

Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): La Libertad, Informe Final 2017

Jorge Morel, Instituto de Estudios Peruanos

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación anual de las actividades de cada Gobierno participante en la AGA. Este informe resume los resultados de la implementación del plan de acción de La Libertad, Perú, de Enero a Diciembre 2017.

Los informes del MRI para los gobiernos pioneros en el Programa Local de la OGP, se publicarán principalmente en línea. Como resultado, esta plantilla está esbozada en términos del diseño del sitio final del informe.

Mapa del sitio

- [Página resumen](#)
- [Contexto y alcance del plan de acción](#)
- [Proceso de desarrollo y monitoreo del plan de acción](#)
- [Compromisos](#)
- [Metodología y fuentes de la AGA](#)

Resumen

Período en revisión

Este informe resumirá los resultados de la implementación del plan de acción de La Libertad como parte del programa piloto subnacional, desde enero a diciembre de 2017.

Plan de acción en revisión	2017
Fechas de las acciones en revisión	01/2017 – 12/2017

Resumen de los hallazgos del MRI

El Gobierno Regional de La Libertad estableció un diálogo permanente entre gerencias, oficinas administrativas y organizaciones de sociedad civil para el desarrollo de su primer plan de acción. Los compromisos abordan temas prioritarios como seguridad, saneamiento, sector agrario y laboral. El desafío a continuación será mejorar y ampliar la colaboración con grupos de interés, elevar la ambición de los compromisos e incluir metas realizables en los tiempos establecidos para mejorar su estrategia de implementación.

Participación en AGA

Fecha del plan de acción	Enero 2017 – diciembre 2017
Agencia principal (Oficina, Departamento, etc.)	Entidad de coordinación: Comité de Gobierno Abierto (CGA) de La Libertad. Entidades implementadoras: Gerencia Regional de Defensa Nacional (GRDN), Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento (GRVCS), Gerencia Regional de Agricultura (GRA) y Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo (GRTPE).

Vista rápida

Tabla 1: Vista rápida		
Cantidad de compromisos		4
Grado de cumplimiento		
Completo		0
Sustancial		2
Limitado		2
No iniciado		0
Cantidad de compromisos con...		
Clara relevancia a un valor de AGA		4
Impacto potencial transformador		1
Implementación sustancial o completa		2
Los tres (⊕)		0
¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?	<i>Significativamente</i>	0
	<i>Excepcionalmente</i>	0

Prioridades del plan de acción

1. Promover la publicación de datos de producción agrícola, procedimientos laborales y saneamiento rural.
2. Creación de tecnologías para facilitar la legibilidad de la información sobre incidencias de criminalidad en la región y sistemas de agua y saneamiento.
3. Institucionalización de la participación de la sociedad civil para la implementación de los compromisos.

Contexto institucional

Este apartado resume la sección del contexto institucional y subnacional. Hace hincapié en la descripción de las principales instituciones responsables del plan de acción, sus capacidades de coordinación y cómo la estructura institucional aumenta o afecta el proceso de la AGA.

Liderazgo de la AGA en La Libertad

Para la participación de La Libertad en el plan piloto subnacional de la AGA, hay un claro liderazgo compartido entre el Comité de Gobierno Abierto (CGA), como ente supervisor, coordinador y de apoyo técnico en la elaboración de los compromisos; y las gerencias regionales, como implementadoras de los compromisos. Los poderes de coordinación entre el CGA y las gerencias son amplios, dado los

múltiples contactos que han mantenido ambos grupos de actores en el período de implementación. De acuerdo a la revisión de actas, el gobernador -la máxima autoridad del Gobierno Regional de La Libertad (GRLL)- encabeza formalmente la iniciativa de la AGA aunque no está involucrado regularmente en las reuniones del CGA ni en la implementación de los compromisos.

El mandato legal del plan de acción está contenido en resoluciones regionales públicas de carácter oficial, que son vinculantes para la actual administración regional. Entre ellos, la conformación del CGA a través de la Resolución Ejecutiva Regional 1173-2016-GRLL/GOB, así como instrumentos legales que anteceden al piloto subnacional pero que están vinculados a su implementación (como el “Plan Regional de Participación Ciudadana” de 2015 aprobado por Resolución Ejecutiva Regional N° 515-2015-GRLL/PRE o la “Directiva para la Integración de la Declaración y Plan de Acción de Gobierno Abierto” aprobada por Resolución Ejecutiva Regional 1913-2015-GRLL-GOB, además de la legislación nacional aplicable).

No hubo cambios a nivel político en el Ejecutivo regional durante el ciclo de implementación del plan de acción, aunque sí hubo cambios internos a nivel de gerencias: en septiembre de 2017 fue reemplazado el gerente general del GRLL Carlos Mattos (miembro del CGA) y en octubre de 2017 renunció el gerente regional de trabajo Orlando Añazco (responsable de la implementación del compromiso 4). Asimismo, también hubo cambios de actores clave que apoyaban la implementación del compromiso 1 sobre seguridad ciudadana: en concreto, en el mando de la policía regional y de funcionarios de la Dirección de Investigación Criminal – DIVINCRI!.

Tabla 2. Resumen del liderazgo de la AGA en La Libertad

1. Estructura	Si	No
¿Existe un punto de contacto designado claramente al proceso de la AGA (una persona)?	✓	
	Compartida	Única
¿Existe una sola agencia líder o hay un liderazgo compartido en los esfuerzos de la AGA?	✓	
	Si	No
¿El jefe de Gobierno lidera la iniciativa de la AGA?	✓	
2. Mandato legal	Si	No
¿Se establece el compromiso del Gobierno con la AGA a través de un mandato oficial y presentado al público?	✓	
¿Se establece el compromiso del Gobierno con la AGA mediante un mandato legalmente vinculante?	✓	
3. Continuidad y estabilidad	Si	No
¿Hubo algún cambio en la organización (u organizaciones) que lideró o participó en las iniciativas de la AGA durante el ciclo de implementación del plan de acción?	✓	

¿Hubo algún cambio en el liderazgo ejecutivo durante el ciclo del plan de acción de la AGA?		✓
---	--	---

Participación institucional

Esta subsección describe cuáles instituciones de Gobierno estuvieron involucradas en distintas etapas en la AGA.

En La Libertad, las instituciones gubernamentales protagónicas durante las distintas etapas del piloto subnacional de la AGA fueron las gerencias regionales. Estas últimas (16 en total) propusieron potenciales compromisos para el plan de acción en colaboración con sus consejos consultivos sectoriales, que representan a la sociedad civil. Las cuatro gerencias ganadoras (Defensa Nacional; Vivienda, Agua y Saneamiento; Agricultura; y Trabajo y Promoción del Empleo) fueron responsables de su implementación. La tabla 1.2. detalla qué instituciones estuvieron vinculadas en las diferentes etapas del plan de acción.

Hubo una amplia participación de representantes regionales de instituciones nacionales en la etapa de consulta de los compromisos. Ellos fueron consultados, pero -en líneas generales- no han sido socios en la implementación del plan de acción. Algunas excepciones son la Policía Nacional del Perú que ha ayudado en el compromiso 1², y -en menor medida- el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que capacitó a los representantes de la Gerencia de Vivienda en un componente específico del compromiso 2³ y AGRORURAL (un programa nacional de financiamiento a proyectos de inversión pública agrarios) que participa en las reuniones de la Gerencia de Agricultura sobre el compromiso 3⁴.

Finalmente, no hubo ninguna participación del consejo regional⁵ o de las instituciones de justicia regionales en las etapas de consulta, propuesta o implementación.

Tabla 3. Instituciones de Gobierno que participan en la AGA.

¿Cómo participaron las instituciones?	Ministerios, departamentos o agencias	Legislativo (parlamentos o consejos)	Instituciones de justicia (incluyendo agencias cuasi judiciales)	Otros (autoridades de distritos especiales, cuerpos paraestatales, etc.)
Consultar: Estas instituciones observaron o fueron invitadas a observar el desarrollo del plan de acción, pero no pueden ser responsables por los compromisos del plan de acción.	0	0	0	18 ⁶
Proponer: Estas instituciones propusieron compromisos para ser incluidos en el plan de	16 (gerencias)	0	0	0 ⁷

acción.				
Implementar: Estas instituciones son responsables por la implementación de los compromisos en el plan de acción, hayan o no propuesto los compromisos.	5 ⁸	0	0	3 ⁹

Resumen de los compromisos

Los compromisos contenidos en el plan de acción apuntaron principalmente a dos objetivos: mejorar el acceso a la información de los ciudadanos, a través de la innovación tecnológica en aplicativos móviles y navegadores en línea; y fomentar la participación ciudadana a través del establecimiento de convenios con las universidades regionales y de comités de seguimiento para cada compromiso.

El acceso a la información cubre datos de diversas fuentes: primero, aquellos que maneja el Gobierno regional, según sus competencias (por ejemplo, datos de producción agrícola o de procedimientos laborales); segundo, información que manejan instituciones nacionales (por ejemplo, datos sobre victimización que tiene la Policía Nacional del Perú); y tercero, información que manejan privados (por ejemplo, datos del proyecto “Trazadores”, auspiciado por la cooperación suiza, en materia de saneamiento rural).

Por su parte, se fomentó la participación ciudadana a través del involucramiento de las universidades regionales en la implementación de compromisos; la conformación de dos “comités multi-actor” encargados del seguimiento a la implementación de los compromisos 1 (seguridad ciudadana) y 2 (agua y saneamiento); y el involucramiento de un espacio preexistente de participación (fue el caso del Consejo Regional del Trabajo para el compromiso 4 sobre información laboral).

Los cuatro compromisos descritos en el plan de acción señalaron como beneficiarios a todos los ciudadanos de La Libertad, aunque durante la implementación, dos compromisos redujeron su público-objetivo (el compromiso 1 se aplicará inicialmente en barrios de la capital Trujillo a modo de piloto¹⁰ y el compromiso 2 se aplicará solamente en las áreas rurales de la región¹¹). El compromiso 4 referente información laboral, también redujo el número de servicios sobre los que proveería información a través del aplicativo o página web¹².

La implementación del plan de acción ha generado cambios internos en un nivel marginal en las prácticas del GRLL vinculados a dos compromisos: para el compromiso 1 sobre seguridad ciudadana y para el compromiso 2 sobre agua segura. Para el compromiso 1, el GRLL comprometió a la Policía Nacional para que brinde información sobre victimización dentro del aplicativo (información que actualmente no está abierta al público)¹³. Asimismo, involucró a docentes de una universidad privada en la implementación del compromiso y ha llevado adelante eventos de sensibilización sobre el proceso de implementación (al menos una conferencia de prensa y dos audiencias públicas). Para el compromiso 2, el GRLL creó el Comité de Agua y Saneamiento Interinstitucional Regional, nuevo espacio de participación con importante presencia de organizaciones de la sociedad civil que tiene entre sus

funciones la vigilancia de la implementación del compromiso¹⁴. También aplicó encuestas entre posibles usuarios del sistema, recogiendo sugerencias que fueron derivadas a los responsables del diseño de la plataforma; reactivó su área de monitoreo (que estará encargada del funcionamiento del aplicativo); y, finalmente, viene preparando una ordenanza para que el uso de la plataforma sea obligatorio entre las Áreas Técnicas Municipales encargadas del monitoreo de los sistemas locales de saneamiento en el Perú.

El GRLL no ha podido aportar evidencia de cambios en las prácticas gubernamentales en lo que toca al gobierno abierto para los compromisos 3 sobre mercado agrario y 4 sobre información laboral.

Tabla 4. Resumen: Evaluación del progreso por compromiso

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?					
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente	
1. Seguridad Ciudadana Participativa			✓		✓	✓		✓			✓				✓					✓		
2. Gestión Participativa el Agua			✓		✓	✓		✓			✓				✓					✓		
3. Mercado Agrario			✓		✓	✓		✓				✓		✓						✓		
4. Sistema de Información Laboral				✓	✓	✓		✓			✓		✓							✓		

Recomendaciones generales

I. Se sugiere uniformizar las definiciones clave de la Alianza para Gobierno Abierto (AGA) entre las gerencias y los consejos consultivos antes de la etapa de elaboración de los compromisos.

El investigador del MRI pudo constatar -a través de la revisión de documentos vinculados al plan de acción y entrevistas- que algunos actores mostraban desconocimiento o confusión sobre los valores de la AGA. Este fue el caso del valor “rendición de cuentas” que los actores asimilaban a mecanismos de fiscalización muy vagamente entendidos. Esta confusión llevó a que las cuatro

gerencias ganadoras de los compromisos pensaran que sus compromisos cumplían con el valor de la AGA, cuando no era el caso. De igual modo, en lo concerniente al valor de participación cívica, los compromisos finalmente seleccionados en su mayoría no fueron proactivos en la búsqueda de participación de nuevos sectores de ciudadanos, pese a ser uno de los postulados básicos de la AGA sobre este valor. Asimismo, en un caso específico, se citaban como fuentes durante la elaboración de un compromiso a valores que no eran estrictamente los de la AGA¹⁵.

Se sugiere que el Comité de Gobierno Abierto (CGA) -como ente supervisor de la creación e implementación del plan de acción- tenga un rol protagónico en uniformizar los términos que son la base de la elaboración de futuros compromisos. Es importante que el CGA haga esfuerzos sistemáticos por alinear los términos con los que se construirá un futuro plan de acción a través de al menos un evento de “lecciones aprendidas” del piloto subnacional, a inicios de 2018.

2. Se recomienda que los compromisos de un nuevo plan de acción reflejen el valor “Rendición de cuentas” de la AGA.

El investigador del MRI pudo constatar que las gerencias ganadoras buscaron durante la elaboración de compromisos que estos contribuyan a la rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. Sin embargo, la ausencia de un mecanismo de tipo cara al público que genere consecuencias administrativas en caso de incumplimiento -uno de los elementos centrales del valor tal como lo entiende la AGA- impidió reconocer el valor para todos los compromisos que son objeto de evaluación en este informe.

En ese sentido, se recomienda que un futuro plan de acción integre esta perspectiva de la rendición de cuentas en los compromisos, previa consulta con la Gerencia Regional de Asesoría Jurídica del GRLL. Esto significaría un cambio radical de la forma tradicional como se entiende la fiscalización en el Perú y posicionaría a La Libertad en la avanzada de este tipo de mecanismos a nivel de los demás gobiernos regionales.

3. Se sugiere una planificación óptima de los tiempos en que cada etapa de la elaboración del plan de acción tendría lugar.

Durante 2016, año de creación del plan de acción, se realizaron actividades cuya utilidad no resulta clara. Por ejemplo, el CGA realizó una selección informal de compromisos fuera de los parámetros de la AGA entre mayo y septiembre de 2016¹⁶. A su vez, se organizó un taller de priorización de compromisos en octubre de 2016 cuyos resultados no se tomaron en cuenta en la selección final de los mismos; lo que nuevamente revela fallos en la organización de las etapas. Esto redujo tiempo valioso que pudo haberse dedicado -por ejemplo- a que las gerencias se informen mejor sobre los valores de la AGA y tengan más tiempo de plantear mejores compromisos con aportes de la sociedad civil tradicional y no tradicional. Incluso mayor tiempo disponible hubiera permitido una revisión conjunta del borrador final del plan de acción e invertir recursos en la corrección de estilo y traducción al inglés del mismo, cuya lectura por momentos es difícil.

Por otro lado, la evidencia aportada por el GRLL muestra que actividades clave en la implementación de los compromisos fueron realizadas tarde en 2017. Por ejemplo, la aplicación de encuestas por parte de la Gerencia de Vivienda (vinculado al componente participativo del compromiso) se realizó en noviembre de 2017. Del mismo modo, la *hackaton* por parte de la Gerencia de Agricultura se realizó a fines del mismo mes.

Partiendo del reconocimiento de estos problemas, es fundamental que un nuevo proceso de construcción del plan de acción tenga etapas discernibles, espaciadas en un tiempo razonable y proporcionales, en semanas, a la cantidad de procesos desplegados en cada momento. También debe contar con fechas límite, y que el objetivo final sea crear un plan de acción que invite a la lectura de todos los sectores de la sociedad regional. Asimismo, es fundamental trabajar con un cronograma realista en que los últimos meses del año estén efectivamente dirigidos al cierre de las obligaciones asumidas en los compromisos y al reporte final de lo trabajado, tal como estaba planteado en el plan de acción.

4. Se aconseja establecer un protocolo de convocatoria a la sociedad civil, lo que ayudaría a la inclusión de OSC, organizaciones no tradicionales y ciudadanía en general.

El relacionamiento con la sociedad civil no se ha regido por un paradigma uniforme durante todo el proceso del piloto subnacional. En la creación del plan de acción se notó una ausencia de ciudadanía y sociedad civil no tradicional, pese a que hubo voces que advirtieron esa falencia¹⁷. Conseguir dicha participación hubiese complementado la de la mayoría de los actores de la sociedad civil que efectivamente participaron en el proceso de creación e implementación del plan de acción (quienes ya tenían una historia de colaboración previa con el GRLL en alguno de los varios mecanismos participativos que tiene la región).

Durante la implementación, la participación de la sociedad civil no tradicional mejoró (por ejemplo, con la inclusión de las universidades privadas) pero no a niveles que permitan señalar que se ha garantizado la diversidad de puntos de vista. En general han sido pocos los representantes de las universidades activamente involucrados en el piloto subnacional. También en el período de implementación decayó el papel de las dos organizaciones socias que son parte del CGA (AROLIB y la MCLCP), cuya labor de monitoreo ha estado personalizada básicamente en los apoyos del director ejecutivo de AROLIB. Las gerencias, por su parte, han llevado adelante estrategias diversas de relacionamiento con la sociedad civil, algunas estableciendo comités de amplia participación (agua y saneamiento, y trabajo) y otras con comités muy pequeños (defensa nacional y agricultura).

Partiendo de estas constataciones, es importante que en un futuro plan de acción las formas de involucramiento de la sociedad civil (tanto de la organizada como de la ciudadanía en general) sean más previsible. Esto puede lograrse, por ejemplo, mediante el establecimiento de un protocolo de convocatoria debidamente trabajado con la Gerencia de Imagen Institucional, encargada de los medios de difusión del GRLL. Este componente es particularmente importante, a su vez, para garantizar la representación de voces fuera de la capital regional Trujillo, un reto muy relevante para La Libertad cuya extensión territorial supera a la de otras entidades subnacionales participantes del programa piloto de la AGA.

5. Para un futuro plan de acción, se sugiere evaluar los tiempos de creación, aprobación y disponibilidad del presupuesto.

El corto tiempo entre la aprobación de la participación de La Libertad en el piloto subnacional y la implementación del compromiso¹⁸ dificultó conseguir recursos financieros dentro del marco presupuestal peruano (cuya formulación se da en el primer semestre de cada año, para ejecutarse en el año entrante). Hubiese sido deseable que el plan de acción elaborado en 2016 abordase este punto explícitamente, a la vez que incluyera una estrategia para atajar las dificultades que previsiblemente ocasionaría la ausencia de presupuesto.

Pensando en un futuro plan de acción, es crítico planificar un presupuesto a través de los canales internos del Estado peruano (que pasan por las oficinas administrativas del GRLL); o -en su defecto- postular a fondos concursables o contar con socios dentro del mundo privado (cooperación técnica internacional o empresas) que puedan aportar dichos recursos a la implementación.

6. Se recomienda que el CGA provea de información regular a la ciudadanía sobre los avances de los compromisos, independientemente de lo reportado por las oficinas implementadoras.

Uno de los mayores problemas encontrados durante el año de implementación ha sido la ausencia de OSC que efectivamente monitoreen los avances del plan de acción, más allá de las instituciones que forman parte del CGA o de aquellas que ayudan en la implementación de los compromisos. El GRLL no ha podido proveer evidencia significativa de que las organizaciones que son parte de los consejos sectoriales de cada compromiso hayan cumplido esta labor.

Este problema se explica porque en general el GRLL no ha provisto información de forma regular sobre el proceso. Si bien ha habido actividades de difusión a cargo de la Gerencia de Imagen Institucional, estas han sido dependientes del avance y lo declarado por cada gerencia y han tenido un carácter promocional. Esto no ha permitido al público contar regularmente con información balanceada del avance de los cuatro compromisos en su conjunto. Incluso aunque no se haya planificado una estrategia para convocar a OSC en el monitoreo, la sola provisión de información regular hubiese incentivado el seguimiento o interés espontáneo de individuos, organizaciones, ciudadanía o medios de prensa.

En ese sentido, a futuro sería de mucha utilidad la presentación regular de actualizaciones sobre la implementación, que puede darse a modo de boletines (enviados a comienzos de mes, quincena, fin de mes, etc.), de tal forma que el público interesado sepa cuándo esperar novedades sobre el tema, pueda monitorear, comparar el avance de los compromisos entre ellos y aportar sugerencias al proceso. Para ello, es crítico que el CGA institucionalmente o a través de delegación en otro organismo, provea esta información a la ciudadanía lo que podría generar una sana competencia entre oficinas, por cumplir los procesos y documentarlos.

7. Se aconseja clarificar los tipos de apoyo que brinda la AGA entre todos los participantes del plan de acción.

Algunos actores demostraban confusión sobre los tipos de apoyo que la AGA proveería durante el año de implementación de los compromisos¹⁹. En concreto, algunos esperaban que fuese un apoyo más cercano, particularmente para asesorar a las agencias implementadoras sobre las decisiones que tomaban y hasta qué punto su trabajo respondía positivamente a las expectativas de la evaluación del MRI.

A futuro sería importante que los actores participantes se informen mejor sobre la clase de apoyos que pueden esperar de la AGA, así como de sus valores y terminología. Para ello, reforzar las capacidades de comunicación de aquellos con los puntos de contacto es fundamental ya que éstos suelen tener un panorama claro de las competencias y atribuciones de la AGA. Esto podría pasar por crear foros internos (del tipo “preguntas frecuentes”) que permitan a los puntos de contacto contestar sucinta y por única vez a preguntas comunes entre las agencias implementadoras y demás participantes del plan de acción (se evita así sobrecargar las funciones de los puntos de contacto).

8. Se recomienda mejorar la navegabilidad del repositorio en línea.

Muchas actualizaciones en el repositorio se guardan en carpetas de difícil acceso para quien no está familiarizado con el sistema. Por ejemplo, la carpeta llamada “Publicaciones” contiene varios avances que ocurrieron durante el año de implementación pero su ubicación no ocupa un lugar importante en la portada del repositorio. Se recomienda que la navegabilidad del sitio web se mejore haciendo más sencillo y visible el acceso a las actualizaciones.

9. Se sugiere apostar por la creación de documentos de gestión que ayuden a consolidar lo avanzado en el piloto subnacional.

Finalmente, traducir los valores de la AGA en documentos de gestión (como el Reglamento de Organización y Funciones) y eventualmente nuevas instituciones dentro del GRLL ayudaría a cimentar lo avanzado para los próximos años. A finales de 2018 habrá elecciones subnacionales en el Perú y -dada la nueva legislación que prohíbe la reelección de gobernadores regionales- un hipotético plan de acción 2018-2019 será implementado por dos gestiones²⁰. En ese sentido, sería importante trasladar los avances en las prácticas de gobierno abierto en normas que ayuden a la próxima gestión a conocer y valorar positivamente lo avanzado.

¹ Entrevista con Sr. César Campaña, gerente de Defensa Nacional del GRLL.

² Entrevista con Sr. Campaña.

³ Entrevista con la Gerente de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Sra. Lita Urbina. Se trata de la plataforma web sobre el estado de los sistemas de saneamiento en el país (portal que, en un primer momento, se pensó que proveería de información al aplicativo del compromiso).

⁴ Entrevista con el Sr. Segundo Vergara, especialista de la Gerencia Regional de Agricultura del GRLL.

⁵ El Consejo Regional es definido por la ley de gobiernos regionales como el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional (artículo 11). Está constituido por al menos un representante de cada provincia de la región. Si bien no ha participado en alguna de las etapas del plan de acción, el Gobierno regional informa periódicamente al Consejo Regional sobre los avances del plan de acción (Entrevista con el Sr. Carlos Chunga, punto de contacto del GRLL).

⁶ Incluye a: representantes de gobiernos municipales, AGRORURAL, Ministerio de Cultura, Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA, Instituto Nacional de Innovación Agraria – INIA y Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL.

⁷ Dada la ausencia de actas detalladas en las reuniones, no se puede establecer con certeza hasta qué punto las voces de las oficinas estatales fuera del GRLL fueron tomadas en cuenta en las propuestas finales de compromisos.

⁸ Se refiere a las gerencias ganadoras y la Subgerencia de Tecnologías de la Información del GRLL. Como veremos más adelante, para el caso del compromiso 2 (gestión participativa del agua), la Subgerencia de Tecnologías de la Información del GRLL ha sido responsable de la elaboración del diseño del sistema propuesto en el compromiso (Entrevista con Sra. Urbina).

⁹ Entre ellos: Policía Nacional del Perú, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y Agrorural.

¹⁰ Se espera que a futuro el uso del aplicativo se extienda a toda la región (Entrevista Sr. Campaña).

¹¹ De acuerdo con la Gerente de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Sra. Lita Urbina, el aplicativo se centrará en el área rural para no chocar con las competencias de la empresa SEDALIB encargada de la provisión de agua en las áreas urbanas (esta empresa no forma parte del plan de acción).

¹² Informe final de cumplimiento de hitos de la Gerencia de Trabajo y Promoción del Empleo.

¹³ No obstante, en el diseño final del aplicativo no hay referencias a este punto, como veremos más adelante.

¹⁴ Si bien la resolución de creación del comité no especifica entre sus funciones el monitoreo del compromiso del piloto subnacional, esta atribución se ha dado en la práctica durante el año de implementación.

¹⁵ Entrevista con informante anónimo. Estas confusiones pueden deberse al trabajo anterior del GRLL con el proyecto “Progobernabilidad”, auspiciado por la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, que fraseaba gobierno abierto en torno a otros valores, particularmente de gobierno electrónico (Entrevista con señores Manuel Borja y Réjean Roy, representantes de Progobernabilidad).

¹⁶ Véase al respecto el documento “Resumen Ejecutivo. Propuesta de Compromisos para el Plan de Acción de Gobierno 2016 – 2017. Gobierno Regional La Libertad”.

¹⁷ Entrevista señores Borja y Roy.

¹⁸ La aprobación de La Libertad como uno de los pilotos subnacionales se dio en abril de 2016 y la implementación inició en enero de 2017.

¹⁹ Requerimiento explícitos de apoyo fueron planteados por miembros de la Gerencia de Agricultura y por los consultores de Progobernabilidad que apoyaron en la creación del plan de acción.

²⁰ Si bien existe una prohibición de reelección que recae en el actual gobernador regional, la nueva gestión podría ser del mismo partido. El partido gobernante en La Libertad se llama Alianza para el Progreso.

Contexto institucional, subnacional y alcance del plan de acción.

Esta sección sitúa los compromisos del plan de acción en un contexto más amplio. El énfasis del informe del MRI está en el desarrollo e implementación del plan de acción de la AGA. Sin embargo, para asegurar la credibilidad del informe y de la AGA más ampliamente, y para informar versiones futuras del plan, se pide a los investigadores que consideren brevemente el contexto institucional en el cual se enmarca el plan. Considera acciones significativas que no están cubiertas por el plan pero que son relevantes a los valores de la AGA y la participación de la entidad en la Alianza. El énfasis debe ser en el contexto subnacional específico, aunque los investigadores pueden hacer alguna referencia al contexto nacional más amplio al afectar la implementación en el nivel subnacional (sea en referencia al nivel de barrio o en el municipio, o al contexto estatal y federal).

Antecedentes y contexto general

El Perú cuenta con un sistema unitario descentralizado según el artículo 43 de su Constitución. La Libertad es uno de los 26 gobiernos regionales, las unidades subnacionales más grandes del país (seguidas por los gobiernos provinciales y los distritales, en ese orden). El GRLL es encabezado por el gobernador regional como órgano ejecutivo; y el consejo regional como órgano refrendador y fiscalizador. Las funciones administrativas y sectoriales del Gobierno regional las asumen las gerencias regionales temáticas, encabezadas por el gerente general, responsable de la coordinación entre ellas.

La gestión del Gobierno regional dura cuatro años: la actual gestión terminará su mandato en 2018. Desde 2015, los gobernadores regionales no pueden postular a la reelección. El partido en el Gobierno se llama Alianza para el Progreso.

El Comité de Gobierno Abierto (CGA) es el responsable de velar por el cumplimiento del plan de acción²¹. Está compuesto por un comité ejecutivo paritario entre tres miembros del Estado y tres miembros de sociedad civil; y un comité técnico que incluye a una mayoría de miembros de las gerencias administrativas del GRLL (Planeamiento, Imagen Institucional, Administración, Presupuesto, Cooperación Técnica y subgerencias de Planeamiento, Recursos Humanos y Tecnologías de la Información). Los responsables de la implementación de los compromisos son las cuatro gerencias regionales ganadoras durante el proceso de selección de 2016 (Defensa Nacional; Agua, Construcción y Saneamiento; Agricultura; y Trabajo y Promoción del Empleo). Las funciones desempeñadas por todos estos actores en relación al plan de acción están gobernadas por instrumentos normativos oficiales, públicos y de carácter vinculante.

Durante 2017, el GRLL enfrentó dos grandes retos que dificultaron la implementación de los compromisos: la ausencia de presupuesto y los daños causados por el fenómeno El Niño.

Los gobiernos regionales del Perú tienen amplias competencias en materiales sociales y productivas, aunque sus ingresos fiscales dependen mayormente del Gobierno nacional (alrededor del 77% de sus ingresos provienen de éste)²². El ciclo presupuestal peruano por el cual los gobiernos regionales acceden a financiamiento incluye: a) un período de programación, entre abril y junio, en que los gobiernos regionales definen sus programas, proyectos y actividades prioritarias, b) un período de formulación, entre julio y agosto, en que los gobiernos regionales envían al Gobierno central su propuesta de presupuesto, que posteriormente el Ejecutivo remite al Congreso y c) un período de aprobación, entre

septiembre y diciembre, en que el Gobierno central y las instituciones sustentan ante el Congreso la propuesta general de presupuesto del sector público, que se materializa en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto vigente para el año siguiente²³.

El ciclo presupuestario peruano (cuya etapa de formulación, como se señaló, culmina a mediados de cada año para aplicarse en el año siguiente) no ayudó a la pronta implementación de los compromisos del plan de acción (seleccionados en octubre de 2016). En ese sentido, la implementación inició en 2017 sin respaldo presupuestal y eso obligó a las gerencias de Defensa Nacional, Agricultura y Laboral a buscar un socio implementador *ad honorem* en las universidades regionales. Esto a su vez significó un sometimiento del avance de los compromisos al cumplimiento de las formalidades internas de las universidades. Por ejemplo, en el caso de la Gerencia de Trabajo sobre el compromiso 4, la aprobación del convenio de cooperación con la Universidad Privada del Norte nunca se materializó, debido a que dicha aprobación debía pasar por varios órganos internos de esta universidad.

Por otro lado, la falta de personal dedicado a la implementación del plan de acción ha sido un problema, algo que estuvo atado también a la falta de presupuesto durante el 2017. Para las gerencias de Agricultura y Laboral, la falta de personal fue particularmente problemática²⁴. En general, todas las gerencias han tenido que atribuir funciones vinculadas a la implementación del plan de acción a personal que tiene a cargo otras varias responsabilidades²⁵. Las demoras en la aprobación del presupuesto también se debieron a los cambios que el Gobierno del Perú viene implementando en el sistema de inversión pública²⁶.

El 2017 ha sido un año de reconfiguración de prioridades para la región. En febrero de 2017 el fenómeno El Niño -el calentamiento de las aguas frías del Océano Pacífico sur que ocasiona lluvias y aumento del caudal de los ríos en la costa desértica del Perú- afectó severamente a La Libertad, particularmente a la capital Trujillo. Hasta agosto de 2017, el Instituto de Defensa Civil del Perú (INDECI) -organismo público encargado de las políticas de preparación, respuesta y rehabilitación frente a desastres- reportaba 79.623 personas damnificadas y 386.521 personas afectadas por el temporal, la segunda región con población más afectada por el fenómeno después de Piura²⁷. En daños a viviendas, la región tenía 19.151 viviendas destruidas o inhabitables y 104.174 viviendas afectadas, 47 colegios destruidos y 457 afectados; y 3 instalaciones de salud destruidas y 167 afectadas²⁸, además de daños en la infraestructura de transporte y de la agricultura. Para el GRLL, el fenómeno El Niño significó una paralización de sus actividades ordinarias para prestar plena atención a las actividades de emergencia y reconstrucción: desde mediados de febrero hasta abril, por orden del gobernador regional, todos los gerentes regionales establecieron su residencia temporal en los sitios afectados²⁹. Esto a su vez se tradujo en un abandono de los cronogramas originales expuestos en el plan de acción para la implementación de compromisos, los cuales empezaron a retomarse desde mayo de 2017.

Prioridades de las partes interesadas

El plan de acción, de acuerdo a las autoridades regionales y sociedad civil consultada, reflejaba bien sus prioridades hacia 2016, año que inició su formulación³⁰. Para el caso de las autoridades, al estar la elaboración de compromisos vinculada a la labor de las gerencias regionales (uno de los pedidos explícitos de las oficinas administrativas del GRLL), existía un vínculo estrecho entre los temas que

fueron finalmente elegidos y las líneas de trabajo y los instrumentos regionales de gestión preexistentes (particularmente el Plan Operativo Institucional – POI, instrumento anual en el que el GRLL establece sus actividades de corto plazo)³¹.

En el caso de la sociedad civil también encontramos evidencia de la importancia de los temas seleccionados para su agenda³². Por ejemplo, el Plan de Desarrollo Concertado de La Libertad (PDCLL) 2016-2021, máximo instrumento de planificación concertada en la región que incluye aportes de la sociedad civil, recoge todos los temas que se han traducido en los compromisos del piloto de la AGA³³, además de un proyecto específico de “mejoramiento de la transparencia a través de la promoción del gobierno abierto” (PDCLL 2016: 147)³⁴. Asimismo, el Plan Operativo Institucional (POI) del GRLL del año 2016, señala entre sus objetivos específicos en materia institucional -además de los temas sectoriales- “fortalecer los espacios de participación de sociedad civil (POI 2016: 23)³⁵.

En un hipotético segundo plan de acción, el GRLL considera prioritario articular los valores de gobierno abierto de la AGA con la agenda de reconstrucción de infraestructura tras el fenómeno El Niño de febrero de 2017. Esta puesta en agenda del tema se corresponde bien con la del Gobierno nacional, el cual está promoviendo lo que denomina el Plan de Reconstrucción con Cambios, que no sólo vuelva la infraestructura al estado anterior al temporal de lluvias y aludes, sino que cambie el contexto institucional de las regiones para hacerlas más eficientes y transparentes para enfrentar catástrofes naturales³⁶. La sociedad civil organizada también respalda este acercamiento: AROLIB y MCLCP, por ejemplo, vienen participando activamente en varios foros sobre la reconstrucción en el norte del Perú³⁷.

Alcance del plan de acción en relación con el contexto subnacional

Si bien no es trabajo del MRI decirle a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil lo que puede estar o no en los planes de acción, los Principios Guía del MRI sí requieren que el MRI identifique la medida en que el plan de acción y sus compromisos reflejan, en un cierto contexto subnacional, los valores de transparencia, rendición de cuentas y participación cívica de la AGA, según se articulan en la Declaración de Principios de la AGA y los artículos de la gobernanza.

- *El Plan de Reconstrucción con Cambios ofrece una coyuntura ideal para acercar la gestión regional a los valores de la AGA.*

Tras las afectaciones por el fenómeno El Niño, el Gobierno peruano se comprometió al Plan de Reconstrucción con Cambios, entendiendo por ello una reconstrucción que devuelva el bienestar perdido a los damnificados pero que a la vez cambie el actual *statu quo* de la precariedad de la infraestructura asociada a la ausencia de un enfoque de riesgos frente a desastres, al incumplimiento a la ley y la corrupción³⁸. En abril de 2017, el Gobierno peruano logró la aprobación de la Ley 30556, que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la autoridad para la reconstrucción con cambios. La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios -de rango ministerial- tiene amplias facultades y presupuesto para este fin.

Como se señaló anteriormente, la articulación de la reconstrucción con un segundo plan de acción calzaría bien con las prioridades tanto de autoridades - nacionales y regionales- y sociedad civil en la región. Por ejemplo, el Gobierno nacional ha incentivado la creación de “veedurías ciudadanas”, espacios de la sociedad civil que vigilan los procesos de contratación pública en el marco de las actividades de reconstrucción³⁹. En el caso de La Libertad, el modelo de veedurías ciudadanas ha sido exitoso, a decir

de la gran cantidad de OSC que se han movilizado en torno a la iniciativa, entre ellas AROLIB y la MCLCP, aunque su alcance se ha visto limitado por problemas operativos⁴⁰. Impulsar los valores de la AGA a través de las veedurías u otro tipo de mecanismo en el marco del Plan de Reconstrucción con Cambios ayudaría a sostener los esfuerzos de varias instituciones y podría significar un punto de quiebre significativo respecto a prácticas anteriores.

²¹ Cabe resaltar que el plan de acción y la resolución de creación del CGA no especifican las funciones de este comité, por lo que la presente definición se ajusta a las funciones efectivamente realizadas durante 2017.

²² Véase: El Comercio. “El 77% del presupuesto de regiones depende del Gobierno Central”. 01/08/16. Accesible en: <http://bit.ly/2zba9E0>

²³ Una explicación sencilla del ciclo presupuestal peruano puede encontrarse aquí: Vigila Perú. “El ciclo del presupuesto público”. <https://is.gd/rnYCsx>

²⁴ En la reunión con la Gerencia de Agricultura, el representante de la Junta de Usuarios de Moche planteó la necesidad de apoyo logístico para cumplir con las funciones del compromiso. Asimismo, la Gerencia Regional de Trabajo señaló no contar con una unidad de informática, elemento indispensable para el funcionamiento del aplicativo del compromiso (Entrevista con el gerente encargado Sr. José Rodríguez).

²⁵ Finalmente, en octubre de 2017, el ítem presupuestal se incluyó para el presupuesto del año 2018: asciende a 1.347.451,24 soles, alrededor de 415.000 dólares americanos para los cuatro compromisos. La información está disponible en línea en la web del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú: <http://ofi5.mef.gob.pe/invierte/formato/verProyecto/3438>

²⁶ El nuevo sistema se llama “Invierte.pe” y significó un reto para el GRLL que trabajaba bajo los estándares del anterior sistema (Entrevista con Sr. Chunga).

²⁷ INDECI (2017). *Información de Emergencias y Daños Producidos por el “Niño Costero”, 07 agosto 2017 (Procesamiento al 96%)*, p. 4.

²⁸ INDECI (2017), p. 5

²⁹ Entrevista con Sr. Chunga.

³⁰ Entrevista con señores Torres, Chunga y León.

³¹ Entrevista con señores Chunga y Vera.

³² Entrevista con señores Leopoldo León y Mercedes Eusevio de Saavedra.

³³ Por ejemplo, en seguridad pública, el PRDC incluye referencias al programa regional de seguridad ciudadana (PRDC: 76). En saneamiento el plan incluye la constitución del plan regional de saneamiento por un valor aproximado de 48 millones de dólares (PRDC: 96). En agricultura, el PRDC señala que busca incrementar el índice de productividad agrícola a 2021 a un tasa mayor a 0.86, objetivo que se condice bien con la implementación del compromiso 3 (PRDC : 78). En materia de formalización laboral - eje del compromiso 4- el PDRC señala que la meta al 2021 es reducir la informalidad laboral a menos del 65.9% (PRDC: 77).

³⁴ Véase el plan aquí: <http://bit.ly/2zgjycS>

³⁵ Véase: Gerencia Regional de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial (2016). *Plan Operativo Institucional POI 2016*. Volumen I, Sección A, p. 23.

³⁶ Entrevista con señores Torres y Chunga.

³⁷ Entrevista con Sr. Leopoldo León, 11/10/17. Por ejemplo, en abril de 2017, AROLIB participó en el Segundo Foro Regional sobre Gestión de Riesgo de Desastres "Rehabilitación y Reconstrucción con Participación Ciudadana". Accesible en: GRIDES Trujillo – Gestión de Riesgo de Desastres (23/04/17). “El día viernes 21 de abril del 2017, realizamos el Segundo Foro Regional...” [Actualización Facebook], Accesible en: <https://is.gd/kKPPz7> Sobre la MCLCP y sus distintas intervenciones durante y después de la emergencia, véase: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2017). *Recomendaciones al proceso de reconstrucción*. Agosto de 2017. Accesible en: <https://is.gd/aEsPHh>

³⁸ Por ejemplo, sobre el incumplimiento de la ley, muchos de los perjudicados por las lluvias o los aludes vivían en zonas peligrosas cercanas al cauce los ríos, pese a que está prohibido por la legislación peruana. Sobre la corrupción, el Perú vivió la experiencia del llamado “Fondo de Reconstrucción del Sur” (FORSUR), institución creada para apoyar la reconstrucción del sur del Perú tras el terremoto de 7.9 grados en 2007, sobre la que pesan varias denuncias de corrupción. Véase: Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (2017). “Plan de Reconstrucción con Cambios”, pp. 3 - 4. Disponible aquí: <http://www.rcc.gob.pe/?p=2305>

³⁹ Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (2017: 11). Véase por ejemplo “MINAGRI y Colegios Profesionales ponen en marcha Veedurías Ciudadanas para reconstrucción” Accesible aquí: <https://is.gd/LzJDaa>

⁴⁰ Entrevista con Federico Tenorio, director ejecutivo de CEDEPAS Norte. No obstante, las veedurías no cuentan con recursos financieros para sostener las actividades diarias de sus voluntarios (por ejemplo, transporte, vestimenta especial, alimentación)

lo que desincentiva un involucramiento permanente de éstos. Véase al respecto: “Veedurías ciudadanas serán un saludo a la bandera” *La República*, 18 de octubre de 2017. Accesible aquí: <https://is.gd/1lad40> y “Iniciaron las veedurías ciudadanas a los trabajos en el río Piura”, *RPP*, 13 de noviembre de 2017. Accesible aquí: <https://is.gd/tTLG5D>

Proceso de desarrollo y monitoreo del plan de acción

Proceso de desarrollo del plan de acción

Los gobiernos que participan en la AGA siguen un proceso de consulta durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción. Esta sección resume el desempeño de La Libertad durante el desarrollo del primer plan de acción.

Requerimientos básicos de la AGA

Los gobiernos subnacionales recibieron la siguiente guía sobre su participación durante el desarrollo e implementación del plan de acción:

Mayo – noviembre 2016: Desarrollo de los compromisos: Los participantes establecen formas de trabajar con las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos fuera del Gobierno, y usan estos mecanismos para identificar las áreas prioritarias para los compromisos. Los compromisos específicos se deben desarrollar en equipo con la sociedad civil, permitiéndoles la oportunidad de apoyar a los gobiernos en su redacción y en el establecimiento de los hitos. Los compromisos redactados se deben compartir con la Unidad de Apoyo de la AGA, mientras se estén desarrollando, y luego para recibir comentarios y asesoría en los meses de octubre-noviembre. Los compromisos se deben finalizar y acordar para finales de noviembre con el fin de que puedan ser anunciados en la Cumbre de la AGA en diciembre.

El Gobierno Regional de La Libertad (GRLL) cumplió con los requisitos básicos exigidos por la Alianza de Gobierno Abierto (AGA). Siguiendo la hoja de ruta establecida por el GRLL para su participación en el piloto subnacional y según la evidencia recogida a través de documentos y entrevistas, se han podido constatar cuatro etapas relevantes respecto a la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el proceso:

- I. Inicio del proceso de elaboración de compromisos (2 de septiembre al 7 de octubre de 2016):** Esta etapa inició con un taller de inducción a las diferentes gerencias del GRLL (de asistencia obligatoria)⁴¹ a través del cual se presentó el instructivo que detalla el procedimiento de postulación de compromisos.⁴² Según este documento, cada gerencia (de las dieciséis que existen) presentaría alrededor de cinco actividades como potenciales compromisos al Comité de Gobierno Abierto.⁴³ El instructivo especificaba: “las gerencias regionales convocarán formalmente a sus Consejos Consultivos Regionales Sectoriales, o en su defecto a las Organizaciones de la Sociedad Civil activas en su sector, con la finalidad de debatir y definir qué procesos, productos o servicios [...] se propondrán para la iniciativa de Gobierno Abierto.”⁴⁴ Los Consejos Consultivos Regionales son instancias de diálogo entre las gerencias y sociedad civil vinculada a la temática de la oficina.⁴⁵ Las actas de reunión entre las gerencias regionales y las OSC agrupadas en sus consejos consultivos consignadas en el plan de acción⁴⁶ muestran que la participación de sociedad civil fue de aproximadamente el 36% del universo total de participantes⁴⁷ en todas las gerencias (frente al 64% restante de los funcionarios del GRLL y de las oficinas locales del Gobierno nacional).⁴⁸ Más

allá de las actas que muestran la agenda de las reuniones, los acuerdos arribados y los participantes, las gerencias no han guardado evidencia sobre cómo fue la dinámica interna de las reuniones con sus consejos consultivos, salvo excepciones.⁴⁹

2. **Reuniones de presentación y revisión de propuestas de compromisos (12 al 19 de octubre de 2016):** Esta etapa consistió en la presentación ante el Comité de Gobierno Abierto de las actividades que las gerencias regionales y sus comités consultivos y/o sociedad civil habían identificado como potenciales compromisos (en total fueron 56 actividades). El Comité brindó retroalimentación a estas propuestas iniciales. En esta etapa, participaron básicamente dos organizaciones de sociedad civil: la Asociación Regional de ONGD de la Libertad (AROLIB)⁵⁰ y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), las cuales son parte del Comité de Gobierno Abierto. Ambas organizaciones participaron comentando las actividades sometidas a consideración por las gerencias.⁵¹
3. **Reunión de priorización (21 de octubre de 2016):** En la reunión de priorización (21 de octubre de 2016), las gerencias presentaron 23 iniciativas mejoradas.⁵² En este taller participaron básicamente los representantes de las gerencias regionales y la presencia de sociedad civil fue mínima (alrededor de 8% de participantes).⁵³ Se seleccionaron diez potenciales compromisos a través de un sistema de votación propuesto por el facilitador del evento ProGobernabilidad.
4. **Selección de compromisos finales por el Comité de Gobierno Abierto (25 de octubre de 2016):** Esta etapa consistió en la selección final de cuatro compromisos por el Comité de Gobierno Abierto. Si bien en el taller de priorización se seleccionaron diez compromisos (de entre los que obtuvieron mayor puntaje), el comité tomó en consideración para su selección el universo de 23 iniciativas mejoradas. El Comité Ejecutivo -parte del Comité de Gobierno Abierto- tiene un número paritario de representantes del GRLL y la sociedad civil, lo que permitió que fueran capaces de revisar y priorizar compromisos activamente.⁵⁴

Una vez establecidos los cuatro compromisos finales, se enviaron a la Unidad de Soporte de la Alianza de Gobierno Abierto para su revisión dentro de los plazos establecidos.⁵⁵

Tabla 5. Requerimientos básicos

<p>1. Mecanismo de participación: ¿Hubo forma de trabajar con las OSC y otros grupos?</p> <p>Guía: Los participantes establecen formas para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos fuera del Gobierno, y usan estos mecanismos para identificar áreas de prioridad para los compromisos.</p>	<p>Sí</p>
<p>2. Identificación de prioridades: ¿La sociedad civil fue capaz de ayudar a identificar áreas de prioridad para los compromisos?</p> <p>Guía: Los compromisos específicos se deben desarrollar en equipo con la sociedad civil, permitiéndoles la oportunidad de apoyar a los gobiernos en su redacción y en el establecimiento de los hitos.</p>	<p>Sí</p>
<p>3. Desarrollo del compromiso: ¿Participó la sociedad civil en el desarrollo/redacción de los compromisos y los hitos?</p> <p>Guía: Los compromisos específicos se deben desarrollar en equipo con la sociedad civil, permitiéndoles la oportunidad de apoyar a los gobiernos en su redacción y en el</p>	<p>Sí</p>

establecimiento de los hitos.	
<p>4. Revisión: ¿Se presentaron los compromisos para su revisión a la Unidad de Apoyo de la Alianza para el Gobierno Abierto, antes de su finalización?</p> <p>Guía: El borrador de los compromisos se debe compartir con la Unidad de Apoyo de la AGA mientras están en desarrollo, y para recibir comentarios y asesoría entre los meses de octubre-noviembre.</p>	Sí
<p>5. Presentación: ¿Se presentaron los compromisos a tiempo?</p> <p>Guía: Los compromisos se deben finalizar y acordar para finales del mes de noviembre, con el fin de que se puedan publicar y anunciar en la Cumbre de la AGA en diciembre.</p>	Sí

Apertura de la consulta

¿Quiénes fueron invitados?

Tanto AROLIB como la MCLCP (además de las universidades regionales) son parte del Comité de Gobierno Abierto de La Libertad, representando a sociedad civil.⁵⁶ No se ha acreditado un proceso de elección abierto que llevase a la selección de AROLIB y MCLCP como representantes de sociedad civil para el piloto subnacional: su selección fue por parte del GRLL sobre la base de su presencia territorial en varias provincias de la región y de su historial de trabajo previo con las gerencias del GRLL.⁵⁷

Para las reuniones de elaboración de los compromisos, cada una de las dieciséis gerencias del Gobierno regional convocó a actores de la sociedad civil que eran parte de sus consejos consultivos (y a otros actores que considerasen relevantes para la temática abordada).⁵⁸ Cabe anotar, no obstante, que no todos los consejos consultivos estaban activos al momento de la elaboración de los compromisos y que algunas gerencias tuvieron problemas para reactivarlos.⁵⁹ Las organizaciones de la sociedad civil (MCLCP y AROLIB) hicieron esfuerzos en reactivar los consejos para la elaboración de los compromisos, monitoreando el trabajo de las gerencias sobre este punto.⁶⁰ Las invitaciones de las gerencias a la sociedad civil vinculadas a sus consejos consultivos sectoriales fueron cursadas por oficio y bajo los formatos que cada una estimase convenientes.⁶¹ Según el plan de acción, también se invitó por teléfono y por correo electrónico a las OSC y demás actores.⁶²

¿Cómo se llevó a cabo la sensibilización?

De acuerdo a la evidencia recolectada a través de la revisión de fuentes primarias y entrevistas, no hubo actividades de sensibilización en forma de campañas o esfuerzos informativos ambiciosos para dar a conocer el piloto subnacional durante la etapa de formulación de compromisos e invitar a la participación de la sociedad en general. En algunos casos, como el de los encuentros de la Gerencia de Educación con su consejo consultivo, los acuerdos arribados incluían la difusión de información a la sociedad civil sobre el proyecto de gobierno abierto pero no se ha encontrado evidencia que respalde que esta actividad -u otras- se haya materializado.

Para brindar orientaciones sobre la participación dentro del proceso, la gerencia de planificación del Gobierno regional aprobó el “Instructivo para la Participación del GRLL en el programa piloto de la AGA” que reguló el proceso de presentación, evaluación y selección de iniciativas. Incluyó un calendario

con fechas límite para cada etapa (taller de inducción, formulación de iniciativas, taller de presentación y priorización y formulación de la propuesta final). También incluyó una hoja de formulación de actividades (la “Ficha informativa de actividad priorizada”). Como parte del Comité de Gobierno Abierto, tanto AROLIB como MCLCP recibieron el instructivo⁶³ aunque -dada la ausencia de información detallada sobre el trabajo interno de las gerencias con sus consejos consultivos- el investigador del MRI no ha encontrado evidencia sobre si el instructivo se repartió entre todos los representantes de sociedad civil que participaron en los comités consultivos que elaboraron los compromisos iniciales.⁶⁴

¿Qué partes de la sociedad civil participaron?

Durante la elaboración de compromisos al interior de las gerencias en septiembre, hubo participación de OSC locales y, en menor medida, de ciudadanos, aunque la mayoría de participantes provinieron del Gobierno regional y de las oficinas locales del Gobierno nacional. En las reuniones de presentación de las actividades potenciales, en octubre, participaron básicamente representantes estatales del Gobierno regional y dos representantes de la sociedad civil que son parte del Comité de Gobierno Abierto (AROLIB y la MCLCP).

Tanto AROLIB como la MCLCP son organizaciones representativas y apropiadas para la temática de gobierno abierto, con una importante historia de participación en la región y de colaboración en otros proyectos del GRLL. AROLIB representa a CODESCILL, organización que agrupa desde 2012 a las OSC que son parte de espacios participativos en la región, como el presupuesto participativo⁶⁵. La MCLCP, por su lado, es un espacio de concertación nacional creado por el Estado Peruano en 2001 que agrupa a representantes de la sociedad civil y del Estado interesados en temas de desarrollo. La MCLCP tiene capítulos regionales en todo el país⁶⁶. En La Libertad su comité ejecutivo está conformado por 18 organizaciones de la sociedad civil y 27 oficinas estatales.⁶⁷

No obstante, de acuerdo a las minutas y declaraciones de actores vinculados al proceso⁶⁸, no se logró la participación de actores no tradicionales de la sociedad civil en el proceso. Los consultores de ProGobernabilidad -organización que brindó asistencia técnica durante la elaboración de los compromisos- recomendaron realizar una ronda de consultas sobre los compromisos a la sociedad civil no involucrada en el proceso, así como a la ciudadanía en general, algo que nunca se implementó.⁶⁹ Por ello, consideramos que la diversidad de puntos de vista no se garantizó adecuadamente. Las reuniones, por otro lado, se dieron mayoritariamente en días de semana, lo que puede haber impedido una participación más activa de otros actores.⁷⁰

Nivel de influencia del público

[El MRI adaptó la escala de la Asociación Internacional para la Participación Pública \(IAP2\) para su uso en la AGA. La siguiente tabla muestra el nivel de influencia del público en el plan de acción. De abajo hacia arriba, las características de participación son acumulativas.](#)

En la primera etapa (elaboración de compromisos), se consultó a las OSC a través de los consejos consultivos de las gerencias regionales en los casos en que estos se encontraban activos. El investigador del MRI no ha encontrado evidencia de que las OSC hayan recibido explicaciones sobre cómo sus aportes fueron tomados en cuenta en la elaboración de los compromisos por parte de las gerencias. Las actas de las reuniones, principal evidencia que existe sobre estos encuentros, apuntan a que se limitó a ser un proceso de consulta a la sociedad civil.

En la segunda etapa (presentación), el número de actores de la sociedad civil participantes se reduce a dos (AROLIB y MCLCP) aunque su protagonismo se incrementa hasta el nivel colaborativo. Ellas fueron parte de un diálogo iterativo, proveyendo comentarios y retroalimentación a las gerencias durante la etapa de presentación de actividades, y ayudaron en la reducción de los compromisos (de 56 a 23). No obstante que la tercera etapa (taller de priorización) incluyó a muy pocos representantes de la sociedad civil, sus resultados no fueron tomados en cuenta por el comité de gobierno abierto para la selección final, la que se basó en las 23 iniciativas mejoradas que presentaron las gerencias en el taller anterior del 21 de octubre. Finalmente, en la cuarta etapa, para la selección de los cuatro compromisos por parte del Comité de Gobierno Abierto, el nivel de participación de las dos OSC vinculadas también llegó a un nivel colaborativo a través de un diálogo iterativo que logró establecer la agenda. A manera de ejemplo, la sociedad civil se opuso a priorizar aquellos compromisos que no hayan demostrado niveles importantes de participación de la sociedad civil en su elaboración y futura implementación (fue el caso de los compromisos de la Gerencia de Educación).⁷¹

En ese sentido, el investigador del MRI considera que el nivel de participación de las OSC llegó a ser de involucramiento (*involve*). Si bien en algunas etapas del proceso la participación apuntó a ser colaborativa, el número limitado de participantes de la sociedad civil en la segunda y cuarta etapa dificulta considerar a este escenario como plenamente colaborativo, siguiendo los estándares del MRI. Como se ha señalado, la evidencia apunta a que el trabajo en las gerencias llegó sólo a nivel de consultas (el GRLL no ha podido proveer información sobre la calidad de las deliberaciones en los consejos consultivos, salvo excepciones). De igual manera hubiese sido deseable una diversidad mayor de actores de la sociedad civil no tradicional y ciudadanía en general en todo el proceso, tanto en la elaboración de compromisos como en la selección final. No obstante, las dos organizaciones de la sociedad civil efectivamente involucradas en el proceso (MCLCP y AROLIB) otorgaron comentarios a los compromisos y participaron activamente en su selección, otorgando retroalimentación permanentemente por lo que el proceso califica para ser considerado de involucrar.

Tabla 6. Nivel de influencia del público

Nivel de influencia del público		Durante el proceso de desarrollo del plan de acción
Empoderar	El Gobierno le entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.	
Colaborar	Hubo un diálogo iterativo y el público ayudó a fijar la agenda.	
Involucrar	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.	✓
Consultar	El público contó con la posibilidad de dar aportes.	
Informar	El Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.	

No hubo consulta

No se consultó al público.

⁴¹ Memorando múltiple 2010-2016-GRLL-GOB/GGR.

⁴² GRLL (2016). Acta de presentación de metodología, 2 de septiembre de 2016.

⁴³ El GRLL creó el Comité de Gobierno Abierto mediante Resolución Ejecutiva Regional No. 1173-2016-GRLL/GOB bajo el nombre oficial de “Comité de Supervisión del Programa Piloto del Gobierno Abierto – Comité OGP-LL”, como organismo responsable de la ejecución del piloto subnacional de AGA. Está integrado por un Comité Ejecutivo (paritario entre representantes de sociedad civil y Estado) y un Comité Técnico.

⁴⁴ Instructivo, p. 3

⁴⁵ El Reglamento de Organización y Funciones del GRLL no incluye una definición de los Consejos Consultivos Regionales aunque los clasifica dentro de los órganos consultivos y de coordinación del gobierno regional con otros actores, entre ellos sociedad civil (artículo 25). El Plan Regional de Participación Ciudadana de La Libertad los clasifica dentro de los espacios de participación creados a partir de normas, en concreto a través de ordenanzas aprobadas por el Consejo Regional, una suerte de “parlamento” regional (Resolución Ejecutiva Regional No. 515-2015-GRLL/PRE). Algunos consejos ya tienen varios años de creados, sin embargo, en el plan se señalaba que la mayoría no están activos, carecen de recursos, sus funciones no están homologadas, son muy dependientes al GRLL y a sus gerencias, y no están articulados con los mecanismos de formulación presupuestal que finalmente tienen la responsabilidad en la aprobación de proyectos y programas de política (Resolución Ejecutiva No. 515-2015-GRLL/PRE, p. 22)

⁴⁶ No todas las actas están consignadas.

⁴⁷ En su mayoría fueron organizaciones locales e individuos. Las actas de estas reuniones no incluyen información de contacto, lo que impidió al investigador del MRI contactarlos personalmente.

⁴⁸ Es importante notar que algunas actas no identifican plenamente a algunos participantes por lo que el porcentaje aquí señalado es aproximado. Por otro lado el número de participantes de la sociedad civil con cada gerencia es dispar: según actas, algunas contaron con varias OSC participantes (por ejemplo, la de Comercio Exterior, Turismo y Artesanía), mientras que otras no consignan participación de sociedad civil (por ejemplo, la de Defensa Nacional).

⁴⁹ El investigador del MRI tuvo acceso a las actas de acuerdos arribados para el caso de la Gerencia de Defensa Nacional, la única -entre aquellas provistas por el GRLL- que recoge las opiniones de todos los participantes en las reuniones.

⁵⁰ AROLIB representa a la Coordinadora de Organizaciones de la Sociedad Civil de La Libertad – CODESCILL, una organización que agrupa a varias ONG. Sin embargo, esta última no cuenta con personería jurídica propia, por ello AROLIB fue quien otorgó una de las cartas de endoso para la postulación al piloto subnacional de gobierno abierto. Para evitar confusiones al lector, en este reporte se menciona solo a AROLIB.

⁵¹ Entrevista con Leopoldo León, punto de contacto para la sociedad civil y Mercedes Eusevio, presidenta de la MCLCP – La Libertad.

⁵² Las 23 actividades priorizadas se encuentran detalladas en la “Matriz de calificación para la priorización de iniciativas de gobierno abierto” a la que tuvo acceso el investigador del MRI.

⁵³ ProGobernabilidad (2016). *Identificación de actividades o proyectos POI priorizados por el Gobierno Regional de la Libertad*. Informe de consultoría, p. 3. En la acta de asistencia al taller de priorización, sólo se señalan siete participantes externos a las oficinas del GRLL (además de los facilitadores de ProGobernabilidad)

⁵⁴ Entrevistas con Leopoldo León y con Mercedes Eusevio. No obstante, en el acta de la reunión de selección final de compromisos no participó el representante de las universidades, pese a que es parte del Comité Ejecutivo. Por el contrario, sí participó un representante adicional de sociedad civil (Sra. Fanny Ruiz, secretaria técnica de la MCLCP).

⁵⁵ Entrevista con Comité Técnico de Gobierno Abierto de La Libertad (01/06/17) y con Brittany Lane de la Unidad de Soporte de AGA.

⁵⁶ Resolución N° 1173-2016-GRLL-GOB.

⁵⁷ Entrevista con Carlos Chunga, punto de contacto del GRLL.

⁵⁸ Instructivo, p. 3

⁵⁹ Entrevista con Leopoldo León.

⁶⁰ Entrevista con Mercedes Eusevio.

-
- ⁶¹ Entrevista con Carlos Chunga y Mercedes Eusevio. El investigador del MRI pudo constatar a través de documentos que al menos tres gerencias cursaron oficios a sus invitados (entre ellas la de Agricultura, Trabajo y Defensa Nacional, aunque ésta última no cursó ninguna a sociedad cívica).
- ⁶² Plan de acción, p. 10. Todas las referencias al plan de acción deben entenderse en la versión en español.
- ⁶³ Entrevistas con Leopoldo León, Mercedes Eusevio y Carlos Chunga.
- ⁶⁴ No obstante, en el acta de la Gerencia de Agricultura de fecha 9 de septiembre de 2016, se señala que uno de los objetivos de la reunión era: “presentar el instructivo para la presentación de iniciativas de Gobierno Abierto”. De igual manera, este objetivo se señala también en el acta del 9 de septiembre de la Gerencia Regional de Agricultura. El fraseo utilizado en las demás actas impide deducir que el instructivo fue necesariamente repartido.
- ⁶⁵ Trujillo Di (2012) “Se crea coordinadora de organizaciones de la sociedad civil de La Libertad (CODESCILL)” Disponible en: <http://bit.ly/2gXPhrM>
- ⁶⁶ Véase Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH. Si bien fueron creadas por el estado peruano, las MCLCP son organizaciones independientes que guardan neutralidad política tanto respecto al gobierno nacional como a los gobiernos subnacionales.
- ⁶⁷ La lista completa de participantes en la MCLCLP-La Libertad puede encontrarse aquí: <http://bit.ly/2xdn2cx>
- ⁶⁸ Entrevista con Juan Camilo Lema, miembro de Escuelab, consultor que facilitó el taller de priorización.
- ⁶⁹ ProGobernabilidad (2016: 20).
- ⁷⁰ Entrevista con Leopoldo León. La única excepción fue la reunión del sábado 24 de septiembre de 2016 de la Gerencia de Administración y Adjudicación de Terrenos.
- ⁷¹ Entrevista con Leopoldo León y Mercedes Eusevio.

Proceso de monitoreo de la implementación del plan de acción

Requerimientos básicos de la AGA

Los gobiernos subnacionales recibieron la siguiente guía sobre la participación durante el desarrollo y ejecución del plan de acción.

Diciembre 2016 – diciembre 2017: Implementación de los compromisos

La siguiente guía contiene más información sobre la mejor manera de manejar la implementación de los compromisos, informes internos y consultas a lo largo de la sociedad civil.

- Los compromisos se deben desarrollar en alianza con la sociedad civil y deben tratar de obtener el mayor aporte posible de los ciudadanos. [Esta nota](#) es una guía sobre cómo llevar a cabo una participación exitosa con la sociedad civil y proporciona asesoría sobre procesos de consulta en curso con la sociedad civil.
- Los gobiernos deben conducir regularmente evaluaciones internas para asegurarse de que los compromisos se están implementando según lo planeado y que existe un rol constante para la sociedad civil. Esta evaluación se debe llevar a cabo siguiendo el modelo de plantilla de la AGA para autoevaluaciones, para hacer más fácil al investigador del MRI el proceso de recabar información.
- En intervalos regulares, el Gobierno debe publicar una breve actualización del progreso de los compromisos y usar eso como una oportunidad para invitar a hacer comentarios. Para complementar cualquier sistema de seguimiento, se recomienda enérgicamente a los gobiernos mantener un repositorio público en línea de todos los documentos, dando evidencia de la consulta e implementación de los compromisos.

El GRLL condujo evaluaciones internas sobre los avances de los compromisos siguiendo el modelo de plantilla de la AGA para autoevaluaciones. En julio de 2017, a pedido del CGA, cada gerencia publicó una primera entrega sobre los avances de los hitos⁷²; el 17 de noviembre de 2017 se publicó una segunda entrega⁷³ y el 27 de diciembre de 2017 se publicaron los informes finales.

Para el caso de La Libertad, el rol de la sociedad civil puede ser abordado desde dos ángulos: como colaboradores en la implementación y como colaboradores en el monitoreo.

El primer ángulo de análisis es el de la sociedad civil involucrada como colaboradores en la implementación. De acuerdo a los representantes del CGA, se buscó garantizar un rol permanente para la sociedad civil en la implementación del plan de acción a través del involucramiento de las universidades regionales⁷⁴.

A comienzos de 2017, por propuesta de los representantes de la sociedad civil en el CGA, se acordó que se extenderían invitaciones a las universidades de la región La Libertad para trabajar conjuntamente los compromisos. Se cursaron invitaciones a las universidades con mayor presencia en la región: Universidad Nacional de Trujillo (UNT), Universidad César Vallejo (UCV), Universidad Privada Antenor Orrego (UPAO) y Universidad Privada del Norte (UPN). La dinámica de estos encuentros buscaba presentar el plan de acción a los rectores y directores de las escuelas de ingeniería de las universidades y estos últimos podrían elegir qué compromisos eran de su interés. Cada universidad encargaría a un equipo de docentes y alumnos apoyar el análisis y diseño de los aplicativos vinculados a los

compromisos. Con esto se buscaba, por un lado, darle mayor protagonismo a las universidades regionales en lo concerniente al plan de acción (las cuales no habían tenido un rol protagónico hasta el momento pese a contar -al menos formalmente- con un representante en el CGA); a la vez que se atajaba el problema de la falta de presupuesto (las universidades contribuirían con trabajo *ad-honorem*).

Se organizó una reunión general con los rectores de las universidades el 10 de mayo de 2017 y posteriormente se organizaron reuniones particulares con cada universidad. Es así que el compromiso 1 (seguridad ciudadana) fue elegido por la Universidad César Vallejo (UCV), el compromiso 3 (mercado agrario) fue elegido por la Universidad Privada Antenor Orrego (UPAO) y el compromiso 4 (sistema de información laboral) fue elegido por la Universidad Privada del Norte (UPN). La Gerencia de Vivienda, Construcción y Saneamiento decidió trabajar el compromiso 2 (agua segura) sin apoyo de ninguna universidad basándose en que el compromiso ya había sido ideado desde hace un tiempo y que preferían trabajarlo directamente con la Subgerencia de Informática del GRLL⁷⁵. El 7 de septiembre de 2017, el GRLL firmó cartas de intención con UCV y UPAO⁷⁶. Las universidades finalmente involucradas en el piloto subnacional son privadas (por lo que no dependen de fondos públicos de ningún nivel de Gobierno) y su participación se dio a través de convenios (no fueron contratadas ni recibieron recursos públicos para apoyar la realización de los compromisos).

Desde entonces, ha habido un trabajo continuo de coordinación entre las gerencias y cada una de las universidades, sus facultades de ingeniería y equipos dentro de la plana docente y alumnos. No obstante, el trabajo con las universidades ha sido más fluido para algunos compromisos que para otros. Por ejemplo, mientras que las cartas de intención con la UCV y la UPAO -documentos que norman la colaboración entre el GRLL y las universidades en el marco de los compromisos- ya han sido aprobados, el convenio con la UPN se ha demorado en tanto el protocolo de dicha universidad requiere de varios análisis previos, entre ellos, la aprobación del área legal de la universidad que tiene sede en Lima⁷⁷.

Un segundo ángulo para analizar el papel de la sociedad civil en el año de implementación es saber hasta qué punto han sido colaboradores en el monitoreo. Si bien formalmente existen los comités formados por cada gerencia para hacerle seguimiento a cada compromiso (los cuales incluyen a miembros de la sociedad civil), en la práctica éstos han mostrado poco involucramiento en labores de monitoreo estricto. De acuerdo a la evidencia documental aportada (principalmente actas y entrevistas con varios de sus integrantes), mientras que los comités de los compromisos 1 y 3 cuentan con pocos miembros de sociedad civil; los de los compromisos 2 y 4 se reunieron pocas veces durante 2017, validaron decisiones *a posteriori* y no mostraron proactividad en marcar la agenda de las agencias implementadoras, particularmente de aquellas que mostraban retrasos. En otras palabras, si bien las OSC han tenido formalmente un papel en el monitoreo del plan y han tenido la oportunidad de hacer comentarios sobre la implementación, el uso de atribuciones sustanciales de monitoreo ha sido de baja intensidad.

Al igual que en el proceso de creación del plan de acción, el GRLL ha tenido problemas para involucrar a la sociedad civil no tradicional y ciudadanía de una manera sistemática en el monitoreo del compromiso. Salvo para el compromiso 1 sobre seguridad ciudadana (que realizó dos audiencias públicas a fines de 2017), hasta el momento no se han identificado llamados generales para comentar a organizaciones de la sociedad civil, excluyendo a los participantes del CGA y a la sociedad civil que forma parte de los comités de implementación de los compromisos (que, como señalaba, no han sido proactivos durante el año de implementación). Una excepción tardía de involucramiento de la sociedad civil no tradicional la dio la Gerencia de Vivienda (responsable del compromiso 2 de agua segura) que aplicó una encuesta a posibles usuarios del aplicativo y recolectó sus sugerencias⁷⁸. Las consultas a ciudadanos de tres provincias de la región realizadas por la Gerencia de Agricultura sobre el demo del aplicativo “Mercado

Agrario a tu Alcance” también tuvieron un impacto limitado. Respecto al compromiso 4 sobre información laboral, el GRLL no ha podido proveer evidencia sobre cómo la sociedad civil tuvo oportunidad de monitorear lo avanzado durante el año 2017.

El GRLL ha publicado actualizaciones permanentes del proceso de implementación en el repositorio en línea y sus redes sociales, aunque -al igual que respecto a las evaluaciones internas- no en un intervalo de tiempo regular que pueda ayudar a hacer la información previsible a los interesados en monitorear el proceso de implementación. Asimismo, la publicación de algunas de estas actualizaciones se dio por solicitud explícita del investigador del MRI⁷⁹.

Desde el inicio del proceso, el GRLL creó el repositorio en línea que contiene información relevante sobre el proceso de creación e implementación⁸⁰.

Tabla 7. Requerimientos básicos

<p>1. Evaluación interna y mecanismo de participación:</p> <p>a. ¿El Gobierno condujo evaluaciones internas regulares?</p> <p>b. ¿El Gobierno aseguró un rol constante para la sociedad civil en el monitoreo del plan de acción?</p> <p>Guía: Los gobiernos deben llevar a cabo evaluaciones internas regulares para asegurarse de que los compromisos se están implementando según lo planeado y que existe un rol constante para la sociedad civil.</p>	<p>1.a Sí</p>
<p>2. Actualizaciones regulares y oportunidades para hacer comentarios:</p> <p>a. ¿El Gobierno publica actualizaciones sobre el progreso en intervalos regulares? [al menos una vez cada cuatro meses]</p> <p>b. ¿Se le dio la oportunidad a organizaciones de la sociedad civil a hacer comentarios sobre el progreso de la implementación de los compromisos?</p> <p>Guía: Los gobiernos deben publicar, en intervalos regulares, una breve actualización del progreso de la implementación de los compromisos y usar esta oportunidad para invitar a realizar comentarios.</p>	<p>2.a Sí</p> <p>2.b Sí</p>
<p>3. Repositorio en línea:</p> <p>a. ¿El Gobierno creó un repositorio público en línea de todos los documentos?</p> <p>Guía: Para complementar cualquier sistema de seguimiento, se recomienda enérgicamente a los gobiernos mantener un repositorio público en línea de todos los documentos, dando evidencia de la consulta e implementación de los compromisos.</p>	<p>3.a Sí</p>

Apertura durante el proceso de implementación

¿Quiénes fueron invitados?

Nuevamente, es importante diferenciar entre la sociedad civil invitada a la implementación y la sociedad civil invitada para el monitoreo.

Respecto al proceso de implementación, las universidades (específicamente las facultades de ingeniería) han tenido un rol protagónico. Su participación fue a propuesta de la sociedad civil integrada en el CGA⁸¹. Las universidades fueron invitadas formalmente por oficios cursados por la Gerencia General del GRLL⁸².

En los comités creados para dar seguimiento específico a la implementación de cada compromiso, el número de representantes de la sociedad civil varió considerablemente. Para el compromiso “Seguridad Ciudadana Participativa” hay tres representantes del Estado y tres de la sociedad civil, para el compromiso “Agua Segura” hay 14 representantes del Estado y 10 de la sociedad civil y para el compromiso “Mercado Agrario” hay dos representantes del Estado y dos representantes de la sociedad civil. Para el compromiso “Sistema de Información Laboral” el Consejo Regional del Trabajo -que preexistía al plan de acción- consta de siete representantes del Estado y 11 de la sociedad civil. Cabe resaltar que los comités formados para los compromisos 1 (seguridad ciudadana) y 3 (mercado agrario) son numéricamente reducidos (sólo hay tres y dos representantes de la sociedad civil respectivamente). Si bien han respetado un criterio de paridad entre Estado y sociedad civil, la conformación genera dudas sobre la diversidad de puntos de vista en su seno y la capacidad de sus miembros para realizar monitoreo independiente. Por ejemplo, en el comité del compromiso 1 está presente la Universidad César Vallejo, que es a su vez implementadora del compromiso.

Asimismo, en líneas generales, las gerencias han seguido trabajando con las OSC vinculadas a su vida institucional (algunas de las cuales integran los comités creados para el seguimiento de los compromisos). La Gerencia de Agricultura, por ejemplo, trabaja permanentemente con la Junta de Regantes⁸³ y sus informantes agrarios calificados, la Gerencia de Vivienda con las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), la Gerencia de Defensa con los alcaldes vecinales⁸⁴. El método de invitación para los encuentros varía en cada caso, aunque los más comunes son los oficios múltiples o el correo electrónico.

¿Cómo se llevó a cabo la sensibilización?

La Gerencia Regional de Imagen Institucional (GRII) ha manejado las actividades de sensibilización relacionadas con la implementación de los compromisos. Por ejemplo, en enero de 2017, el gobernador regional presentó el plan de acción en conferencia de prensa. En julio de 2017, la Gerencia de Defensa Nacional presentó en conferencia de prensa los avances del compromiso 1 sobre seguridad ciudadana. En noviembre, la misma gerencia realizó otro evento de divulgación del compromiso a través del Consejo Regional de Seguridad Ciudadana (CORESEC), también con presencia del gobernador regional. La GRII ha utilizado la página web del Gobierno regional, sus redes sociales y comunicados de prensa para dar a conocer estas iniciativas⁸⁵.

¿Qué partes de la sociedad civil participaron?

Tres universidades invitadas respondieron afirmativamente al pedido de colaboración en la ejecución del GRLL para la implementación del plan de acción: la Universidad César Vallejo (UCV), la Universidad Privada Antenor Orrego (UPAO) y la Universidad Privada del Norte (UPN)⁸⁶. Dos de ellas, UCV y UPAO finalmente materializaron su colaboración con las Gerencias de Defensa Nacional y Agricultura respectivamente.

Para el caso de la sociedad civil en actividades de monitoreo, se notó menos proactividad por parte de los miembros de los consejos sectoriales. Una excepción con limitaciones proviene del compromiso 1 sobre seguridad ciudadana, que llevó adelante durante 2017 eventos de consulta en los que participaron

los alcaldes vecinales, entre otros actores. Dichos eventos, no obstante, se limitaron a ser informativos, con una ronda de preguntas finales en la que el público expuso sus opiniones. Para los compromisos 2, 3 y 4, no se ha documentado la participación efectiva de la sociedad civil en funciones de monitoreo. Si bien se han dado reuniones dentro de sus consejos sectoriales en las que han podido comentar los avances, las actas de dichas reuniones muestran una dinámica de participación en que la sociedad civil participante básicamente refrenda lo ya hecho, lo que revela una actuación pasiva antes que de vigilancia. Más aún, para el caso del compromiso 4, algunos participantes del CORETRA señalaron no conocer de la iniciativa de la AGA⁸⁷.

Por otro lado, resulta problemático identificar la diversidad de puntos de vista en el año de implementación. Con las universidades se han mantenido vínculos con actores muy específicos (básicamente decanos y profesores). Asimismo, tal como se señaló, dos compromisos tienen consejos con muy pocos miembros (Agricultura y Defensa Nacional) lo que nuevamente dificulta considerarlo como espacios de amplia representación de puntos de vista.

Al igual que en la etapa de creación del plan de acción, tampoco se ha documentado un mecanismo general que permita recoger opiniones de la ciudadanía sobre la implementación de los compromisos, pese a que durante 2017 hubo una mayor cantidad de actividades de sensibilización a través de los medios digitales del GRLL.

Nivel de participación del público

El MRI adaptó la escala de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para su uso en la AGA. La siguiente tabla muestra el nivel de influencia del público en el plan de acción. De abajo hacia arriba, las características de participación son acumulativas.

Sobre la implementación, la Universidad César Vallejo (UCV) y la Universidad Privado Antenor Orrego (UPAO) han tenido una importante capacidad de influencia, sobre todo en materia de análisis y diseño del aplicativo de los compromisos 1 y 3 hasta un nivel de colaboración (ha sido un diálogo iterativo con capacidad de la sociedad civil de plasmar una agenda). A modo de ejemplo, la UPAO fue la que propuso llevar adelante una *hackaton* para realizar el aplicativo del compromiso 3, de tal manera que sea un proceso que involucre a alumnos y docentes de la universidad y otros invitados⁸⁸. Sin embargo, el número acotado de representantes permanentes de las universidades durante la implementación lleva a cuestionarnos hasta qué nivel se les puede considerar como “el público”.

A nivel de la sociedad civil en labores de monitoreo, los comités conformados por cada una de las cuatro gerencias o bien han sido muy pequeños en número (por lo que han actuado más como *petit comité* antes que espacios de vigilancia) o, pese a contar con varios actores de la sociedad civil en su seno, no han mostrado proactividad. Nuevamente, al igual que en la etapa de creación del plan de acción, ha habido problemas de representación de diversidad de puntos de vista.

Por todo ello, el investigador del MRI considera que el proceso en general llegó a un nivel de consultas, a la vez que se reconoce que la actuación de las universidades UCV y UPAO durante la implementación llegó a un nivel colaborativo.

Tabla 8. Nivel de participación del público

Nivel de participación del público		Durante el desarrollo del plan de acción
Empoderar	El Gobierno entregó poder de toma de decisión a miembros del público.	
Colaborar	Hubo diálogo iterativo y el público ayudó a establecer la agenda.	
Involucrar	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.	
Consultar	El público pudo dar aportes.	✓
Informar	El Gobierno entregó información sobre el plan de acción al público.	
No se consultó	No se consultó	

⁷² Actas de la Gerencias de Vivienda (03/07/17), Trabajo (04/07/17), Agraria (13/07/17) y Defensa (17/07/17).

⁷³ Segundo informe de cumplimiento de hitos.

⁷⁴ Reunión con el Comité de Gobierno Abierto de La Libertad (13 de octubre de 2017).

⁷⁵ Entrevista con Sra. Urbina.

⁷⁶ Carta de Intención con la UCV y la UPAO. Además véase: “Firma de Carta de Intención de Gobierno Abierto entre GRLL y Universidades”, 7 de septiembre de 2017. Web de Youtube. Accesible aquí: <http://bit.ly/2zFhWtl>

⁷⁷ Entrevista con el Sr. Marco Baca, Director de la Facultad de Ingeniería de la UPN.

⁷⁸ Estas encuestas se aplicaron en noviembre de 2017.

⁷⁹ Por ejemplo, la del segundo informe de cumplimiento de hitos en noviembre de 2017.

⁸⁰ Accesible aquí: <http://gobiernoabierto.regionallibertad.gob.pe/>

⁸¹ Entrevista con Leopoldo León, 11/10/17

⁸² Oficio Múltiple 015-2017-GRLL-GOB/GGR

⁸³ El investigador pudo conocer al representante de la Junta de Regantes de Moche.

⁸⁴ Los alcaldes vecinales, contrariamente a lo que el nombre puede indicar, no son autoridades políticas: son ciudadanos designados por los vecinos -mediante elecciones- en los barrios para encabezar la estrategia vecinal contra el crimen. No son autoridades ni reciben salario del Gobierno. Son una experiencia propia del departamento de La Libertad. Actualmente hay 59 alcaldes vecinales sólo en Trujillo (Entrevista con el Sr. Campaña, Sr. León y Sr. Eusevio Burga).

⁸⁵ Declaración de la sub-gerente de protocolo de la GRLL Lucía López, durante la reunión del investigador del MRI con el comité de gobierno abierto (13/10/17). Según señala la Gerencia General del GRLL: “Durante el I trimestre del 2017 se ha publicado en *pop pup* del portal web del Gobierno Regional de La Libertad y mediante correos electrónicos a todos los colaboradores del Gobierno Regional de La Libertad los 4 compromisos de Gobierno Abierto, con el fin que a nivel interno y externo tengan conocimiento de lo que el Gobierno Regional de La Libertad viene trabajando e implementando (...)”. Documento “Resumen desde que La Libertad fue seleccionada como Piloto de Gobierno Abierto”.

⁸⁶ También se invitó a la Universidad Nacional de Trujillo (pública) pero prefirió no participar.

⁸⁷ Se guarda la anonimidad de estas declaraciones.

⁸⁸ Entrevista Sr. Reiner Arroyo, Jefe de Emprendimiento e Innovación de la UPAO.

Compromisos

I. Seguridad Ciudadana Participativa

Texto del compromiso:

El crimen, la violencia y la corrupción son enormes problemas en La Libertad como lo son en la mayor parte de Sudamérica. Para abordarlos, el Gobierno Regional se compromete a desarrollar una aplicación que permita a los ciudadanos participar en la determinación de las zonas de mayor riesgo delictivo así como comparar fácilmente su comunidad o distrito con otros respecto a delitos como la prostitución, la venta de drogas, el robo de automóviles o las peticiones de sobornos. Los ciudadanos también podrán denunciar los delitos de los que han sido víctimas o testigos, y ver cómo las autoridades están tratando sus quejas.

Breve descripción del compromiso:

Proponemos la creación de una plataforma que a través de los teléfonos celulares nos permita ubicar el mapa del delito en la Región La Libertad (haciendo un clic en las diferentes localidades), la información actualizada de: lugares de consumo y venta de drogas; zonas de asaltos y robos; robo de accesorios vehiculares; robos de vehículos; homicidios; arrebatos; zonas de extrema pobreza; lugares de hacinamiento; peleas callejeras; presencia de pandillas; prostitución; prostíbulos clandestinos; robo de ganado; accidentes de tránsito; lugares de mayor índice de violencia familiar. Esta plataforma incluirá:

- Un sistema de comunicación con la Policía Nacional, Serenazgo, Bomberos.*
- Un buzón de sugerencias y emergencias a fin de que la población alerte sobre algún problema referido a la seguridad ciudadana.*

En cuanto a la información insumo y la actualización de esta plataforma se obtendría de la PNP, Ministerio Público, Serenazgo, Juntas Vecinales, Rondas Urbanas y Campesinas; asimismo el concurso de Empresas especializadas en estos programas.

Hitos

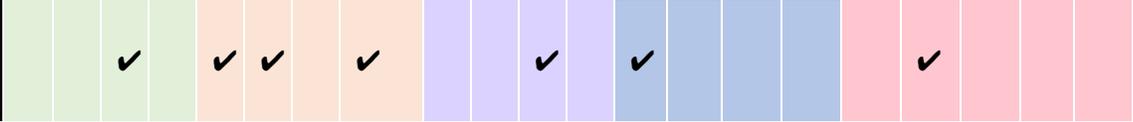
- 1. Conformación de un Comité especial multisectorial de prevención del delito, para crear un espacio de articulación a fin de definir entre sus funciones, el sistema a utilizar para integrar las diferentes localidades de la Región la Libertad.*
- 2. Reuniones del comité para definir qué información será la necesaria para esta propuesta.*
- 3. Reuniones del Comité para definir la metodología para recojo de información y actualización de la misma.*
- 4. Reuniones del Comité para la creación de la Plataforma y revisión de esta.*
- 5. Publicación del estado situacional de la plataforma.*

Resumen del compromiso

Status de cumplimiento	Sustancial
Fecha de inicio	Enero 2017
Fecha prevista de cumplimiento	Diciembre 2017
Oficina Responsable	Gerencia Regional de Defensa Nacional
¿Abrió el Gobierno?	Marginalmente

<p>¿Es un compromiso estelar?</p> <p>Los compromisos estelares son considerados compromisos ejemplares de la AGA. Para recibir una estrella el compromiso debe cumplir varios criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán una especificidad “media” o “alta”. - El lenguaje del compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del Gobierno. Se debe relacionar específicamente con al menos uno de los valores de la AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas - El compromiso tendrá un impacto potencial “transformador” si se implementa completamente. - Finalmente, el compromiso debe tener un progreso significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una evaluación de implementación “sustancial” o “completa”. 	No
---	----

	Especificidad				Relevancia a los valores AGA				Impacto Potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
Total			✓		✓	✓		✓			✓				✓				✓		
1.1 Conformación de un Comité especial multisectorial de prevención del delito.				✓		✓					✓				✓				✓		
1.2 Definición de información necesaria para esta propuesta.			✓		✓	✓					✓				✓					✓	
1.3 Definición de la metodología para recolección de información y actualización de la misma.			✓		✓	✓		✓			✓				✓					✓	
1.4 Creación de la plataforma y revisión de esta.			✓		✓	✓		✓			✓				✓				✓		



Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

El Gobierno de La Libertad destaca en su plan de acción un problema de seguridad ciudadana producto de altos niveles de violencia y delito. La Libertad tiene una de las tasas de criminalidad más altas en el Perú. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, 34,2% de la población mayor a 15 años fue víctima de algún hecho delictivo entre enero y junio de 2016⁸⁹, lo que coloca a la región en el octavo lugar entre los departamentos del Perú.⁹⁰ Las percepciones de inseguridad son también mayoritarias entre sus habitantes: 89,9% de la población mayor a 15 años temían ser víctimas de un hecho delictivo en los próximos doce meses.⁹¹

El objetivo del compromiso es: “Contar con un sistema de información a través del teléfono celular que nos permita [sic] la incidencia delictiva en los lugares por donde nos desplazamos o asistimos a realizar diferentes actividades, adoptar las medidas de seguridad que corresponda; lo cual permitirá prevenir la comisión de delitos y faltas así como reducir los espacios para la delincuencia”.⁹² Para su creación, el Gobierno propone conformar un comité especial multisectorial de prevención del delito que sea un espacio de articulación para definir el sistema a utilizar para integrar las diferentes localidades de la Región la Libertad.⁹³ Las reuniones de dicho comité permitirán establecer la información necesaria para el aplicativo, la metodología de recolección y actualización de información y su creación, revisión y publicación.⁹⁴ La actualización del aplicativo estaría en manos de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, Serenazgo, Juntas Vecinales, Rondas Urbanas y Campesinas y empresas especializadas en esos programas.

El objetivo del compromiso contribuye a resolver el problema proveyendo de información pública sobre la incidencia de la criminalidad en la región, a través de un “Mapa del delito”. Asimismo, hace que la información en este tema esté más disponible a los ciudadanos que cuentan con un teléfono móvil (una mayoría en La Libertad⁹⁵) y mejora la comprensión tecnológica de la información al presentarla en un formato amigable. De igual manera, el compromiso aborda el ambiente general de la participación en el espacio cívico sumando una nueva forma de reportar peticiones a través de un buzón de sugerencias para que la población alerte sobre algún problema de seguridad. Finalmente, el compromiso usa la tecnología (aplicación de teléfonos móviles) para hacer pública información sobre crimen, permitiendo a las personas entender mejor qué hace el Gobierno Regional de La Libertad sobre este tema y cómo influenciar sus decisiones.

Si bien el compromiso pareciera apuntar a generar rendición de cuentas públicas a través de fiscalizar la labor de los organismos encargados de la seguridad en la asignación de recursos para reducir los espacios a la delincuencia⁹⁶, el texto del compromiso no señala ningún mecanismo específico de cara al público sobre cómo se daría esta fiscalización, por lo que el investigador del MRI considera que no califica para el tercer valor de la AGA.

Especificidad e impacto potencial

El lenguaje del compromiso describe actividades que son verificables. Sin embargo, los hitos presentan problemas de mensurabilidad y relevancia para el cumplimiento del objetivo del compromiso: que la ciudadanía acceda a información sobre la incidencia geográfica de la criminalidad en la región La Libertad. Los cuatro primeros hitos refieren a actividades administrativas muy generales (conformación de un comité, reuniones) que pueden ser cumplidas con simples formalidades (por ejemplo, constancias de actas de reunión). El quinto hito podría tratar sobre el

lanzamiento de la plataforma, pero usa un lenguaje muy ambiguo (publicación del estado situacional) que también puede interpretarse como publicar un informe de avance, lo cual significa que el compromiso podría eventualmente considerarse completo aún si la plataforma no se publica o se publica en un estado muy precario.

El compromiso representa un paso importante en el área de seguridad pública para la región de La Libertad, específicamente en la incorporación de la ciudadanía para la reducción de la violencia y el delito. La elaboración de Mapas del delito es una estrategia conocida en América Latina y autores han argumentado su importancia como un primer paso para iniciar intervenciones de pacificación en *zonas calientes*.⁹⁷ Sin embargo, su alcance no es transformador. No queda claro cómo se medirá el impacto del dispositivo sobre el objetivo final del compromiso: “prevenir la comisión de delitos y faltas así como reducir los espacios para la delincuencia”. Una reducción de la incidencia criminal puede tener muchas explicaciones y el compromiso no presenta una metodología para diferenciar los factores contribuyentes a esa reducción, particularmente los desencadenados por el propio dispositivo móvil. Asimismo, el plan de acción no detalla las medidas complementarias que seguirían a la implementación del dispositivo, necesarias según la literatura para prevenir la comisión de nuevos delitos.⁹⁸

Cumplimiento: Sustancial

Durante 2017, el compromiso se afinó ligeramente y se replanteó como una plataforma en web y aplicativo móvil que permita al ciudadano tomar medidas de autoprotección sobre la base de dos tipos de información que el sistema le proveerá: por un lado, información de victimización reportada por las comisarías; y por otro, información de percepciones de inseguridad, por el cual cualquier ciudadano puede alertar al sistema de los peligros de adentrarse por determinadas zonas de su ciudad. El aplicativo inicialmente tendrá cobertura para el distrito de Trujillo (centro histórico), posteriormente se extenderá su uso en el resto de la provincia de Trujillo y de la región La Libertad.

El primer hito (conformación de un comité) se cumplió a tiempo el 19 de mayo de 2017, de acuerdo al acta de instalación del comité multisectorial. El comité está integrado por tres representantes de la sociedad civil: el director de la Escuela de Ingeniería de Sistemas de la Universidad César Vallejo (UCV), un docente de la UCV y el representante de las juntas vecinales de Trujillo⁹⁹. El comité tiene un número paritario de miembros entre Estado y la sociedad civil.

El segundo y tercer hito (definición de información para la propuesta; y metodología de recolección de la información y actualización) han sido trabajados por el equipo de la Facultad de Ingeniería de la Universidad César Vallejo en coordinación con el comité multisectorial.

Sobre la información que será consignada hasta octubre de 2017, los representantes de la Gerencia de Defensa Nacional señalaron que se incluirán en la plataforma los peligros reportados por los ciudadanos y los delitos reportados a las comisarías. La metodología de recolección y actualización de la información irá en paralelo al del actual Sistema Informático de Denuncias Policiales – SIDPOL, un sistema interno de la policía peruana para el registro de denuncias. Cuando un ciudadano denuncie en comisaría la comisión de un delito, el policía que procesa la denuncia a través del SIDPOL ingresará a su vez, a través de una ventana *pop-up* que aparecerá automáticamente, tres tipos de información al aplicativo: lugar de ocurrencia del hecho, delito y número único de denuncia. Para el establecimiento de esta metodología, el comité multisectorial visitó tres comisarías en Trujillo (Ayacucho, El Alambre y La Noria) y pudo comprobar cómo trabajan con el sistema SIDPOL y las posibilidades de complementariedad con el aplicativo “¿Y dónde está el delito?”¹⁰⁰.

Sin embargo, en el diseño final presentado en diciembre de 2017 por los representantes de la Universidad César Vallejo no se especifica este componente del aplicativo. En el actual diseño, los

únicos que reportan la ocurrencia de delitos son los ciudadanos, pero no se presenta el diseño de los reportes de victimización por parte de la Policía Nacional del Perú.

La creación de la plataforma se dio en diciembre de 2017 con la entrega de la arquitectura del software y las especificaciones de casos de uso (hito 4), por lo que queda pendiente su publicación (hito 5).

El compromiso se encuentra ligeramente demorado, según los documentos provistos a fines de 2017 por los representantes de la Gerencia de Defensa Nacional y la Universidad César Vallejo. El GRLL señala que se están realizando coordinaciones “con la jefatura de la Tercera Dirección Territorial de la Policía Nacional del Perú, a fin de que en una primera etapa las comisarías del Alambre, la Noria y Ayacucho proporcione [sic] la información necesaria de los lugares y zonas críticas en donde la incidencia delincriminal se desarrolla en mayor proporción ocasionando problemas a la población y generando percepción [de] inseguridad”¹⁰¹. Con la integración de esta información se podrían dar por completadas las actividades del compromiso.

Resultados Iniciales: ¿Abrió el Gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente Participación Cívica: Marginalmente

En 2017, el GRLL se comprometió a generar un sistema que permita a las personas identificar “zonas calientes” en sus barrios, lo que constituiría un importante paso adelante para el acceso a la información pública y la innovación tecnológica en la región. El compromiso sería encabezado por el comité multisectorial instalado para tal fin, como espacio de participación ciudadana.

El compromiso ha cambiado las prácticas gubernamentales durante el año de implementación en un nivel marginal; es decir, su implementación generó cambios pero con impactos menores en cuanto a la apertura. En primer lugar, el comité ha hecho un esfuerzo de coordinación permanente con la Policía Nacional del Perú, involucrándola en la fase de implementación. Ello ha permitido que haya un compromiso explícito de la Policía¹⁰² en proveer información al sistema, lo que -de concretarse¹⁰³- expandiría la información que el público maneja sobre este tema. El actual sistema de registro de denuncias SIDPOL es de carácter interno, no accesible a la ciudadanía. Sin embargo, hubiese sido deseable que el diseño final presentado por la Universidad César Vallejo incluyera información sobre cómo la Policía Nacional del Perú ingresaría información al sistema, uno de los componentes-clave del compromiso expuesto en el plan de acción¹⁰⁴ y confirmado como tal al investigador del MRI por los representantes de la gerencia de defensa nacional durante los encuentros con los actores clave en octubre de 2017 y en los avances de cumplimiento de hitos. La ausencia de esta información dificulta considerar que durante el año de implementación se hayan dado pasos concretos para que la información gubernamental sea más accesible para los ciudadanos, así sea con alcance limitado.

El compromiso a su vez ha dado un protagonismo importante a los representantes de la Universidad César Vallejo como sociedad civil en el seno del consejo multisectorial. Creó oportunidades de incidencia para éstos en el diseño del sistema, involucrándolos por primera vez en las temáticas de gobierno abierto. De acuerdo a las actas, fotografías y videos provistos por el GRLL, el personal de la UCV ha estado permanentemente involucrado en las actividades de planificación y difusión del aplicativo, lo que sin duda lo ha convertido en un socio clave durante la implementación¹⁰⁵. No obstante, hubiese sido positivo el involucramiento de otros actores con iguales niveles de interés en el cumplimiento del compromiso.

Finalmente, el compromiso organizó tres eventos de difusión de sus actividades a la ciudadanía en general: una conferencia de prensa el 5 de julio¹⁰⁶, un foro público de presentación del aplicativo realizado el 10 de noviembre de 2017 con la asistencia de 57 participantes y una consulta pública

ordinaria del Comité Regional de Seguridad Ciudadana La Libertad, que encabezó el gobernador regional, realizada el 23 de noviembre de 2017. Esta consulta pública contó con la asistencia de 60 participantes aproximadamente, donde se expusieron nuevamente los avances del compromiso. Para el caso de La Libertad, este compromiso ha sido el que más actividades de sensibilización documentadas ha llevado adelante. Sin embargo, las dinámicas de las sesiones muestran -según lo que se refleja en las actas- que estos eventos fueron básicamente informativos.

Recomendaciones

- Se sugiere trabajar el diseño del aplicativo referido a la integración de las denuncias recibidas en comisarías, componente fundamental para que el compromiso no se base sólo en las percepciones de los ciudadanos (información que podría recopilar cualquier OSC sin apoyo del Gobierno).
- El investigador del MRI recomienda replicar el patrón de relacionamiento con la UCV con otros actores de la sociedad civil regional, más allá del ámbito universitario. La proactividad de la UCV durante el año de implementación debiera usarse como modelo para otros actores de la sociedad civil sobre el tipo de involucramiento que se espera de ellos.

⁸⁹ Se toma en cuenta el período previo a la elaboración del plan de acción, de modo que brinde información del contexto en que fue elaborado.

⁹⁰ Véase: INEI (2016). *Estadísticas de Seguridad Ciudadana (Enero-Junio 2016)*. P. 74. Victimización autodeclarada en encuesta. Disponible aquí: <http://bit.ly/2sQKsli>

⁹¹ INEI, *ibid*, p. 78.

⁹² Plan de acción, p. 26.

⁹³ Plan de acción, p. 27. El plan de acción no identifica específicamente a los integrantes de este comité, aunque en el texto del compromiso se menciona la participación de otros actores como los comités de seguridad ciudadana de los gobiernos municipales, las juntas vecinales (organizaciones barriales) y las rondas campesinas (organizaciones de campesinos que se agrupan para defenderse de delitos en el área rural).

⁹⁴ Plan de acción, p. 27-28

⁹⁵ De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, en el cuarto trimestre de 2016 La Libertad tenía el segundo mayor número de líneas de telefonía móvil en servicio en el Perú (1 631 219) después de Lima y Callao. Disponible aquí: <http://bit.ly/2gY6kKI>

⁹⁶ Plan de acción, p. 27

⁹⁷ Véase por ejemplo el informe del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) que estudia los casos de Bogotá, Buenos Aires y Caracas y concluyen: “La ocurrencia de un delito dista de ser un evento fortuito, evidenciándose una notable concentración del crimen en pocos espacios muy precisos y una importante variabilidad en las tasas del crimen entre cuadradas contiguas” (p. 133). En: CAF (2014). *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá, cap. 3.

⁹⁸ Entrevista con Patricia Zárate, socióloga del Instituto de Estudios Peruanos.

⁹⁹ Acta de instalación del comité multisectorial.

¹⁰⁰ Acta de avance de cumplimiento de hitos (compromiso seguridad ciudadana).

¹⁰¹ Reporte de comentarios al informe del MRI (Informe 04-2018-GRLL-GGR/ORDN/SGSC

¹⁰² Acta de avance de cumplimiento de hitos (compromiso seguridad ciudadana). Además, véanse las declaraciones del Jefe de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú en Trujillo, Sr. Germán Marquez (accesible aquí: <http://bit.ly/2zDI34N>).

¹⁰³ El investigador del MRI no ha tenido acceso a documentación oficial sobre la posible colaboración de la Policía Nacional del Perú. La evidencia hasta el momento se basa en declaraciones de representantes de la policía y de la Gerencia de Defensa Nacional y en lo expuesto en los informes de avance de cumplimiento de hitos.

¹⁰⁴ “En cuanto a la información insumo y la actualización de esta plataforma se obtendría de la PNP, Ministerio Público, Serenazgo, Juntas Vecinales, Rondas Urbanas y Campesinas; asimismo el concurso de Empresas especializadas en estos programas.” (Plan de acción, p. 27).

¹⁰⁵ Además de participar en las sesiones del comité de seguimiento del compromiso (por ejemplo la del 2 de noviembre de 2017 en la que el equipo de la UCV mostró los avances del diseño a la gerencia), personal de la facultad de ingeniería participó en las audiencias públicas de presentación del aplicativo. Asimismo, un docente universitario participó del Congreso de las Américas de la AGA en Buenos Aires.

¹⁰⁶ Programa de la conferencia de prensa del 5 de julio de 2017. Fotos sobre el evento pueden encontrarse aquí: Gerencia Regional de Defensa Nacional – La Libertad. “En el marco del desarrollo del aplicativo digital ¿Y DÓNDE ESTA EL DELITO?...” Facebook, 5 de julio de 2017.

2. Gestión Participativa del Agua Segura

Texto del compromiso:

El acceso a agua limpia es un problema en La Libertad. El gobierno se compromete a desarrollar un sistema que permita a los ciudadanos aprender más sobre la calidad del agua a la que tienen acceso, y a informar públicamente sobre los problemas que encuentran. Al final, la población de la región podrá evaluar el desempeño de los actores involucrados en el suministro de agua potable, lo que les llevará a mejorar su participación y a resolver problemas mucho más rápidamente.

Breve descripción del compromiso:

Proponemos la creación de una plataforma con coordenadas UTM, para ubicar en el mapa de la Región La Libertad (haciendo un clic en las diferentes localidades), la información actualizada de: (1) La cobertura y calidad del agua para consumo humano, donde nos mostraría el n° [sic] de sistemas de agua que abastecen esa localidad, su nombre y estado situacional de estos sistemas, el número de viviendas y habitantes que cobertura estos sistemas y la calidad del agua que proveen. Con el propósito de hacer sostenible lo alcanzado hasta el momento y tomar las medidas correctivas para ampliar y/o mejorar este servicio. (2) La gestión de los servicios de agua y saneamiento por parte de las Áreas Técnicas Municipales de Agua y Saneamiento, permitiendo de este modo tener un acercamiento a la realidad local de los servicios básicos, facilitando la identificación de deficiencias en la gestión de los servicios de agua y saneamiento rural para su pronta solución. (3) La gestión de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) en cuanto a la administración, operación y mantenimiento de los servicios de saneamiento de uno o más centros poblados del ámbito rural (se llama servicios de saneamiento a los servicios de agua potable y disposición sanitaria de excretas).

Esta plataforma incluirá: (1) Un sistema de puntuación que nos permitirá medir y evaluar la gestión de las ATMS, donde se podría utilizar un sistema de semáforos que nos alerte según luz verde, ámbar y roja, la identificación de problemas en la gestión de los servicios de agua y saneamiento rural y se puedan hacer las acciones correctivas que el caso amerite. (2) Un sistema de colores que identifiquen a cada localidad si están con alta, mediana o baja cobertura de agua y saneamiento, así como de la calidad del agua. (3) Un buzón de sugerencias y emergencias a fin de que la población alerte sobre algún problema referido al agua y saneamiento de su localidad. En cuanto a la información insumo y la actualización de esta plataforma se obtendría de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento si es en la zona urbana, y si es en la zona rural se obtendría la información a través de sus JASS, ATMS, del Informe del Estado Sanitario y de la Calidad del Agua para Consumo que emite la Sub Gerencia de Promoción de la Gestión Territorial de la Gerencia Regional de Salud del Gobierno Regional, así también con la información del aplicativo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Hitos

1. Conformación de un Comité de Agua y saneamiento para crear un espacio de articulación a fin de definir entre sus funciones, el monitoreo de los sistemas de agua y saneamiento de las diferentes localidades de la Región la Libertad.
2. Reuniones del comité para definir qué información será la necesaria para esta propuesta de portal de agua y saneamiento.
3. Reuniones del Comité para definir la metodología para recojo de información de los sistemas de agua y saneamiento.
4. Reuniones del Comité para la creación de la Plataforma y revisión de esta.

5. *Publicación del estado situacional de los sistemas de agua y saneamiento así como de la calidad del agua de las localidades de la Región, geo referenciados, en un portal accesible a la ciudadanía.*

Resumen del compromiso

Status de cumplimiento	Sustancial
Fecha de inicio	Enero 2017
Fecha prevista de cumplimiento	Diciembre 2017
Oficina Responsable	Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento
¿Abrió el Gobierno?	Marginalmente

<p>¿Es un compromiso estelar?</p> <p>Los compromisos estelares son considerados compromisos ejemplares de la AGA. Para recibir una estrella, el compromiso debe cumplir varios criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán una especificidad “media” o “alta”. - El lenguaje del compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del Gobierno. Se debe relacionar específicamente con al menos uno de los valores de la AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas - El compromiso tendrá un impacto potencial “transformador” si se implementa completamente. - Finalmente, el compromiso debe tener un progreso significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una evaluación de implementación “sustancial” o “completa”. 	<p>No</p>
---	-----------

	Especificidad				Relevancia a los valores AGA				Impacto Potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
Total			✓		✓	✓	✓			✓				✓					✓		
1.1 Conformación de un Comité para el monitoreo de los sistemas de agua y saneamiento				✓		✓				✓					✓				✓		
1.2 Definición de información necesaria para el portal de agua y saneamiento.			✓		✓					✓					✓			✓			
1.3 Definición de la metodología para recojo de información.			✓		✓		✓			✓					✓			✓			
1.4 Creación de la plataforma y revisión de esta.			✓				✓			✓					✓			✓			
1.5 Publicación de la información en un portal accesible a la ciudadanía.				✓	✓		✓			✓		✓						✓			

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

La provisión de agua y saneamiento en La Libertad presenta muchos problemas, al igual que en el resto del Perú. En las áreas urbanas del país, las empresas públicas municipales de provisión de agua (EPS) presentan déficits presupuestarios y poco personal calificado. En el área rural las Juntas Administradoras

de Servicios de Saneamiento (JASS) no tienen capacidades técnicas ni financieras para garantizar estándares mínimos en la provisión.¹⁰⁷ Producto de ello, la incertidumbre sobre la calidad del agua es constante entre los usuarios, particularmente en el área rural donde el agua mayoritariamente no es tratada.¹⁰⁸ Los ciudadanos no cuentan con medios efectivos para canalizar solicitudes y quejas ante las autoridades y su nivel de información sobre la calidad del agua es pobre.

El principal objetivo del compromiso es: “Contar con un sistema de información que reporte la situación de los sistemas de agua y saneamiento así como de la calidad del agua, donde los actores involucrados desde el Estado hasta la sociedad civil participen activamente en la vigilancia y mejora de estos servicios”.¹⁰⁹ El compromiso se propone crear un comité de agua y saneamiento que sea un espacio de articulación a fin de definir el monitoreo de los sistemas de agua y saneamiento de las diferentes localidades de la Región la Libertad.¹¹⁰ Las reuniones de dicho comité permitirán definir la información necesaria para el portal, la metodología de recolección y actualización de información y su creación, revisión y publicación. La actualización del portal estaría a cargo de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento si es en la zona urbana, y si es en la zona rural se obtendría la información a través de sus JASS, [Áreas Técnicas Municipales] ATMS, del Informe del Estado Sanitario y de la Calidad del Agua para Consumo que emite la Sub Gerencia de Promoción de la Gestión Territorial de la Gerencia Regional de Salud del Gobierno Regional, así también con la información del aplicativo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.¹¹¹

El objetivo del compromiso contribuye a resolver el problema proveyendo de información abierta a los ciudadanos en torno a la situación de los sistemas de agua y saneamiento y la calidad del agua en la región, a través del uso de tecnología innovadora. De igual manera, el compromiso aborda el ambiente general de la participación en el espacio cívico sumando una nueva forma de reportar sugerencias a las autoridades sobre la gestión del agua. Los usuarios podrán tener acceso a la información y eventualmente, de acuerdo al compromiso usar: “el buzón de sugerencias y emergencias [para alertar] sobre algún problema referido al agua y saneamiento de su localidad”.¹¹²

Si bien el resumen del compromiso pareciera apuntar a un elemento de rendición de cuentas público: “al final, la población de la región podrá evaluar el desempeño de los actores involucrados en el suministro de agua potable”, no se menciona ningún mecanismo específico de cara al público que materialice esta mención. Por ello, el investigador del MRI considera que no cumple con el tercer valor de AGA.

Especificidad e impacto potencial

El lenguaje del compromiso describe actividades que son verificables. Sin embargo, nuevamente, existe un problema de mensurabilidad para los cuatro primeros hitos: refieren a actividades administrativas muy generales que pueden ser acreditadas con simples formalidades (por ejemplo, constancias de actas de reunión). El quinto hito sí especifica las características que acompañarían a la publicación del estado situacional, por lo que sí es sustancialmente medible. Por otro lado, no queda claro si los entregables son relevantes para el cumplimiento del objetivo del compromiso: que la sociedad civil -al usar el portal web- pueda participar activamente en la mejora y vigilancia de los servicios de agua y saneamiento. Los responsables de la actualización de la información en el área urbana son instituciones estatales, al igual que la Gerencia Regional de Salud y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Sólo en el caso rural, las JASS son asociaciones civiles.¹¹³ No queda claro hasta qué punto la sociedad civil participa efectivamente en la plataforma para el área urbana ya que no se mencionan actores específicos en el plan de acción.

El impacto potencial del compromiso es moderado. Si bien sería un gran paso adelante que la sociedad civil pueda informarse y reportar a las autoridades problemas en la provisión de agua y saneamiento, el texto del compromiso deja la evaluación de la calidad del agua principalmente bajo responsabilidad de actores estatales, quienes eventualmente pueden tener intereses en no levantar la información adecuadamente.¹¹⁴ Según la investigadora Hilde Venero del Instituto de Estudios Peruanos, un reto importante sería el entrenamiento a líderes en los barrios de las ciudades y a líderes comunales en el área rural para que puedan llevar adelante pruebas químicas al agua y reportar así -a través del sistema- información certera a las autoridades sobre la existencia de eventuales problemas en la provisión del recurso.¹¹⁵

Cumplimiento: Sustancial

El compromiso se afinó durante 2017 y la Gerencia de Vivienda acordó que a través de la plataforma los ciudadanos accederían a información sobre la calidad del agua y saneamiento en las áreas rurales de La Libertad y de las instituciones responsables de su monitoreo (75 de los 83 distritos de la región). De esta manera, se evitaba un posible conflicto de competencias con la empresa urbana de provisión de servicios de saneamiento SEDALIB, que no es parte del plan de acción.

El primer hito (conformación de un comité) se cumplió a tiempo el 23 de enero de 2017, a través de la resolución ejecutiva regional 196-2017-GRLL/GOB. El Comité de Agua y Saneamiento Interinstitucional Regional sería el encargado de dar seguimiento al compromiso y en general será un espacio de articulación intersectorial para adoptar acuerdos que contengan propuestas de solución integral al tema del agua y saneamiento¹¹⁶. La instalación de dicho comité se realizó el 18 de mayo de 2017.

El segundo hito (definición de la información necesaria para la propuesta) pasó por dos momentos. En el primer informe de cumplimiento de hitos de junio de 2017 se señaló que la información que sería integrada al sistema es la que provee el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a través de su plataforma web¹¹⁷. Sin embargo, finalmente no se obtuvo la autorización del ministerio para el uso de esos datos¹¹⁸. En el segundo informe de cumplimiento de hitos de noviembre de 2017 se señala que la información provendría de la plataforma “Trazadores” que viene trabajando la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – COSUDE, a través del proyecto SABAPLUS. Según su página web, “Trazadores” es: “Una herramienta [...] que permite valorar la operatividad y calidad de los servicios de agua y saneamiento básico rural, a través de un índice que nos mostrará el nivel de gestión de estos servicios en el ámbito rural. También permitirá contar con información sencilla obtenida en campo, valorando y calificando el estado y características del sistema de abastecimiento de agua y eliminación de excretas suministrados en el ámbito rural, facilitando la identificación de deficiencias en los servicios básicos de manera práctica, contribuyendo al trabajo efectuado desde las áreas técnicas municipales ATM y el monitoreo desde el nivel regional y local”¹¹⁹.

Para el hito número 3 (metodología para la recolección de información) inicialmente se definió que se capacitarían a actores sobre la metodología que maneja el Ministerio de Vivienda. Para ello, el personal de la gerencia se capacitó sobre la plataforma web del Ministerio y dicha capacitación fue posteriormente replicada a las Áreas Técnicas Municipales (ATM) y a otros actores vinculados. En el segundo informe de cumplimiento de hitos se señala que se usará la metodología del proyecto “Trazadores”. La diferencia con la metodología del Ministerio de Vivienda es que mientras esta se hace a través de una encuesta, “Trazadores” es una plataforma simple que está hecha para que ATM y funcionarios del sector saneamiento puedan actualizar la información con una visita a campo (no requiere realizar una encuesta)¹²⁰.

No obstante, para mejorar la calidad de la información contenida en “Trazadores”, la Gerencia de Vivienda señala que añadirá aproximadamente 1600 encuestas de diagnóstico de los sistemas de agua potable en zonas rurales de la Región La Libertad que esa oficina maneja¹²¹. Además, el sistema agregará nuevas funciones como un módulo de ranking de JASS y ATM, módulo de capacitación, ventanas emergentes para consejos y un ícono para manual de uso del aplicativo web y app¹²².

Para el hito 4 (creación de la plataforma) se trabajó con la Subgerencia de Tecnologías de la Información (SGTI) del GRLL y se obtuvo los permisos de SABAPLUS (responsable de la “Trazadores”) para usar la información de esta plataforma en el aplicativo del compromiso. El diseño fue presentado en diciembre de 2017. Las especificaciones de “Casos de uso” de la plataforma que tocan a los ciudadanos señalan que éstos podrán visualizar el estado situacional de los sistemas de agua en La Libertad, visualizar indicadores de gestión de las ATM y las JASS, recibir capacitaciones, acceder a rankings de satisfacción con el funcionamiento de ATM, JASS y sistemas de agua, aplicar encuestas y registrar incidencias a través de un buzón de alertas¹²³.

El hito 5 (publicación de la plataforma) sigue pendiente.

El compromiso está demorado, según lo documentado por los representantes autorizados del GRLL y lo planificado en el plan de acción. La creación del compromiso debió finalizar en octubre de 2017 y su publicación debió darse en diciembre de ese mismo año.

Resultados Iniciales: ¿Abrió el Gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente

Participación cívica: Marginalmente

En 2017, el GRLL se comprometió a generar un sistema a través de web y aplicativo que permita a las personas identificar la calidad de los servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales de La Libertad y valorar el desempeño de las instituciones locales sobre el tema, lo que constituiría un importante paso adelante para ampliar el acceso a la información pública a través de la innovación tecnológica en la región. El compromiso sería encabezado por el comité multisectorial instalado para tal fin, como espacio de participación ciudadana.

El compromiso ha cambiado las prácticas gubernamentales durante el año de implementación en un nivel marginal. Si bien han habido cambios positivos, particularmente alrededor de la institucionalidad vinculada a la Gerencia de Vivienda en materia de agua y saneamiento (por ejemplo la creación del comité multisectorial de agua y saneamiento, la realización de capacitaciones al personal, la elaboración de una ordenanza y la implementación de una oficina de monitoreo), estos cambios han tenido un impacto menor en la apertura del Gobierno.

El efecto más importante sobre las prácticas gubernamentales ha sido la creación del comité multisectorial con representación de actores de la sociedad civil (diez actores, entre ellos universidades y juntas administradoras de servicios de saneamiento- JASS), lo que creó por primera vez un espacio donde el público puede informar e influir en las decisiones¹²⁴. Según la evidencia aportada por el GRLL, se han desarrollado dos sesiones de dicho Consejo durante 2017, en las cuales se ha discutido genéricamente el desarrollo del compromiso, entre otros asuntos.

También, en materia de participación cívica, la Gerencia de Vivienda aplicó una encuesta no probabilística a 61 personas (entre representantes de JASS, ATM y ciudadanos) de las provincias de

Trujillo, Julcán, Otuzco y Sánchez Carrión en los andes de La Libertad en noviembre de 2017¹²⁵, y recogió las expectativas de estos ciudadanos sobre el aplicativo. La encuesta también permitió recoger las sugerencias de los encuestados, que fueron sistematizadas en un documento remitido a la SGTI para su inclusión en el diseño del aplicativo¹²⁶. El diseño final¹²⁷ incluye una de las sugerencias centrales de los encuestados: “Implementar un Módulo de Capacitación en el aplicativo web que permita visualizar a los usuarios videos cortos y/o documentos sobre cuidado del agua, limpieza, desinfección y cloración del sistema de agua potable, educación sanitaria (hábitos de higiene personal y ambiental)”¹²⁸.

También se han dado tres cambios institucionales menores vinculados a la apertura de la información. Primero, el compromiso sirvió para capacitar a las ATM en la metodología que usa el Ministerio de Vivienda (y de la cual originalmente se planificó en obtener la información que usará el aplicativo del compromiso). Las ATM, por su parte, compartirán este conocimiento con las JASS, según lo establecido en sus competencias, lo que genera efectos indirectos de propagación de información. Segundo, se inició la elaboración de un proyecto de ordenanza regional para hacer de carácter obligatorio el uso del aplicativo web del compromiso entre las ATM¹²⁹. Ello contribuye también a mejorar las condiciones para que la información del aplicativo sea efectivamente utilizada. Finalmente, en tercer lugar, también como resultado de la implementación del compromiso, el área de seguimiento y monitoreo de la Gerencia de Vivienda (aprobada desde hace mucho tiempo, pero sin vida real) fue reactivada. A ella se le encargó la actualización de la plataforma. Para ello se dotó a dicha área de una nueva computadora y se designó a un responsable al mando¹³⁰.

Recomendaciones

De incluirse este compromiso en el próximo plan de acción, el investigador del MRI recomienda tomar en cuenta lo siguiente:

- Se sugiere determinar con claridad qué actores están dispuestos a colaborar activamente con las iniciativas planteadas antes o en el inicio del proceso de implementación de los compromisos. El compromiso ha debido sufrir dos cambios importantes sobre la marcha durante 2017: circunscribir su ámbito de acción a las zonas rurales de la región, y cambiar la fuente de donde obtendría la información y metodología para el aplicativo. Estos cambios son sustanciales y se recomienda llevar a cabo una mejor planificación inicial que considere las posibilidades de colaboración efectiva de otros actores clave.
- Se recomienda una planificación temporal de las etapas que permita anticiparse a imprevistos y posibles incumplimientos. A modo de ejemplo, varias de las actividades más importantes del compromiso se empezaron a cumplir hasta en octubre de 2017, lo que revela cierto inmovilismo durante los tres primeros trimestres del año 2017. A futuro, es recomendable centrar las actividades más importantes del compromiso en los tres primeros trimestres del año, cuando todavía hay tiempo para enmendar errores y enfrentar imprevistos.
- Según el borrador de la ordenanza de la Gerencia de Vivienda que hace obligatorio el uso del aplicativo entre las ATM, la actualización de la información del sistema por parte de éstas se daría una vez al año¹³¹. Esta disposición normativa pone en cuestionamiento hasta qué punto el aplicativo podría ser utilizado efectivamente por los ciudadanos de las zonas rurales de La Libertad. Si el ciudadano sólo obtendrá información nueva una vez por año, el sistema podría devenir en un recurso marginal para ellos. Se sugiere que la ordenanza finalmente aprobada clarifique que el sistema contará con funciones e información que sí serán actualizadas

regularmente. En respuesta a esta recomendación, el GRLL señala que “este período se ajustará a una actualización trimestral que coincide con los reportes trimestrales que las ATM deben enviar al Gobierno Regional”.¹³²

¹⁰⁷ Un buen resumen sobre los problemas de la provisión de servicios de agua y saneamiento del Perú puede encontrarse en la exposición de motivos del Decreto Supremo que aprueba la política nacional de saneamiento del Perú. Disponible en: <http://bit.ly/2gYbG8n>

¹⁰⁸ En La Libertad, sólo el 1.5% de la población rural recibe agua potable. Véase: RPP (2017). “Solo el 1.5% de población rural consume agua potable en La Libertad”. Disponible aquí: <http://bit.ly/2uasL4j>

¹⁰⁹ Plan de acción, p. 31

¹¹⁰ Plan de acción, p. 33. El compromiso no especifica a los miembros de este comité, sin embargo, en el texto se mencionan, en su mayoría, a instituciones estatales como colaboradores.

¹¹¹ Plan de acción, p. 32

¹¹² Plan de acción, p. 32

¹¹³ Así son descritas según la resolución de la Superintendencia Nacional de Agua y Saneamiento del Perú N° 643-99-SUNASS (norma derogada).

¹¹⁴ Entrevista con Hilde Venero, economista del Instituto de Estudios Peruanos y experta en agua y saneamiento rural en el Perú.

¹¹⁵ Entrevista con Hilde Venero, economista del Instituto de Estudios Peruanos y experta en agua y saneamiento rural en el Perú.

¹¹⁶ Art. 1 de la Resolución Ejecutiva Regional 196-2017-GRLL/GOB

¹¹⁷ “El equipo de la gerencia (...) vienen capacitándose en el manejo de la Plataforma Web del Ministerio de Vivienda (...), donde se obtendrán el diagnóstico de los sistemas de agua y saneamiento de cada uno de los centros poblados rurales. Esta información servirá de insumo para la puesta en marcha de la plataforma y el app de este compromiso” (Gerencia de Vivienda. Avance del Cumplimiento de Hitos, Julio de 2017)

¹¹⁸ Reporte de comentarios al informe del MRI (Informe 08-2018-GRLL-GGR/GRVCS-LEUR

¹¹⁹ Véase “Presentación”. Accesible aquí: <http://trazadores.org/index.php?c=presentacion>

¹²⁰ Entrevista con Sr. Percy Suárez, representante del proyecto SABAPLUS.

¹²¹ Segundo informe de cumplimiento de hitos.

¹²² Gerencia de Vivienda. *Segundo informe de cumplimiento de hitos*. Noviembre 2017.

¹²³ Subgerencia de Tecnologías de la Información, GRLL. *Plataforma de Gestión Participativa de Agua Segura. Especificaciones de Caso de Uso, Versión 1.0*.

¹²⁴ Art. 2 de la Resolución Ejecutiva Regional 196-2017-GRLL/GOB

¹²⁵ La fecha tardía de aplicación de las encuestas (noviembre de 2017) responde en parte a las sugerencias planteadas en el informe preliminar del MRI sobre creación el plan de acción, circularizado en septiembre de 2017. Véase: Informe 33-2017-GRLL-GGR/GRVCS-LEUR

¹²⁶ Segundo Informe De Cumplimiento De Hitos, P. 51, 54.

¹²⁷ Véase: Subgerencia de Tecnologías de la Información. “Plataforma de Gestión Participativa de Agua Segura, Especificaciones de Caso de Uso, Versión 1.0”, pp. 28-29

¹²⁸ La sugerencia se encuentra en el documento “Resultados de la aplicación de encuestas a usuarios potenciales de iniciativa tecnológica Gestión Participativa del Agua Segura - Región La Libertad”, p. 8.

¹²⁹ Memorándum 078-2017-GRLL-GGR/GRVCS e Informe Legal 055-2017-GRLL-GGR-GRVCS/RERL

¹³⁰ Entrevista con Sra. Urbina y segundo informe de cumplimiento de hitos, p.. 180-181. No obstante, en el memorándum 025-2017-GRLL-GGR/GRVCS-JAOG que asigna funciones al encargado del área de monitoreo sólo se menciona indirectamente las funciones vinculadas al compromiso (que no es citado como tal).

¹³¹ Véase : Informe Legal 055-2017-GRLL-GGR-GRVCS/RERL de la Gerencia de Vivienda.

¹³² Reporte de comentarios al informe del MRI (Informe 08-2018-GRLL-GGR/GRVCS-LEUR

3. Mercado Agrario a tu Alcance

Texto del compromiso:

La agricultura es un sector económico clave en La Libertad, pero los agricultores, especialmente los pequeños, no tienen fácil acceso a la riqueza de información producida o recolectada por el Estado sobre temas que les interesan (por ejemplo, los precios pagados por un producto, datos meteorológicos, cantidades plantadas en un determinado distrito). El Gobierno Regional tiene la intención de desarrollar una aplicación de telefonía móvil que los agricultores podrán usar para explotar esta información, tomar mejores decisiones y aumentar su poder de negociación.

Breve descripción del compromiso:

Mediante un aplicativo para teléfonos móviles, el productor agrario podrá solicitar el área sembrada de un determinado cultivo en el último mes y el acumulado de la campaña, indicando si desea consultar el ámbito distrital, provincial o departamental, así como producción, superficie cosechada y precio en chacra de algún cultivo/producto, según el interés del ciudadano usuario. Esta data podrá ser presentada en tablas y/o mapas. Por otro lado, el productor agrario podrá solicitar también un directorio de empresas que demanden este producto que piensa sembrar u otro que tenga en stock, ya sea en el ámbito distrital, provincial, nacional o internacional. El productor puede ofertar su producto y/o enviar una foto ingresando al aplicativo; si su teléfono celular no se lo permite podrá enviar un mensaje a los teléfonos.

Utilizar la base de datos agrícola del Gobierno Regional La Libertad - Gerencia Regional de Agricultura, áreas sembradas, cosechadas, producción y precios pagados al productor de 125 cultivos a nivel departamental, provincial y distrital, mensualmente.

Proporcionar un directorio de posibles demandantes del producto con los que podrá ponerse en contacto antes de sembrar. Acercar el mercado a los productores pequeños y medianos mediante dispositivos móviles.

Hitos

1. Conformación de un equipo de trabajo a fin de validar la base de datos agrícola y proponga la construcción de la base de datos de proveedores y/o demandantes de los productos.
2. Reuniones con el grupo de desarrolladores y población usuaria a fin de validar el diseño del aplicativo.
3. Reuniones del equipo de trabajo para definir la estrategia de actualización de las bases de datos.
4. Reuniones del grupo de trabajo y del equipo de desarrollo para la implementación de la Plataforma y revisión de esta.
5. Reunión del equipo de trabajo, desarrolladores y población usuaria para las respectivas pruebas y validación del aplicativo.

Resumen del compromiso

Status de cumplimiento	Limitado
Fecha de inicio	Enero 2017
Fecha prevista de cumplimiento	Diciembre 2017
Oficina Responsable	Gerencia Regional de Agricultura
¿Abrió el Gobierno?	No cambió

<p>¿Es un compromiso estelar?</p> <p>Los compromisos estelares son considerados compromisos ejemplares de la AGA. Para recibir una estrella, el compromiso debe cumplir varios criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán una especificidad “media” o “alta”. - El lenguaje del compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del Gobierno. Se debe relacionar específicamente con al menos uno de los valores de la AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas - El compromiso tendrá un impacto potencial “transformador” si se implementa completamente. - Finalmente, el compromiso debe tener un progreso significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una evaluación de implementación “sustancial” o “completa”. 	No
--	----

	Especificidad				Relevancia a los valores AGA				Impacto Potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?					
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente	
Total			✓		✓	✓		✓				✓		✓				✓				
1.1 Conformación de equipo de trabajo para bases de datos.				✓	✓						✓					✓		✓				
1.2 Validación del diseño del aplicativo.			✓		✓	✓	✓				✓					✓		✓				
1.3 Definición de la estrategia de actualización de las bases de datos.			✓		✓						✓		✓					✓				

I.4 Implementación de la plataforma y revisión de esta.			✓		✓			✓			✓								✓								
I.5 Realización de pruebas y validación del aplicativo.			✓		✓	✓		✓					✓	✓						✓							

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

Los agricultores en La Libertad, así como en el resto del Perú, carecen de acceso a información clave sobre la producción y comercialización de sus cultivos (entre ella, precios de productos en los mercados, condiciones climáticas y número de cultivos por temporada). Por ello, se encuentran en una posición desventajosa para colocar sus productos en condiciones justas en el mercado y con frecuencia son sujetos de abusos de los intermediarios en la capital (y mercado más grande) Trujillo.

Este problema ha sido recurrente en otras partes del país. El Ministerio de Agricultura del Perú creó el Sistema de Información de Abastecimiento y Precios (SISAP) que brinda información sobre precios en Lima y 27 regiones y provincias del país, entre ellas, La Libertad.¹³³ Sin embargo, el SISAP no ha tenido el impacto buscado principalmente por la heterogeneidad de la geografía peruana (que imposibilita los cultivos de escala) y por la existencia de múltiples circuitos comerciales no contemplados por el aplicativo.¹³⁴

Como se establece en el plan de acción, el objetivo del compromiso es: “Promover mejores oportunidades para los productores agropecuarios de La Libertad en la toma de decisiones de la producción y la comercialización de sus productos, redundando en una mejor calidad de vida.”¹³⁵ Para ello, se espera crear una aplicación móvil que permita al agricultor solicitar información a nivel distrital, provincial o departamental sobre áreas sembradas de su cultivo, cifras sobre la producción del mismo, precios en el mercado, entre otros. Asimismo, esta aplicación pone en contacto a los campesinos con empresas interesadas en su cosecha a través de la actualización de un directorio de eventuales compradores.¹³⁶ Las actividades planteadas para completar el compromiso incluyen la conformación de un equipo de trabajo para validar la base de datos agrícola actual y proponer la construcción de una base de datos de proveedores y demandantes de los productos (aquellos a los que los campesinos podrán contactar directamente). Posteriormente habría reuniones de validación entre los desarrolladores del aplicativo con los potenciales usuarios, reuniones del equipo de trabajo para desarrollar la estrategia de actualización de la base de datos y, finalmente, reuniones para la implementación y validación final.

El objetivo del compromiso contribuye al valor de acceso a la información pública. Mejora y hace disponible información agraria a los ciudadanos que cuentan con un teléfono móvil (una mayoría en La Libertad¹³⁷) y mejora la comprensión tecnológica de la información al presentarla en un formato amigable a los campesinos (tablas y mapas en las tres circunscripciones territoriales de la región, según preferencia del usuario).

El compromiso a su vez contribuye al valor de participación cívica debido a que busca la inclusión de la participación del público en los hitos 2 y 5 y según lo planteado en el plan de acción: “la generación de

información y actualización de la base de datos, así como en la validación de los mismos, participan los productores informantes agrarios, (...) organizaciones de productores, Juntas y Comisiones de Usuarios de Agua y ONG”.¹³⁸ Sin embargo, es importante destacar que no se especifica si se pretende incluir a los ciudadanos a procesos de toma de decisiones luego del desarrollo del aplicativo. El plan de acción solo señala que los ciudadanos aportarían información a la base pero no se detalla si esto tendría algún impacto en procesos de toma de decisión posteriores.

Especificidad e impacto potencial

El lenguaje del compromiso provee una actividad clara y verificable: elaboración de una aplicación móvil. Los entregables descritos en los hitos son relevantes para el logro del objetivo del compromiso que es promover mejores oportunidades para los agricultores de La Libertad en la toma de decisiones de la producción y la comercialización de sus productos. Existe, nuevamente, un problema de mensurabilidad de los hitos centrados en actividades administrativas generales (reuniones).

En el contexto de los problemas de acceso a la información que suelen enfrentar los agricultores en el Perú, el investigador del MRI considera que el compromiso tiene un impacto potencial transformador. El aplicativo propuesto iría un paso más allá de la plataforma de precios que actualmente recopila el Ministerio de Agricultura (SISAP) otorgando no sólo información contextualizada de precios para la región La Libertad sino también información meteorológica y de niveles de producción, además de un directorio de posibles compradores. La provisión de información sobre niveles de producción a nivel distrital en toda la región (lo que ayudaría a que, por ejemplo, la sobreproducción de un cultivo - típicamente el de la papa o patata- no lleve al abaratamiento del precio en los mercados) podría ser particularmente transformadora.¹³⁹ Esto requerirá, de acuerdo a los expertos, un trabajo constante con las juntas de regantes de La Libertad, que puedan brindar información certera y permanentemente actualizada sobre su producción¹⁴⁰; además de que el aplicativo deberá recoger datos de todos los circuitos comerciales de La Libertad, no sólo de los centrados alrededor de la capital Trujillo¹⁴¹. Contar con información actualizada sobre estos temas podría transformar sustancialmente las dinámicas de los agricultores en los mercados de la región y contribuir a mejoras sustantivas en su calidad de vida.

Cumplimiento: Limitado

Durante 2017, el compromiso -tal como está planteado en el plan de acción- no sufrió mayores cambios: el aplicativo proveerá información sobre producción y oportunidades de comercialización de productos agrícolas en la región La Libertad, en un proceso que incluirá la participación de sociedad civil.

El primer hito (conformación de un comité) se cumplió a tiempo en febrero de 2017. Está conformado por cuatro personas, dos de ellas de la sociedad civil: el representante de la Junta de Usuarios de Agua de Moche y el Gerente de la Asociación Regional de Juntas de Usuarios de Agua de La Libertad¹⁴².

El segundo hito (validación del diseño del aplicativo con desarrolladores y población usuaria) se completó en enero de 2018. Desde mayo de 2017 se dieron reuniones con las universidades interesadas en apoyar los compromisos del plan de acción: finalmente la Universidad Privada Antenor Orrego (UPAO) decidió trabajar este compromiso. En los meses iniciales (mayo a agosto), un demo rudimentario fue puesto en consideración de los productores de tres provincias de la región (Otuzco, Sánchez Carrión y Virú) quienes dieron sugerencias¹⁴³.

Finalmente, el 24 y 25 de noviembre de 2017, la Gerencia de Agricultura realizó en la sede de la UPAO

una *hackaton* en la que participaron 59 personas. En este evento, once equipos de alumnos, egresados y profesionales de ingeniería se inscribieron, se les presentó el compromiso “Mercado Agrario a tu Alcance” y propusieron una solución informática sobre cómo debería ser el diseño del aplicativo. El equipo ganador recibió un premio de 3.000 soles (aproximadamente 933 dólares de Estados Unidos) y el segundo lugar 1.500 soles (aproximadamente 467 dólares de Estados Unidos). El diseño del equipo ganador será contrastado con el demo que actualmente maneja el GRLL y sus ventajas serán integradas a la plataforma final¹⁴⁴. Asimismo, el diseño ganador sería validado a través de presentaciones en las provincias de la región La Libertad, ya en 2018¹⁴⁵.

En febrero de 2018 el investigador del MRI tuvo acceso al diseño ganador. El diseño incluye módulos para cuatro tipos de usuarios (productor, comercializador, informante e invitado) y proveería de información relativa a: precios actuales, historial de precios, siembras actuales, sugerencias sobre la viabilidad de siembras, asociaciones agrarias, compraventa de productos, compras conjuntas, foro de consultas, valoración del desempeño del informante agrario, notificaciones al productor, georreferenciación de las declaraciones de siembra de los informantes agrarios, entre otras funciones¹⁴⁶.

El tercer hito (definición de la estrategia de actualización de la base de datos) sigue en curso, de acuerdo con el GRLL. Después de consultas con la unidad formuladora del GRLL, se acordó usar la base de datos agrícola actual y construir la de compradores (proceso que aún no termina)¹⁴⁷.

El cuarto hito (implementación y revisión de la plataforma) y el quinto (pruebas y validación del aplicativo) todavía no se han realizado. Según la Gerencia de Agricultura, se esperará la asignación presupuestaria en 2018 para implementar la plataforma¹⁴⁸.

El compromiso está demorado, según lo declarado por los representantes autorizados del GRLL, el representante de la Universidad Privada Antenor Orrego y lo reseñado en el plan de acción.

Resultados Iniciales: ¿Abrió el Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Participación Cívica: No cambió

En 2017, el GRLL se comprometió a generar un aplicativo que provea información relevante para la toma de decisiones productivas y comerciales de los agricultores en La Libertad, con la participación de sociedad civil, lo que constituiría un importante paso adelante para el acceso a la información pública y la innovación tecnológica en la región.

No se han encontrado evidencias de que el compromiso haya cambiado las prácticas gubernamentales durante el año de implementación. Durante 2017, no se ha hecho pública más información ni mejorado la calidad de la información disponible al público. La información de la base de datos agrícola fue ratificada en su totalidad y aún no se ha empezado la gran innovación del compromiso en términos de información: la creación de un directorio de compradores que esté a disposición de los agricultores. En lo que toca al componente de participación cívica, el MRI reconoció este compromiso como relevante al valor pese a que solo propone la inclusión de la sociedad civil para apoyar en la construcción del aplicativo, sin miras a expandir su rol en los procesos de construcción de políticas públicas o toma de decisiones vinculantes. Durante el año de implementación, el papel de la sociedad civil se ha limitado básicamente a un rol consultivo, con la excepción parcial de la *hackaton* que sí fue una iniciativa participativa apropiada que creó oportunidades para que miembros del público “no tradicional” (en este

caso jóvenes estudiantes) se informaran sobre las decisiones públicas. Más allá de esta experiencia, la Gerencia de Agricultura se apoyó en buena medida en la red de colaboradores de sociedad civil (informantes agrarios calificados, representantes de juntas de regantes, etc.) que preexistía al compromiso, y no se ha aportado evidencia de que dicha red se haya expandido o haya mejorado su incidencia a raíz de la implementación del compromiso. Durante el año de implementación, el componente participativo del compromiso se ha limitado a elementos de baja intensidad (reuniones de la gerencia con su red de contactos de sociedad civil y presentación del demo en provincias) y no se considera que haya evidencia de cambios al status quo en relación al tratamiento de la participación cívica.

Recomendaciones

- Se recomienda culminar con las actividades que quedaron pendientes durante 2017. El compromiso incluyó en el plan de acción actividades que finalmente no se realizaron: por ejemplo, en el plan de acción se señalaba que se actualizaría la base de datos agraria; cosa que no sucedió. Asimismo, el gran aporte este año debió haber sido la elaboración del directorio de compradores, insumo que tampoco se ha conseguido hasta la fecha. El investigador del MRI sugiere que este compromiso culmine al menos con la construcción del directorio de compradores como plataforma de fácil acceso y permanente actualización. Para ello, se recomienda establecer un plan con fechas de cumplimiento secuenciales que aseguren el desarrollo exitoso del directorio con la información necesaria para el productor agrícola.
- En un futuro plan de acción, se sugiere considerar el trabajo en valles específicos que faciliten eventuales procesos de monitoreo y evaluación de impacto del aplicativo. En este caso, por ejemplo, la delimitación geográfica del compromiso en un valle (idealmente el de Chao, que no es muy extenso) hubiese ayudado a una reducción de costos y a una posible mayor integración de actores en el compromiso.
- Se recomienda replantear en un futuro plan de acción el enfoque del componente participativo de este compromiso. En el plan de acción se propone la participación de sociedad civil en términos pocos sustanciales: para la validación del diseño y del aplicativo, las OSC serían socias. Sin embargo, la experiencia de la hackaton puede ser un valioso “punto de partida” para promover la participación cívica en un futuro plan de acción, tanto para este como para otros compromisos, que involucre a sociedad civil en formas innovadoras, particularmente en la toma de decisiones y no sólo en el diseño, validación o construcción de una base de datos.

¹³³ Véase: <http://bit.ly/2uaW8Ua>

¹³⁴ Entrevista con Carolina Trivelli, ex ministra de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (2011-2013).

¹³⁵ Plan de acción, p. 35

¹³⁶ Plan de acción, p. 35

¹³⁷ De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, en el cuarto trimestre de 2016 La Libertad tenía el segundo mayor número de líneas de telefonía móvil en servicio en el Perú (1 631 219) después de Lima y Callao. Disponible aquí: <http://bit.ly/2gY6kK1>

¹³⁸ Plan de acción, p. 36

¹³⁹ Entrevista con Federico Tenorio, director de CEDEPAS Norte, la ONG más conocida en temas de desarrollo rural en La Libertad y, en general, en el norte del Perú. Cabe resaltar que CEDEPAS Norte no ha participado en la elaboración de este compromiso, lo que hace su valoración más neutral. Sobre CEDEPAS Norte puede consultarse: <http://bit.ly/2xdutk5>

¹⁴⁰ Entrevista con Federico Tenorio.

¹⁴¹ Entrevista con Carolina Trivelli.

¹⁴² Acta de conclusiones del III taller de inducción para el proyecto piloto de gobierno abierto.

¹⁴³ Entrevista con Sr. Vergara. Si bien la Gerencia Regional de Agricultura señaló haber realizado este tipo de presentaciones en todas las provincias de La Libertad, el investigador del MRI sólo tuvo acceso a fotografías de las sesiones en tres provincias, que son las consignadas en este informe.

¹⁴⁴ Entrevista con Sr. Vergara.

¹⁴⁵ Segundo informe de cumplimiento de hitos. Según el último informe de cumplimiento de hitos, no se han definido las provincias donde se realizarían los grupos focales aunque se presenta información contradictoria (en un punto se señala que en tres y en otro se señala que en las doce provincias de la región).

¹⁴⁶ Véase el documento "Hackaton - Desafío Agrotech, Propuesta De Solución Tecnológica".

¹⁴⁷ Entrevista con Sr. Vergara.

¹⁴⁸ Informe de cumplimiento de hitos, diciembre 2017.

4. Sistema de Información Laboral Abierto y Participativo - LIS

Texto del compromiso:

El Sistema de Información Laboral será una plataforma interactiva que permita a los ciudadanos tener acceso a información relevante del sector laboral: características, tendencias y comportamiento del mercado laboral; así como a acceso a procesos de formalización, fiscalización, capacitación, seguimiento de procedimientos administrativos y acceso directo a la oferta y demanda laboral. Ser la primera región del país en interconectar la información que brindan los trabajadores y empleadores y ponerla a disposición de todos los ciudadanos de manera sencilla y gratuita, lo que permitirá tener acceso a través de una website o app de información referida a: Acceso a la oferta y demanda laboral, acceso a información de sindicatos de la región, acceso al desarrollo de la negociación colectiva de los sindicatos de la región, acceso al seguimiento y monitoreo de los conflictos laborales y acceso a capacitación laboral. Reducir los indicadores informalidad de la región y así convertirnos en una región competitiva con altos indicadores de inserción laboral y empleabilidad.

Breve descripción del compromiso:

Mejorar la accesibilidad e interoperatividad de la transparencia de la información y servicios que brinda la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo – La Libertad y fomentar la reutilización de los datos obtenidos.

Hitos

- 1. Conformación de un Comité tripartito (representante de empleadores-trabajadores-GRTPE [Gobierno Regional de La Libertad]) que permita definir las necesidades y funciones del sistema de información laboral La Libertad y monitorear la implementación del Sistema de Información Laboral*
- 2. Desarrollo de la solución: Sistema de Información Laboral - LIS. Fases de Análisis, Diseño, Codificación, Pruebas, Documentación, Mantenimiento*
- 3. Autoevaluación*
- 4. Feedback (Pruebas y Control de Calidad)*

Resumen del compromiso

Status de cumplimiento	Limitado
Fecha de inicio	Enero 2017
Fecha prevista de cumplimiento	Noviembre 2017
Oficina Responsable	Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo (GRTPE)
¿Abrió el Gobierno?	No cambió

<p>¿Es un compromiso estelar?</p> <p>Los compromisos estelares son considerados compromisos ejemplares de la AGA. Para recibir una estrella, el compromiso debe cumplir varios criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán una especificidad “media” o “alta”. - El lenguaje del compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del Gobierno. Se debe relacionar específicamente con al menos uno de los valores de la AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas - El compromiso tendrá un impacto potencial “transformador” si se implementa completamente. - Finalmente, el compromiso debe tener un progreso significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una evaluación de implementación “sustancial” o “completa”. 	No
---	----

	Especificidad				Relevancia a los valores AGA				Impacto Potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?					
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente	
Total				✓	✓	✓		✓			✓		✓					✓				
1.1 Conformación de un comité tripartito para definir las necesidades y funciones y monitorear la implementación del Sistema de Información Laboral				✓		✓					✓				✓			✓				
1.2 Desarrollo del Sistema de Información Laboral - LIS.				✓	✓			✓			✓				✓			✓				

I.3 Autoevaluación			✓		✓	✓		✓	✓				✓			
I.4 Feedback (Pruebas y Control de Calidad)			✓		✓	✓		✓	✓				✓			

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

La Libertad, como el resto del Perú, tiene altas tasas de empleo informal. Según la OIT, hacia 2013 Perú tenía 64% de tasa de empleo informal no agrícola, la tasa más alta de Sudamérica, junto a Paraguay.¹⁴⁹ Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, 86,7% de las unidades productivas en La Libertad son informales.¹⁵⁰ Ello provoca que la información laboral en la región no esté sistematizada y los ciudadanos, empresas y sindicatos no sepan de sus características y demás procedimientos vinculados al trabajo, lo que a su vez consolida la estructura informal de la economía.

El compromiso tiene cuatro objetivos:

1. “Contar con un sistema de información que permita la interoperatividad de la información que registra el ciudadano ante la GRTPE, los servicios que brinda la GRTPE-LL y las necesidades del sector laboral (Trabajador y Empresa), presentando una nueva modalidad de actuación estatal orientada a acercar a la microempresa para facilitar el proceso de formalización, a interconectar la oferta y demanda laboral, la reducción de la tasa de desempleo y la rendición de cuentas.
2. Promover un proceso participativo con la finalidad de acercar al ciudadano y hacerlo artífice de la lucha contra la informalidad y las graves consecuencias para el desarrollo nacional.
3. Crear un espacio donde el empresario emprendedor y trabajadores encuentren información sobre los procesos de formalización (empresarial, tributario, laboral, sectorial y municipal).
4. Atender de manera directa y participativa las demandas que los ciudadanos respeto [sic] al empleo y formalización, lo que permitirá a nuestra administración brindar servicios administrativos simplificados referidos a formalización, fiscalización, consultas, quejas y capacitaciones.”

Las actividades incluyen la conformación de un comité tripartito (representante de empleadores-trabajadores-GRTPE) para definir las necesidades y funciones del sistema de información laboral y monitorear su implementación; el análisis, diseño, codificación, pruebas, documentación y mantenimiento del sistema; la “autoevaluación” (no se especifica en qué consiste) y la retroalimentación (a través de pruebas y control de calidad). Una vez generado el portal web o aplicativo, la información que maneja la GRTPE estaría disponible para cualquier usuario.

El objetivo del compromiso contribuye a resolver el problema abriendo la información que maneja la GRTPE del GRLL y facilitando la reutilización de estos datos a través del uso de tecnología innovadora. Asimismo, se establece un comité tripartito entre Estado, empresarios y trabajadores que ayudaría en la concepción e implementación del sistema, lo que abriría el proceso de toma de decisiones y ampliaría la participación cívica. Según el plan de acción, este comité permitirá: “Generar un espacio en el cual el ciudadano (trabajador y empresa) participe de manera directa en la elaboración de políticas públicas, desarrollo de actividades, resolución de conflictos laborales, promoción del empleo y mejorar la empleabilidad en la región”.¹⁵¹

Especificidad e impacto potencial

El lenguaje del compromiso describe una actividad que es verificable (el desarrollo de un sistema interactivo a través de un portal web) e incluye entregables medibles y relevantes para el objetivo de proveer información útil sobre la oferta y la demanda laboral para incentivar la formalización.

En el contexto peruano de altos niveles de informalidad, el investigador del MRI considera que el compromiso tiene un potencial de impacto moderado. El acceso abierto a la información laboral en manos del GRLL sería un paso importante hacia adelante para la temática abordada, particularmente hacia dos tipos de usuarios. Primero, para los que ya están insertos en la economía formal (y que podrían beneficiarse de la cuantiosa información que promete el aplicativo, particularmente en torno a los procesos administrativos de la gerencia regional de trabajo); y segundo, la población que desconoce, o encuentra difícil de entender, los procedimientos de formalización quienes podrían -de presentárseles la información pertinente- apostar por transitar hacia la economía formal.¹⁵²

Sin embargo, el alcance del compromiso podría ser mayor. El plan de acción no plantea medidas complementarias al aplicativo para aquella población que -conociendo los procedimientos de formalización- los evade (bien sea para exonerarse de la carga tributaria o por sus vínculos con la economía ilícita). Si bien no existen mediciones certeras sobre a cuánto asciende esta población, los estudios sobre economía ilícita apuntan a un auge de la misma en la última década para todo el Perú. Adicionalmente, se plantea la conformación de un comité tripartito (con representación del GRLL, empresarios y trabajadores) sin embargo, no considera la inclusión de sectores informales en su interior (o, en su defecto, no incluye algún otro mecanismo que permita recolectar las necesidades de la economía informal), lo cual podría limitar la efectividad del comité en la integración de las necesidades de esos sectores.

Cumplimiento: Limitado

El compromiso se afinó a finales de 2017. La gerencia de trabajo acordó que a través del aplicativo se accedería inicialmente a cuatro tipos de información:

- a) Los doce servicios que ofrece actualmente el Centro de Empleo de La Libertad¹⁵³. En este momento, para que un ciudadano pueda acceder a estos doce servicios del GRLL debe acercarse personalmente a sus oficinas, lo que representa un costo en tiempo y dinero.
- b) Una sección de búsquedas y consultas (de organizaciones sindicales, estado de pliego de reclamos, registro de contratos y registro de convenios).
- c) Una sección de capacitación.
- d) Una sección de indicadores.

El primer hito (conformación de un comité tripartito) se cumplió aunque no en los términos exactos de lo propuesto en el plan de acción. El GRLL no ha establecido un comité especial dedicado a la implementación de este compromiso sino que ha utilizado el “Consejo Regional de Trabajo y Promoción del Empleo en La Libertad” (CORETRA), instancia regional aprobada en 2004 mediante ordenanza regional 012-2004-CR/RLL, cuyo objetivo es: “Fomentar el diálogo participativo entre los sectores involucrados en la problemática regional, concertando, diseñando y elevando las propuestas al Consejo Regional de La Libertad para su aprobación y ejecución; promover la coordinación de la formulación y aplicación de las políticas regionales de trabajo, empleo y promoción en la micro y pequeña empresa en la región (...) promoviendo la concertación de los integrantes involucrados en forma sistémica dentro del contexto regional (...)”.

Sin embargo, el GRLL no ha aportado evidencia sobre cómo este consejo ha influido directamente en la implementación del compromiso. Según declaración del gerente regional (suplente)¹⁵⁴, el CORETRA se reúne mensualmente, pero formalmente no tuvo sesiones desde agosto hasta octubre de 2017. El GRLL aportó evidencia de una reunión del CORETRA para discutir los avances del compromiso; sin embargo, esta se realizó tardíamente (el 4 de diciembre de 2017) y –de acuerdo al acta de reuniones- no muestra mayor incidencia de la sociedad civil sobre el diseño del aplicativo¹⁵⁵. Otros entrevistados -en calidad de anonimato- señalaron que el CORETRA tuvo muy pocas reuniones durante 2017¹⁵⁶.

El segundo hito (desarrollo de la solución) inició tardíamente en diciembre de 2017. El 7 de junio de 2017 se realizó una reunión con los representantes de la Universidad Privada del Norte (UPN) quienes se comprometieron a analizar los requerimientos funcionales, [reunirse] con el equipo directivo de la universidad, a fin que se evalúe la dimensión del proyecto, determinar lo necesario (equipo de trabajo) y su nivel de participación en la implementación de iniciativas de gobierno abierto (...)¹⁵⁷. Según la gerencia de trabajo y el director de ingeniería de la UPN, la UPN no ha podido confirmar todavía su participación en la implementación del compromiso por los procedimientos internos de la universidad, que obligan a que este tipo de colaboración sea aprobada por las instancias centrales de la universidad con sede en Lima¹⁵⁸. Ante ello, en noviembre de 2017 la Gerencia de Trabajo acordó contratar a un especialista para hacer el diagnóstico, análisis y diseño del sistema¹⁵⁹; producto que finalmente fue presentado el 15 de diciembre de 2017. Asimismo, se realizaron encuestas entre el personal de la gerencia y algunos miembros del CORETRA para conocer sus sugerencias para el aplicativo.

Los hitos 3 y 4 no se han cumplidos aún.

El compromiso está demorado, según lo declarado por los representantes autorizados del GRLL y las actividades consignadas en el plan de acción. Hasta julio de este año, la Gerencia de Trabajo señalaba que no había podido cumplir sus hitos en los tiempos propuestos por los retrasos en la vida organizacional ocasionados por el fenómeno del niño y la falta de presupuesto¹⁶⁰.

Resultados Iniciales

Acceso a la información: No cambió

Participación Cívica: No cambió

En 2017, el GRLL se comprometió a generar un aplicativo que proveería a la ciudadanía de información que maneja la Gerencia de Trabajo y Promoción del Empleo, particularmente aquella alrededor de los doce servicios vinculados a su Centro de Empleo. Ello constituiría un importante paso adelante para el acceso a la información pública y la innovación tecnológica en la región. El compromiso sería encabezado por el CORETRA como espacio de participación ciudadana en temas laborales.

No se ha encontrado evidencia de que el compromiso haya cambiado la práctica gubernamental durante el año de implementación. Durante 2017, no se publicó más información ni se mejoró la calidad de la información disponible al público. La información en torno a los doce servicios del Centro de Empleo sigue siendo la misma que antes de la implementación del compromiso, al igual que la de los otros indicadores propuestos para las secciones “Búsqueda y consultas”.

Del mismo modo, el GRLL no creó o mejoró las oportunidades o capacidades de informar o influenciar las decisiones públicas, en este caso, en el marco del CORETRA, que era la instancia que materializaría el componente de participación ciudadana del compromiso. La vida institucional del CORETRA ha sido mínima durante el 2017, según un número importante de entrevistados. El investigador del MRI pudo

contactar con seis de sus miembros titulares y ninguno mostró tener conocimiento informado sobre el compromiso. Uno de sus miembros señaló que el CORETRA sólo se reunió de una a dos veces durante 2017 y que nunca se discutió el compromiso. Otro miembro señaló que hubo de dos a tres reuniones durante 2017 y que tampoco conocía sobre el compromiso. Finalmente, otro miembro indicó que -pese a ser parte del CORETRA- durante 2017 no recibió invitaciones a las sesiones¹⁶¹. Finalmente, el diseño del aplicativo presentado en diciembre de 2017 lo trabajó un ingeniero como un servicio profesional, sin apoyo en algún mecanismo participativo.

Recomendaciones

- Se recomienda que, a futuro, los planes de los compromisos incluyan una línea de tiempo con fechas límite que cierren etapas. La estrategia de convocar a las universidades regionales mostró limitaciones para este compromiso. El avance del mismo fue extremadamente dependiente de los procesos internos de la contraparte universitaria. La implementación del compromiso no contaba con un plan B que pudo haber consistido en acudir a otras instituciones de educación superior u otros espacios de sociedad civil (por ejemplo, el Colegio de Ingenieros), o eventualmente trabajar con la Subgerencia de Tecnologías de la Información del GRLL (como fue la apuesta del compromiso 2). Por ello, a futuro, contar con una línea de tiempo con fechas límite que permita dar por clausuradas etapas del proceso de convocatoria a las universidades sería de utilidad. De ese modo se evitarán situaciones de espera indefinida como la que pasó la Gerencia de Trabajo respecto a la participación de la Universidad Privada del Norte.
- Se sugiere que el espacio participativo del compromiso -el CORETRA- sea efectivamente protagonista en la conducción y monitoreo del compromiso. Durante 2017, el CORETRA no ha tenido el protagonismo esperado, tal como estaba planteado en el plan de acción. Idealmente pudo ser una plataforma para alertar de los retrasos del compromiso, proponer cambios en las prácticas del Gobierno y dar monitoreo a la implementación del compromiso. La amplia diversidad de actores en su seno podría ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas que vayan apareciendo, por ejemplo, convocando a actores interesados en apoyar su implementación.
- En un futuro plan de acción, se recomienda una planificación acorde con las capacidades de la agencia implementadora para efectivamente trabajar el compromiso. Por ejemplo, la Gerencia de Trabajo apostó por incluir en el aplicativo a los 12 servicios del Centro de Empleo y la creación de módulos para cada uno, lo que pudo resultar muy ambicioso. Durante 2017, el carácter piloto del compromiso pudo haber llevado a priorizar una cantidad menor de servicios (al menos uno), así, se hubiera ganado tiempo y se hubiera facilitado la convocatoria a actores que -además de la UPN- podrían haberse interesado por el mismo.

¹⁴⁹ Gamero, Julio (2015) *El empleo informal en el Perú*. Disponible aquí: <http://bit.ly/2gXRzXI>

¹⁵⁰ INEI (2014). "La informalidad y las unidades de producción". En: *Producción y Empleo Informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012*. Disponible aquí: <http://bit.ly/2gYgOt9>

¹⁵¹ Plan de acción, p. 39

¹⁵² Entrevista con Marielena Houghton, gerente de Ernst & Young.

¹⁵³ Los servicios son: bolsa de trabajo, bolsa de trabajo para personas con discapacidad, asesoría en la búsqueda de empleo, certificado único laboral, empleo temporal, capacitación laboral, certificación de competencias laborales, orientación para el

emprendimiento, capacitación para el emprendimiento, orientación vocacional e información ocupacional, orientación al migrante y acercamiento empresarial.

¹⁵⁴ Entrevista con el gerente (suplente) de Trabajo y Promoción del Empleo, Sr. Rodríguez, realizada en octubre de 2017.

¹⁵⁵ La sesión no contó con quorum necesario. Participaron solo cuatro representantes de sociedad civil. Véase: “Acta de reunión de Trabajo”

¹⁵⁶ Entrevista con informante anónimo, 12 de octubre de 2017 y con informantes anónimos vía telefónica.

¹⁵⁷ Acta de reunión gerencia de trabajo y UPN.

¹⁵⁸ Entrevistas con los señores Rodríguez y Baca.

¹⁵⁹ Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, Acta de reunión 002-2017.

¹⁶⁰ Documento “Avance del Cumplimiento de Hitos”.

¹⁶¹ Según pudo constatar el investigador del MRI, el correo electrónico de este miembro está mal consignado, por lo que no recibe las invitaciones correctamente.

Metodología y Fuentes

El informe del MRI está escrito por investigadores de gobernanza muy respetados. Todos los informes del MRI se someten a un proceso de control de calidad para garantizar los más altos estándares de investigación y que la debida diligencia se haya aplicado.

El análisis de los avances en los planes de acción de la AGA es una combinación de entrevistas, investigación documental y retroalimentación de las reuniones de las partes interesadas no gubernamentales. El informe del MRI se basa en las evaluaciones de los progresos realizados por la sociedad civil, el Gobierno, el sector privado o las organizaciones internacionales.

El primer y principal objetivo del MRI es verificar la culminación de los compromisos del plan de acción y el nivel de participación. Más allá de esto, el MRI busca evaluar el impacto potencial y los primeros cambios en el comportamiento en torno al gobierno abierto. Hay dos resultados previstos: la rendición de cuentas y el aprendizaje. La metodología sigue estos objetivos. Una segunda función importante del MRI es actuar como un "puesto de escucha" para las preocupaciones de la sociedad civil.

Cada informe se somete a una revisión de cuatro pasos y a un proceso de control de calidad:

- Revisión del personal: El personal de MRI revisa la gramática, legibilidad, contenido y adherencia a la metodología del MRI, del informe.
- Revisión del Panel de Expertos Internacionales (PEI): El PEI revisa el contenido del informe para obtener pruebas rigurosas para apoyar los hallazgos, evalúa hasta qué punto el plan de acción aplica los valores de la AGA y proporciona recomendaciones técnicas para mejorar la implementación de compromisos y el cumplimiento de los valores de la AGA mediante el plan de acción en su conjunto.
- Revisión previa a la publicación: Se invita al Gobierno y a determinadas organizaciones de la sociedad civil (a discreción del investigador) a que proporcionen comentarios sobre el contenido del proyecto de informe del MRI.
- Período de comentarios del público: Se invita al público a que proporcione comentarios sobre el contenido del proyecto de informe del MRI.

Entrevistas y Grupos Focales

Cada investigador del MRI debe llevar a cabo al menos un evento público de recolección de información. Se debe tener cuidado al invitar a las partes interesadas fuera de la lista de invitados habituales que ya están participando en los procesos existentes. Es posible que se necesiten medios suplementarios para reunir los aportes de las partes interesadas, de manera más significativa (por ejemplo, encuestas en línea, respuestas escritas, entrevistas de seguimiento). Además, los investigadores realizan entrevistas específicas con agencias responsables cuando los compromisos requieren más información que la proporcionada en la autoevaluación o la que está accesible en línea. Si los investigadores del MRI desean sustituir una reunión de partes interesadas por otro formato, deberán comunicarlo al personal del MRI

La metodología consistió en la realización de entrevistas con individuos y grupos vinculados a las temáticas de los cuatro compromisos, tanto entre aquellos que son parte de la implementación como personalidades conocedoras de las temáticas del plan de acción. El investigador del MRI consideró que este acercamiento garantizaría:

- a) *La participación del mayor número posible de actores.* El plan de acción trata de cuatro temáticas muy distintas y de grupos humanos alrededor de ellas que no guardan conexiones profesionales entre sí. Realizar un único foro de encuentro hubiese reducido el interés de un número importante de participantes quienes probablemente no habrían asumido los costos en tiempo de un evento de entre tres a cuatro horas. Cabe anotar que no existe en La Libertad una comunidad profesional o académica que trabaje explícita y directamente temas de gobierno abierto, lo que nuevamente dificulta la organización de un único evento de recojo de opiniones informadas.
- b) *Contrastar los discursos institucionales (típicamente los presentados por los representantes estatales y en menor medida del CGA) con los individuales (representantes de OSC y expertos independientes), sin temor a la autocensura,* algo que fue particularmente valioso para encontrar áreas de mejora y triangular evidencia.
- c) *Adaptarse a los horarios laborales de los actores.*

Previa coordinación con el punto de contacto del Gobierno (Sr. Carlos Chunga) y el punto de contacto de la sociedad civil (Sr. Leopoldo León), se estableció una agenda de encuentros con cada gerencia participante del programa piloto, además de una con el CGA, en el cronograma consignado en la tabla I, durante la semana del 9 al 13 de octubre de 2017 en la ciudad de Trujillo¹⁶².

En paralelo, se realizaron entrevistas grupales e individuales con actores clave en esa misma semana¹⁶³. Además de los representantes de las oficinas estatales y OSC vinculadas al piloto subnacional, se contactó a expertos de la sociedad civil conocedores de la temática de los cuatro compromisos quienes aportaron conocimiento y puntos de vista externos al proceso de implementación.

En Lima y Buenos Aires (a propósito del Encuentro de las Américas de la AGA) se contactó a siete especialistas¹⁶⁴. Asimismo, vía telefónica, se contactó con representantes de sociedad civil y Estado¹⁶⁵.

¹⁶² Ver tabla 1, Anexo de metodología. Public Library: <https://goo.gl/wHSjyX>

¹⁶³ Ver tabla 2, Anexo de metodología. Public Library: <https://goo.gl/wHSjyX>

¹⁶⁴ Ver tabla 3, Anexo de metodología. Public Library: <https://goo.gl/wHSjyX>

¹⁶⁵ Ver tabla 4, Anexo de metodología. Public Library: <https://goo.gl/wHSjyX>