



**Evaluación del portal de transparencia estándar y el portal de transparencia institucional en los gobiernos regionales. 2011-II**

## **Lenta implementación de los portales de transparencia estándar de los gobiernos regionales**

### **PRESENTACIÓN**

A continuación se presentan los resultados de la Evaluación realizada por el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) a la implementación por los gobiernos regionales de sus portales de transparencia.

Desde 2003 los gobiernos regionales vienen efectuando, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el TUO de la Ley de Transparencia y acceso a la información, sus portales de transparencia. Para ello utilizaron principalmente una ventana de transparencia dentro de sus portales institucionales (PTI).

Las evaluaciones realizadas por GPC desde ese periodo, muestran que entre marzo 2007 y diciembre 2009, la actualización de los contenidos de los portales fue creciente: En ese período, el promedio en conjunto de los gobiernos regionales que cumplían con actualizar sus portales pasó de 53% al 77%. Sin embargo, en junio de 2010 este porcentaje cayó a 68%.

En junio de 2010 la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó la implementación del portal de transparencia estándar (PTE), que se encuentra alojado dentro del portal de transparencia del Estado peruano<sup>1</sup>.

En la evaluación que realizamos en diciembre de 2010 evaluamos el PTE y se encontró que solo el 41% de los gobiernos regionales habían cumplido con la actualización del PTE. , haciéndose evidente el mayoritario desinterés de los GR por su utilización.

En la medida que nuestro trabajo persigue vigilar la transparencia en la información que las autoridades regionales brindan a los ciudadanos, realizamos una evaluación a junio de 2011 tanto del PTE como del PTI, con la finalidad de determinar si efectivamente había disminuido la disposición de los gobiernos regionales a transparentar su gestión actualizar o si existían razones específicas que dificultan la implementación del PTE, que es el que todos los organismos públicos están obligados a implementar.

### **I. Metodología**

La evaluación se realizó en la segunda y tercera semana de octubre de 2011 y corresponde al segundo trimestre de 2011 (2011-II). Los indicadores utilizados fueron los definidos como información básica de acuerdo a los *Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la administración pública*. En los casos en los que la información no fue suficientemente detallada por los lineamientos se utilizaron los indicadores de evaluación del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) y se recogieron algunas de las sugerencias de indicadores de la Defensoría del Pueblo (DP).

Llamaremos PTE al portal de transparencia estándar que está alojado en el portal del Estado peruano y es administrado por el Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y

---

<sup>1</sup> La Directiva N° 01-2010-PCM/SGP tiene como finalidad que todas las entidades públicas registren y actualicen su información de gestión en formatos estándares, que utilicen lenguaje claro y entendible por la ciudadanía.



llamaremos PTI al portal de transparencia que los gobiernos regionales tienen alojado como una ventana o enlace en sus páginas web o portales institucionales. Estos PTI han sido reemplazados por los PTE como portal de transparencia<sup>2</sup>

**Indicadores.** A diferencia de la Defensoría del Pueblo (DP), los indicadores del GPC tienen puntajes ponderados. Se otorgó mayor puntaje a la información sobre aspectos centrales de la gestión: el uso de los recursos públicos, las disposiciones normativas y la implementación de mecanismos de participación ciudadana. Otro criterio fue la mayor frecuencia de actualización de la información. Por ejemplo, mientras que la información sobre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) se registra una vez al año, la información sobre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) varía durante el año, por ello el indicador sobre el PIM tiene un mayor puntaje.

**Fuente de información.** Como fuente de información se utilizó exclusivamente el PTE, y en algunos casos, los enlaces directos del PTE al portal institucional del gobierno regional. No se ha considerado la información contenida en los portales institucionales a fin de ofrecer una evaluación específica de la implementación del PTE. Actualmente las entidades públicas están en un proceso de transición, conservan su portal de transparencia dentro del portal institucional y están implementando su nuevo portal de transparencia dentro de la plataforma del PTE, alojada en el Portal del Estado Peruano.

## II. Gestión de los Gobiernos Regionales en la implementación del portal de transparencia (PTE y PTI)

### 1.1. Resultados por Gobierno Regional

#### 1.1.1. Evaluación 2011-II

El nivel de cumplimiento del PTI de los gobiernos regionales, correspondiente al segundo trimestre de 2010, llegó al 68%, mientras que la primera evaluación del PTE alcanzó un nivel de cumplimiento de 41%. En la evaluación correspondiente al segundo trimestre de 2011, el porcentaje de cumplimiento del PTI es de 56% y del PTE 55%. Es decir, existe un mayor nivel de implementación del PTE pero todavía su nivel es insatisfactorio y no logra los porcentajes de cumplimiento alcanzados por el PTI en el tercer trimestre de 2009 (79%). Este lento avance del PTE va de la mano con una caída del nivel de implementación del PTI (de 68% a 56%). Los gobiernos regionales han conservado en la práctica estas dos ventanas de transparencia.

El cuadro 1 muestra que los gobiernos regionales de Ica, Amazonas, San Martín, Huancavelica, Tacna y Lambayeque tienen los PTE y los PTI mejor implementados. Por otro lado, los gobiernos regionales de Cusco, Madre de Dios, Apurímac, La Libertad, Puno, Ucayali, Moquegua, Tumbes y Lima (provincias) tienen un nivel deficiente de implementación del PTE. Excepto la Libertad<sup>3</sup>, estos mismos gobiernos regionales tienen también PTI de nivel deficiente.

Llama la atención, como en el caso de La Libertad, el hecho que los gobiernos regionales que tienen un nivel medio de implementación del PTE, tengan simultáneamente el PTI en niveles buenos o deficientes. Por ejemplo, el Gobierno Regional de Arequipa tiene un PTE de nivel medio (61%) pero su PTI se ubica en el tercer lugar, con 80% de porcentaje de actualización.

<sup>2</sup> El D.S. N° 063-2020-PCM aprueba la implementación del portal de transparencia estándar en las entidades de la administración pública.

<sup>3</sup> La Libertad tiene un PTE de nivel deficiente (32%) pero un PTI de buen nivel (72%).

Las variaciones entre un portal y otro también se dan al interior del grupo de gobiernos regionales con mejor nivel. El Gobierno Regional de Lambayeque, si bien se ubica en el puesto 6 del PTE, tiene el primer puesto en el del PTI.

**Cuadro 1. Desempeño de los gobiernos regionales en la implementación del PTE y el PTI**

Gobierno regional	Grado de Cumplimiento	
	Portal Estándar	Portal Institucional
Ica	87%	84%
Amazonas	83%	75%
San Martín	81%	78%
Huancavelica	75%	77%
Tacna	74%	74%
Lambayeque	72%	86%
Ancash	69%	49%
Ayacucho*	68%	50%
Callao	64%	75%
Cajamarca	63%	56%
Arequipa	61%	80%
Pasco	60%	30%
Piura	60%	73%
Huánuco	52%	53%
Loreto	52%	26%
Junín	50%	71%
Lima	49%	49%
Tumbes	45%	33%
Moquegua*	44%	37%
Ucayali*	40%	42%
Puno	37%	38%
La Libertad	32%	72%
Apurímac	31%	40%
Madre de Dios	28%	40%
Cusco*	2%	13%
<b>Promedio general</b>	<b>55%</b>	<b>56%</b>

70 a 100%	Bueno
50 a 70%	Regular
0 a 50%	Deficiente

**Nota:** No incluye Lima Metropolitana

**Fuente:** PTE y PTI

**Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

\* Las páginas web de Ayacucho, Cusco, Moquegua y Ucayali no estuvieron operativas o dejaron de funcionar en el transcurso de la evaluación.

### 1.1.2. Comparación evaluación 2011–II frente a 2010-IV (PTE)

Comparando las dos últimas evaluaciones del PTE se puede apreciar un incremento del porcentaje de cumplimiento (de 41% a 55%). Los gobiernos regionales que ahora se ubican en las primeras posiciones del ranking han mejorado considerablemente su desempeño, pasando de niveles medios a buenos niveles de actualización de su PTE. Merece destacar el caso del Gobierno Regional de San Martín que mantiene el buen nivel de su portal. Asimismo debe destacarse el gran progreso alcanzado por el Gobierno Regional de Lambayeque<sup>4</sup>. En cambio, preocupa la caída del nivel del PTE del Gobierno Regional de Junín (de 70% a 50%).

**Cuadro 2**

Gobierno regional	Cumplimiento PTE	
	Diciembre 2010	Junio 2011
Ica	63%	87%
Amazonas	59%	83%
San Martín	71%	81%
Huancavelica	66%	75%
Tacna	65%	74%
Lambayeque	1%	72%
Ancash	66%	69%
Ayacucho*	64%	68%
Callao	44%	64%
Cajamarca	38%	63%
Arequipa	55%	61%
Pasco	18%	60%
Piura	62%	60%
Huánuco	23%	52%
Loreto	2%	52%
Junín	70%	50%
Lima	35%	49%
Tumbes	26%	45%
Moquegua*	63%	44%
Ucayali*	22%	40%
Puno	39%	37%
La Libertad	22%	32%
Apurímac	20%	31%

<sup>4</sup> Debe indicarse que si bien en la evaluación 2010-IV el porcentaje de cumplimiento del PTE del Gobierno Regional de Lambayeque era 1%, es decir prácticamente no había sido implementado, en esa misma evaluación el porcentaje de cumplimiento de su PTI era de 73%.

Madre de Dios	15%	28%
Cusco*	4%	2%
<b>Promedio general</b>	<b>41%</b>	<b>55%</b>

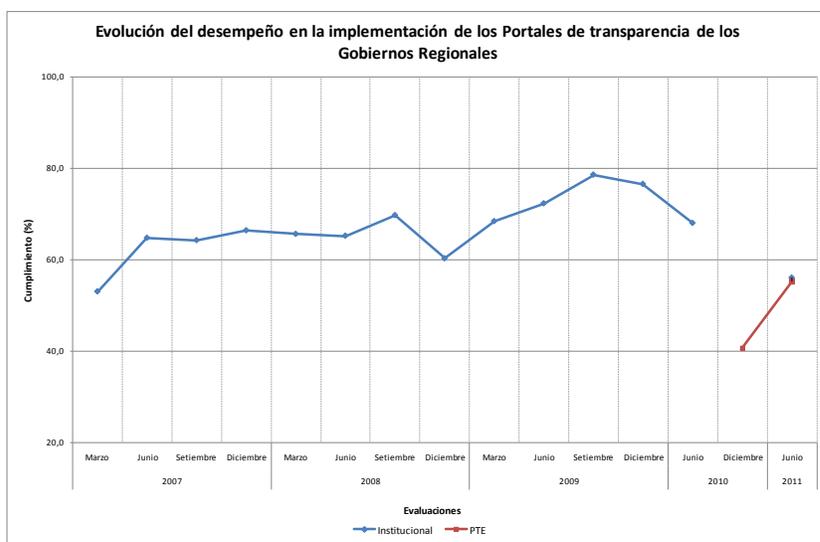
Fuente: PTE y PTI

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

### 1.1.3. Evolución del portal de transparencia

Mirando los resultados a través del tiempo, se aprecia que en el periodo 2007-2009 mejoró en promedio la actualización de los contenidos del PTI, llegando a 79% en la evaluación correspondiente al tercer trimestre de 2009, y desde 2010 en adelante se aprecia una caída de este porcentaje, hasta ubicarse en 56% en la evaluación correspondiente al segundo trimestre de 2011. Por otro lado el PTE viene mejorando lentamente su implementación y actualización de contenidos, pasando de 41% en el cuarto trimestre de 2010 a 55% en el segundo trimestre de 2011. No obstante ello, el desempeño alcanzado está por debajo del esperado. ¿Qué factores explican este relativamente modesto desempeño del PTE?

Gráfico 1



Fuente: PTE y PTI

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Las razones que podrían explicar la caída del desempeño de los gobiernos regionales en la actualización del PTI y el bajo nivel de implementación del PTE, entre el segundo semestre de 2010 y el primer semestre de 2011 son:

- 1) La implementación del PTE es obligatoria por D.S. frente al PTI, cuya implementación queda a partir de ahora a decisión de la entidad pública como una iniciativa adicional de transparencia y buen gobierno.
- 2) El proceso de implementación del PTE, desde junio de 2010, fue lento y se vio afectado por el cambio en la administración regional, en enero de 2011, y por el cambio en la conducción de la Secretaría de Gestión Pública –PCM a mediados del presente año. La implementación del PTE en términos de ajuste de los procesos y formatos de introducción

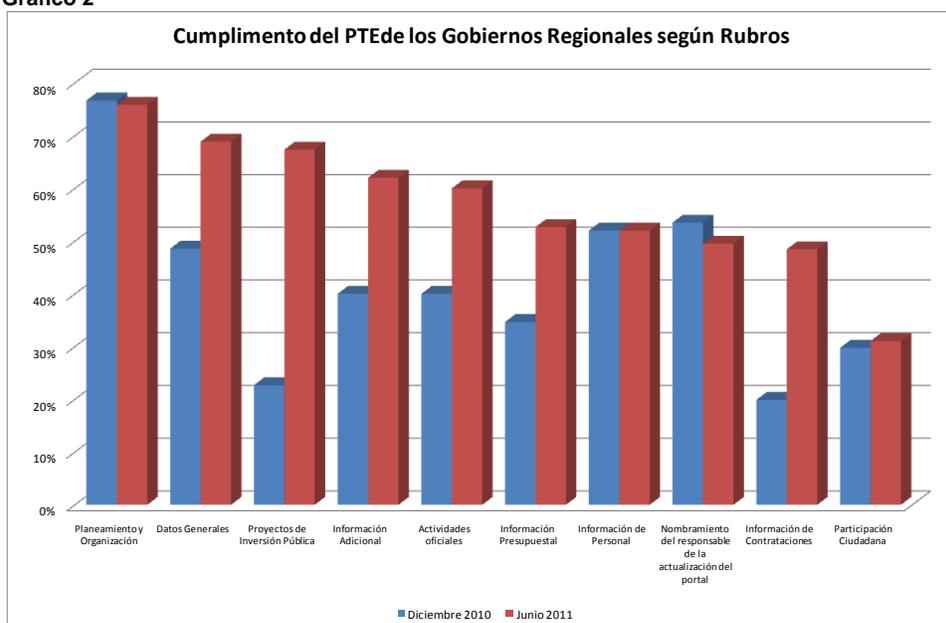
de contenido en la plataforma del PTE y capacitación de los funcionarios responsables fue lenta.

## 1.2. Resultados por rubros de información

### 1.2.1. Comparación evaluación 2011-II frente a 2010-IV (PTE)

El rubro con información de buen nivel es el correspondiente a planeamiento y organización y así se mantiene desde la evaluación anterior. Por el contrario la información que se mantiene con nivel deficiente es la correspondiente a participación ciudadana y contrataciones públicas, aunque este último mejoró notoriamente pero insuficiente en la última evaluación..

Gráfico 2



Fuente: PTE y PTI

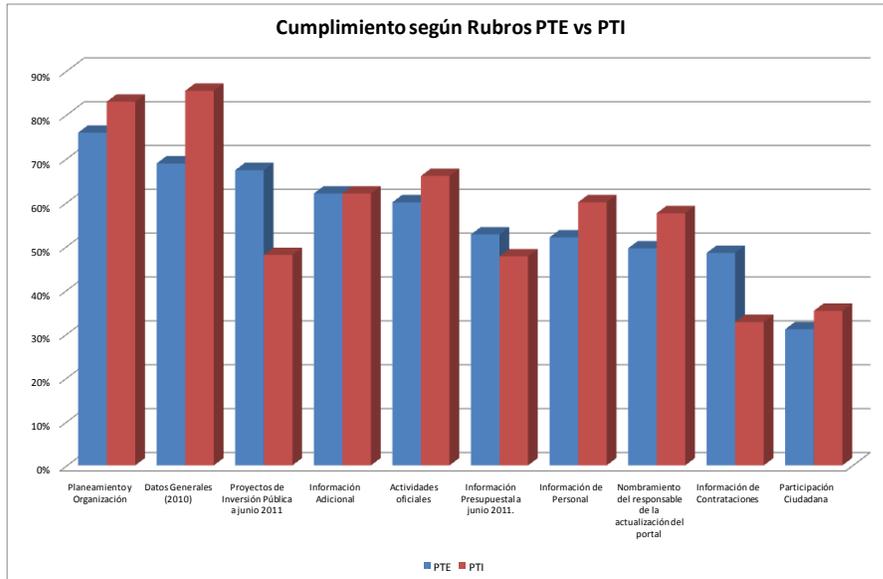
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

### 1.2.2. Comparación evaluación 2011-II. PTE frente a PTI

Si nos concentramos en la última evaluación podemos apreciar el buen nivel del rubro Planeamiento y organización y que el nivel medio de Datos generales sube de porcentaje, explicando en conjunto el ligero mejor desempeño del PTI frente al PTE.

Por el otro lado, en los desempeños deficientes, la información sobre participación ciudadana aumenta ligeramente y la información sobre contrataciones empeora. Otras informaciones cuya presentación empeora en el PTI frente al PTE son sobre los Proyectos de inversión pública y la Información presupuestal.

**Gráfico 3**



**Fuente:** PTE y PTI

**Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

En el análisis por rubros encontramos que:

- 1) En el rubro Participación Ciudadana, no existe en el PTE una estandarización detallada de la información mínima en los indicadores de presupuesto participativo, audiencias públicas y funcionamiento del Consejo de coordinación regional.
- 2) En la información de Contrataciones públicas, los procesos adjudicados están mejor implementados en el PTE, principalmente la convocatoria y las adjudicaciones que son informaciones que se actualizan a través de una interface con el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE). Además existe en el PTE un formato para llenar información detallada sobre los gastos en viáticos y pasajes, ordenes de servicio, gastos de telefonía, etc., los cuales establecen una pauta detallada de la información que debe contener el PTE.
- 3) En el rubro correspondiente al Funcionario responsable del portal, la información es mayor en el PTI porque el PTE establece contenidos mínimos que son superados por el PTI, tales como el link a la resolución ejecutiva regional (RER) de nombramiento.
- 4) En el rubro Proyectos de inversión pública, la actualización es mayor en el PTE, sobre todo en la información sobre la ejecución de los proyectos. Esto, tal vez, debido a la utilización de interfaces con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- 5) La información sobre datos generales es mayor en el PTI debido a que consignan todo un rubro específico al Consejo Regional y la producción normativa del Gobierno Regional, mientras que en el PTE esta información aparece como “disposiciones emitidas”, sin mayor detalle de los indicadores, cuando en los gobiernos regionales esta información es importante porque en su estructura orgánica tienen un órgano legislativo. Este sería un ejemplo de las “desventajas” de la estandarización que debe hacer abstracción de las especificidades de las entidades públicas y concentrarse en contenidos mínimos comunes.
- 6) El rubro de Planeamiento y organización es el que tiene mayor porcentaje de actualización, tal vez debido a que tiene indicadores muy específicos y su nivel de actualización es a mediano plazo.

### **III. Entrevistas a algunos funcionarios responsables del portal de transparencia**

A fin de encontrar mayor información que explique el desempeño de los gobiernos regionales en la implementación y actualización de sus portales de transparencia, se realizaron entrevistas a los funcionarios responsables del portal de transparencia.

#### **3.1. Gobierno Regional de Junín**

El desempeño del Gobierno Regional de Junín en la implementación del PTE ha sufrido una caída, En las dos últimas evaluaciones ha pasado de 70% de cumplimiento a 50%. El funcionario responsable del portal de transparencia<sup>5</sup>, explica la caída del desempeño debido a la migración a un nuevo servidor que dejó inoperativos los enlaces que venían funcionando.

Su percepción del PTE es que es útil porque estandariza criterios para definir la información que debe ser publicada. Además brinda un orden de presentación de la información.

La mayor dificultad que tiene para actualizar la información es que las gerencias y oficinas no le alcanzan la información a tiempo, ya que ven esa tarea como una carga adicional a sus labores. Por ello en el 2011 se ha elaborado una Directiva para una mejor coordinación con estas oficinas. Mostró su preocupación por la poca difusión que tiene el PTE.

Como requerimientos planteó acciones de capacitación para su equipo en la implementación del PTE (mayor comprensión de los rubros e indicadores) y mayor difusión entre los funcionarios regionales de los contenidos del TUO de la Ley de transparencia y acceso a la información pública para sensibilizarlos sobre la importancia de tener actualizado el PTE.

#### **3.2 Gobierno Regional de Apurímac**

El Gobierno Regional de Apurímac ha mantenido un bajo nivel en las dos últimas evaluaciones (20% en 2010-IV y 31% en 2011-IV). El funcionario responsable y un equipo técnico<sup>6</sup> fueron nombrados en marzo de 2011.

Como dificultades para actualizar la información mencionó el hecho que las gerencias y unidades no brinden la información requerida por considerarlas de carácter reservado lo cual, debemos añadir, revela un desconocimiento del TUO de la Ley. Se mencionó que en junio de 2011 se ha emitido un memorándum de la Gerencia General para solucionar esta situación.

La percepción de la persona entrevistada es que el PTE y el PTI generan un doble trabajo, de allí el uso constante de links del PTE al PTI. Como ventaja del PTE señaló que la información se encuentra estructurada y clasificada.

Mencionó que recibieron capacitación de la PCM en febrero de este año pero que el personal capacitado fue luego cambiado. Como acciones previstas indicó que el Gobierno Regional de Lambayeque brindará asistencia técnica al equipo del que forma parte y esperan realizar acciones de difusión del tema de la transparencia pública y la creación de una Oficina de Transparencia en la estructura del Gobierno Regional.

---

<sup>5</sup> Ing. José Medina

<sup>6</sup> El funcionario responsable es el Sr. Miguel Wharton. La entrevista se realizó a la Srta. Erika Sales Araujo, asistente administrativo del portal.

### 3.3. Gobierno Regional de Madre de Dios

El Gobierno Regional de Madre de Dios mantiene un PTE de muy bajo nivel (28% en 2010-IV y 15% en 2011-II). Lo que podría explicar este bajo desempeño es que el funcionario responsable<sup>7</sup> y su equipo<sup>8</sup> de trabajo han sido nombrados formalmente recién en junio de este año. Manifiestan, al igual que otros funcionarios regionales, que existen dificultades para lograr que las oficinas y gerencias les alcancen la información que requieren. Solicitan a la SGP-PCM actividades de capacitación.

### 3.4. Gobierno Regional de Ica

El Gobierno Regional de Ica se ubica en el primer lugar del ranking del PTE. El funcionario responsable del portal de transparencia<sup>9</sup> tiene un equipo de trabajo conformado por el anterior funcionario responsable<sup>10</sup>, el cual trabaja a tiempo completo en la actualización del PTE. Este funcionario recibió capacitación en 2010 de la SGP-PCM y está en comunicación con la Defensoría del Pueblo.

Las comunicaciones a las gerencias y oficinas se realizan a través de directivas y memorandos. El equipo se encarga de realizar las coordinaciones y hacer un seguimiento exhaustivo para conseguir la información.

En la percepción del Sr. Muchaypiña el PTE representa una ayuda, ya que se trabaja con interfaces al SIAF y al SEACE, que ya brindan la información y el trabajo se reduce a validar esta información. Parte de su trabajo consiste en apoyar a las oficinas para la rápida obtención de la información. Por ejemplo, se apoya a la Secretaria en el proceso de tipeo y escaneado de las resoluciones ejecutivas regionales.

Como ventajas del PTE se mencionó que brinda a la ciudadanía información uniforme y comparable. Se recomendó que la actualización del portal sea mensual, por lo menos.

## CONCLUSIONES

- 1) La ejecución del PTE está retrasada si se considera que su implementación fue ordenada hace más de un año. En la evaluación correspondiente al cuarto trimestre de 2010 el porcentaje de actualización de la información fue 41% y en la correspondiente a junio de 2011 es 55%.
- 2) En la práctica los gobiernos regionales mantienen junto a sus PTE sus PTI. En la última evaluación el porcentaje de actualización del PTI es 56% ligeramente superior al PTE que tiene 55%. Los gobiernos regionales están en una etapa de transición en la que el PTE se viene implementando muy lentamente. La importancia del PTI reside en el hecho de que al no estar sujetos al formato de contenidos mínimos del PTE, sus contenidos brindan información adicional o más detallada.
- 3) Existe una mengua en la actualización de los portales. El PTI llegó a tener un grado de actualización de 79% en la evaluación correspondiente al tercer trimestre de 2009 y

---

<sup>7</sup> Lic. Adm. Cesar Augusto Pastor Vela, Subgerente de Desarrollo Institucional e Informática.

<sup>8</sup> Está conformado por un responsable del área informática, un analista de sistemas y un técnico en informática.

<sup>9</sup> Econ. Carlos Fernando Flores Hernández, Gerente de Planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial. Fue nombrado en agosto de 2010.

<sup>10</sup> Sr. Abel Muchaypiña, quien nos dio la entrevista.

actualmente ese porcentaje es 56%. El PTE, que debía reemplazar al PTI, luego de una mejora apenas alcanza el 55%

- 4) Los gobiernos regionales de Ica, Amazonas, San Martín, Huancavelica, Tacna y Lambayeque cuentan con PTE de buen nivel. Estos mismos gobiernos regionales cuentan con PTI de buen nivel.
- 5) Los gobiernos regionales de Cusco, Madre de Dios, Apurímac, la Libertad, Puno, Ucayali, Moquegua, Tumbes y Lima presentan PTE de nivel deficiente.
- 6) Algunos gobiernos regionales como Ayacucho, Cusco, Moquegua y Ucayali no tuvieron operativas sus páginas web o dejaron de operar en el periodo de evaluación.
- 7) La información con mayor actualización en el PTE y PTI de los gobiernos regionales es la referida a planeamiento y organización. Por el contrario la información con menor grado de actualización o que no se publica es la referida a la participación ciudadana e información sobre contrataciones públicas.
- 8) Hace falta mayor capacitación y asistencia técnica por parte de la SGP-PCM a los funcionarios responsables del portal de transparencia, la mayoría de los cuales ha sido cambiada con la nueva administración regional.
- 9) Hace falta una mayor difusión del TUO de la Ley de transparencia y acceso a la información pública y sus mecanismos como el PTE.

## **RECOMENDACIONES**

- 1) El PTE, que tiene una lógica de contenidos mínimos, debe incorporar en su diseño las facilidades para que las entidades públicas que, en el marco de iniciativas de buen gobierno, deseen transparentar mayor información, útil para la ciudadanía interesada en los asuntos públicos, lo hagan sin necesidad de recurrir al PTI.
- 2) Debe promoverse la visita del PTE mediante un mayor esfuerzo por mostrar su utilidad comparada con la de los otros portales de información. Para ello su contenido debe hacerse más amigable y debe incentivarse una actualización frecuente de sus contenidos. La actualización trimestral de la información financiera hace que se prefiera visitar otras páginas más actualizadas como la Consulta amigable del SIAF o el portal del SEACE.
- 3) Promover un debate sobre la situación actual y el futuro de la implementación del PTE, entre los actores que han promovido y hecho seguimiento a la implementación y actualización de los portales de transparencia.
- 4) Se recomienda a los gobiernos regionales de Cusco, Madre de Dios, Apurímac, La Libertad, Puno, Ucayali, Moquegua, Tumbes y Lima implementar y actualizar sus PTE. De manera especial, se recomienda a los gobiernos regionales de Cusco, Ucayali y Moquegua mantener operativos sus páginas web institucionales donde muestran su PTI.



