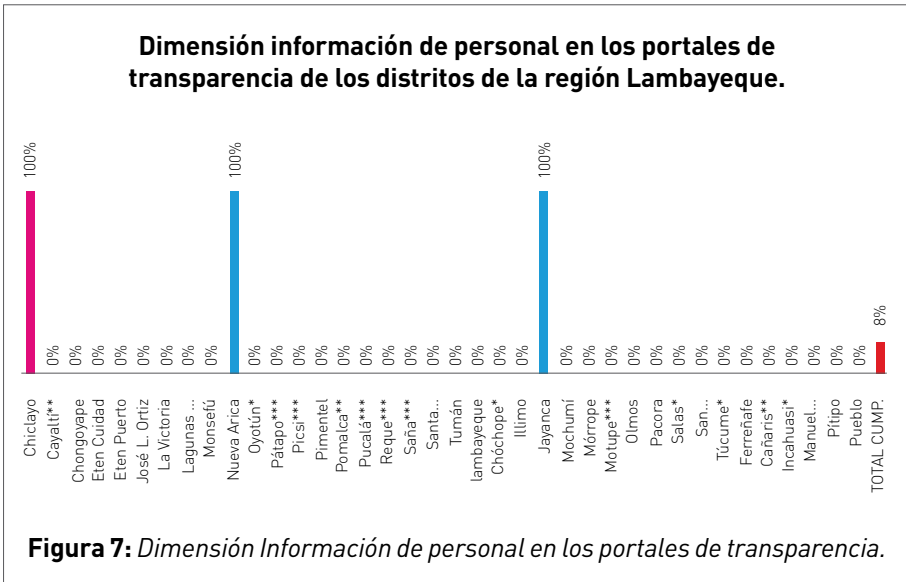
Fuente: El autor en base a tabla de cotejos.

El nivel de cumplimiento de la dimensión Información Presupuestal de los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque, para el primer semestre 2013, es en promedio de 17%. Como en la dimensión anterior, se trata de una muy poco cumplida, sin embargo. Apenas siete de las 38 municipalidades disponen de información para sus únicos dos indicadores, seis de ellas al 100%. La municipalidad provincial de Chiclayo incumple en esta dimensión.



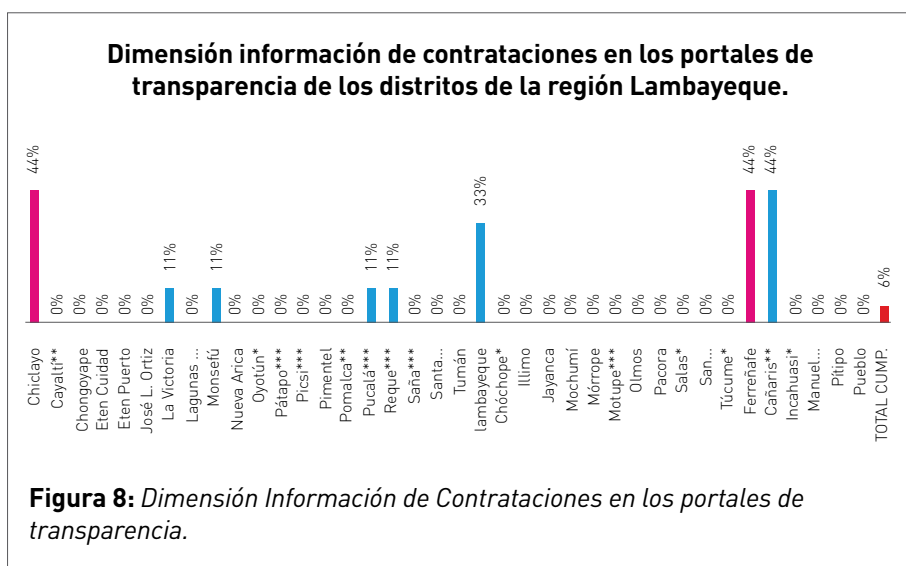
Fuente: El autor en base a tabla de cotejos.

Uno de los niveles más bajos de cumplimiento en los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque, para el primer semestre 2013, se da en la dimensión Participación Ciudadana: sólo 6%. Las siete municipalidades que cumplen lo hacen sólo en uno de los tres indicadores de la dimensión. Una municipalidad provincial no cumple.



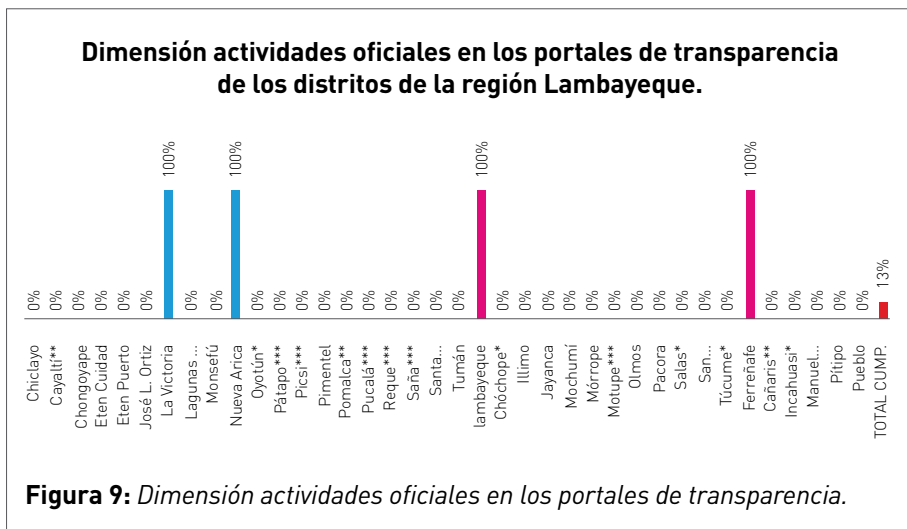
Fuente: El autor en base a tabla de cotejos.

Otro muy bajo nivel de cumplimiento en los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque, para el primer semestre 2013, ocurre con información del personal, que llega apenas al 8%. Tres municipalidades, una de ellas provincial, cumplen con su único indicador de la dimensión: remuneraciones del personal, un tema que siempre fue considerado “sensible”.



Fuente: El autor en base a tabla de cotejos.

La dimensión Información de Contrataciones, adolece tremendamente en su nivel de cumplimiento porcentual total, que llega al 6%, sólo ocho municipalidades en algún nivel. Las tres municipalidades provinciales tienen los porcentajes más altos (44%, 44% y 33%, respectivamente para Chiclayo, Lambayeque y Ferreñafe) y sorpresivamente una distrital y alejada en la zona andina también representa un porcentaje relativamente alto, Cañaris con el 44%.



Fuente: El autor en base a tabla de cotejos.

La dimensión Actividades Oficiales, con su único indicador, agenda del alcalde, en los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque, para el primer semestre 2013, marca un nivel de cumplimiento total del 13%. Sólo cinco cumplen este ítem, dos provinciales, lo que no hace ni la octava parte del total de las 38 municipalidades.

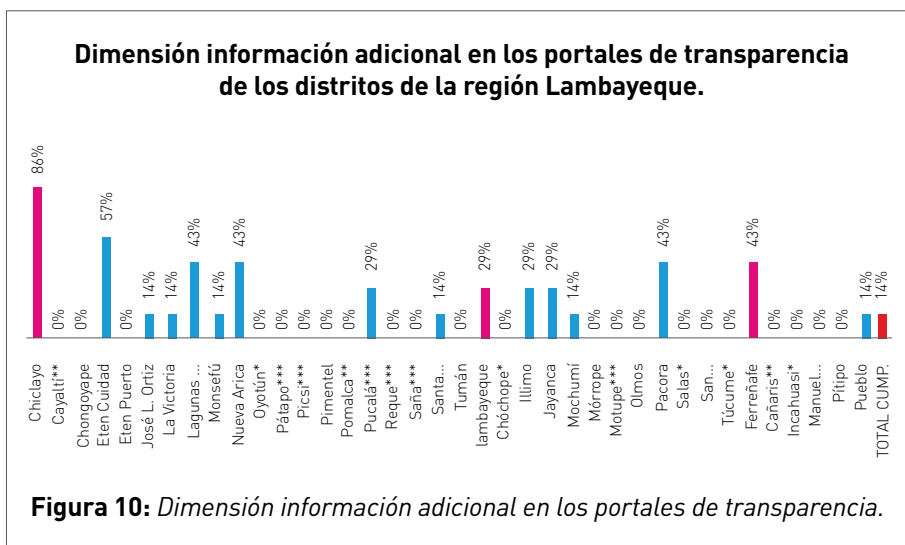


Figura 10: Dimensión información adicional en los portales de transparencia.

Fuente: El autor en base a tabla de cotejos.

El nivel de cumplimiento de la dimensión Información Adicional, en los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque, es del 14%. Esta dimensión, de siete indicadores, es una en la que en alguna proporción cumplen más municipalidades, un total de 16. De hecho, dos provinciales, incluyendo la de Chiclayo que sorprende con un nivel del 86%, el más alto logrado para una sola dimensión, y destaca también Eten Ciudad que pasa la mitad porcentual en su nivel de cumplimiento, 57%, raro para cualquier dimensión viniendo de una municipalidad distrital.

4. Discusión

Observamos que el Nivel General de cumplimiento de los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque para el primer semestre 2013 es muy bajo, ya que el promedio total es de 12%, con rangos algo más altos en las tres municipalidades provinciales, como detalla la Figura 1. Lo hallado se distancia bastante de lo reportado para el segundo semestre de 2012 sobre los portales de transparencia de las municipalidades provinciales-capitales de departamento, que registraron en promedio 55%, (Defensoría del Pueblo, 2013: 25) y, en su especificidad, al ser las municipalidades distritales las que menos cumplen se evidencia el centralismo del que adolecemos en el país sobre todo (aunque no solo a esos niveles) desde sus vertientes políticas y administrativas. (Osorio y Florit y Cabanellas, 2007: 245)

La Figura 2 muestra que incluso para la dimensión Datos Generales en los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque - 1er semestre 2013 el nivel de cumplimiento es algo pobre, poco más de la cuarta parte porcentual. Con ello se comprueba que las municipalidades son reacias a evidenciar la propia información “no sensible” en esta caso de manera virtual, algo hallado ya para pedidos físicos de información pública anteriormente, como lo mostró Alarcón y Díaz en 2008 (2009: 67) y Alarcón en 2009 – 2010 (2011: 54), cuando respectivamente obtuvieron de las municipalidades de la región no respuestas a un 71% y 61% de pedidos de información pública, casi la tercera parte de ellos hechos sobre información general de las entidades.

Al incumplir porcentualmente con las dimensiones Planeamiento y Organización, Información Presupuestal y Proyecto de Inversión Pública en los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque - 1er semestre 2013, cuyos niveles son de 13% (Figura 3), 19% (Figura 4) y 17% (Figura 5), se evidencia lo poco que las dependencias públicas exponen documentos operativos de suma importancia para el conocimiento y control ciudadano, y además el manejo de los fondos públicos, oponiéndose a una corriente, la del Open Data erigida para “promover sociedades basadas en la democracia participativa. Para ello, las administraciones públicas tienen que ser abiertas en cuanto a transparencia, para que los ciudadanos puedan formarse una opinión sobre el estado de las instituciones y la gestión que realizan de los recursos públicos”. (Delgado, 2012)

El nivel de cumplimiento de la dimensión Participación Ciudadana que para los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque alcanza apenas un 6% (Figura 6), da pistas quizás sobre lo concentrados que los gobernantes están en sí mismos, obviando lo que la ciudadanía pudiera y debiera aportar y desdeñando lo que han acuñado Pierre y Peters (2000) sobre la gobernanza: un proceso de interacción entre gobierno y su entorno, cuya intensidad da cuenta del grado de coherencia política en una red compleja de instituciones, actores e intereses.

El nivel de cumplimiento de Información de Personal y el de Información de Contrataciones, del 8% y 6 % (según Figura 7 y Figura 8), ponen paños fríos respecto a lo que se entiende como “información sensible”, aquella que las dependencias son más renuentes a mostrar o ceder, tal y como, por ejemplo se ha encontrado de un análisis de portales de transparencia estándar de 35 universidades públicas del país: sólo 8 mostraron la información de personal administrativo y 7 de sus docentes, y 4 en promedio cumplió con los 9 indicadores de Contrataciones. (Universidad Coherente, 2011: 29)

Incluso el nivel de cumplimiento de la dimensión Actividades Oficiales en los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque, 13% (Figura 9), deja sentado lo poco que los alcaldes transparentan su agenda pública, que no sorprende: estudios de portales de transparencia similares pero en Lima exhiben esa renuencia que se agrava: entre la 4ta y 5ta inspección del colectivo Lléname tu agenda, las agendas 'inexistentes' aumentaron de 35% a 45%. (Suma Ciudadana, 2013)

Finalmente, el nivel de cumplimiento de la dimensión Información Adicional en los portales de transparencia estándar de las municipalidades de Lambayeque - 1er semestre 2013, en promedio del 14% (Figura 10), denuncia más de lo mismo pero al ser sus indicadores documentos de comunicación ciudadana delinea el descuido que los alcaldes hacen de valiosas herramientas para la gobernabilidad democrática ignorando lo estudiado por Garnett (2005: 112 – 129) sobre comunicación directa y legal con los ciudadanos de cara a lo que ha llamado “la campaña permanente”.

5. Conclusiones

El nivel de cumplimiento de los portales de transparencia estándar de las 38 municipalidades de la Región Lambayeque, es muy bajo, una realidad que se agrava para municipalidades distritales, que en importantes promedios no tienen portal de transparencia, lo tienen inactivo en todos sus puntos, o con información desactualizada lo que significa desatención ciudadana e incluso contrario a lo que establece la Ley.

La información que más se muestra en los portales es la de datos generales aunque en órdenes tampoco relevantes y la que menos se expone en los portales de transparencia estándar de las 38 municipalidades de la Región Lambayeque es la de órdenes operativos, presupuestales y de actividades oficiales, lo que hace presumir en principio poco espíritu de transparencia en las gestiones de los alcaldes al mando de dichas municipalidades

Las municipalidades de la Región Lambayeque, al no usar debidamente los portales de transparencia estándar, están desaprovechando herramientas comunicación moderna pensados para mejorar su gobernanza y amistarse con la ciudadanía participativa en países, que como el nuestro, adolecen de fragilidad democrática.

5. Referencias Bibliográficas

- Alarcón, L. (2009).y Díaz, L., *Transparencia y acceso a la información pública en Lambayeque. Monitoreo 2008 de solicitudes de información pública dirigidas a municipalidades provinciales y distritales de la Región* (pp. 11-31). Chiclayo: Universidad Señor de Sipán e Instituto Prensa y Sociedad.
- Alarcón, L. (2011). *Transparencia y acceso a la información pública en Lambayeque. Monitoreo 2009 - 2010 de solicitudes de información pública dirigidas a municipalidades, sede central y direcciones del Gobierno Regional*. Chiclayo: Universidad Señor de Sipán.
- Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y Universidad Católica del Uruguay. (2013). *Índice de Transparencia Activa en Línea. El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web*. Montevideo: Autores.
- Delgado, A (2012). *¿Por qué es importante la transparencia institucional en la era de Internet?* Fundación Eroski. Extraído el 19 de julio, 2013, de <http://www.consumer.es/web/es/tecnologia/internet/2012/12/03/214302.php>
- De León, P. (2008). *Hacia un Concepto de Transparencia: Orígenes e Importancia*.
- Defensoría del Pueblo. (2013). *Segundo Reporte y Balance Anual 2012 de la Supervisión de los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento*. Lima: Autor.
- Díaz, L. (2009). Municipio, municipalidad, ciudadanos y derecho al acceso a la información. En A. Alarcón, L. y Díaz, L., *Transparencia y acceso a la información pública en Lambayeque. Monitoreo 2008 de solicitudes de información pública dirigidas a municipalidades provinciales y distritales de la Región* (pp. 33-52). Chiclayo: Universidad Señor de Sipán e Instituto Prensa y Sociedad.
- Freedominfo. Org.(2012). *93 Countries Have FOI Regimes, Most Tallies Agree*. Extraído el 18 de Julio, 2013, de <http://www.freedominfo.org/2012/10/93-countries-have-foi-regimes-most-tallies-agree/>
- Garnett, J. L. (2005). *Comunicándose con la ciudadanía. En Izurieta, R.; Perina R. y Arterton, C., Estrategias de Comunicación para Gobiernos* (pp. 112 - 129). Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2013). *Buenas prácticas de transparencia en la gestión pública y privada*. Managua: Autor.
- International Transparency (S/F). *Faqsoncorruption*. Recuperado el 19 de julio, 2013, de URL http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption#transparency
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2008). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México D.F.
- Organization for Economic Co-operation and Development.(2007). *Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z*. London: Author.
- Osorio, M. y Cabanellas, G. (2007). *Diccionario de derecho*. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Pautrat, L. y Arrasco, A.(2012). *Marco conceptual y jurídico – institucional del principio de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en el estado peruano y el sector forestal y de fauna silvestre*. Lima: Sociedad Peruana de Ecodesarrollo
- Suma Ciudadana (2013). *5ta inspección de las agendas de todos los alcaldes y alcaldesas de Lima*. Lima: Autor. Recuperado el 10 de agosto, 2013, de URL <http://sumaciudadana.wordpress.com/2013/08/07/5ta-inspeccion-de-las-agendas-de-todos-los-alcaldes-y-alcaldesas-de-lima/>.
- Perú, Defensoría del Pueblo. (2012). *Normas referidas a la difusión de información pública en los Portales de Transparencia*. Lima.
- Perú, Instituto Nacional de Estadística (2013). *Las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. Informe Técnico Trimestre: Enero-Febrero-Marzo 2013*. Lima: Autor.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000). *Governance, Politics and State*. New York, St. Martin's Press, citadoporVergara, R. (2009). *La transparencia como problema* (p. 38). Extraído el 9 de noviembre, 2009, de http://www.ifai.gob.mx/publicaciones/transparencia_problema.pdf.
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. (22^a ed.). Madrid.

Universidad Coherente. (2011). *Hacia una universidad transparente. Informe sobre la transparencia y el acceso a la información en las universidades públicas del Perú 2010*. Lima: Autor.