

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE:

EL PERÚ INFORME DE AVANCE 2012-13

Javier Casas
Suma Ciudadana
Primer Informe de Avance



MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE: EL PERÚ

INFORME DE AVANCE 2012-13



EXECUTIVE SUMMARY.....	3
RESUMEN EJECUTIVO.....	23
I ANTECEDENTES.....	46
II PROCESO: DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN.....	48
III PROCESO: CONSULTA DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN.....	51
IV IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS.....	52
1 MEJORAMIENTO DEL MARCO NORMATIVO.....	55
2 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA.....	58
3 DESARROLLO DE INSTRUMENTOS PARA LA TRANSPARENCIA.....	64
4 & 5 DESARROLLO DE INSTRUMENTOS E INSTITUCIONALIDAD PARA MEJORAR LA INTEGRIDAD.....	70
6 REVISIÓN DE LAS NORMAS DE INTEGRIDAD.....	76
7 MEJORAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN.....	81
8 FORTALECIMIENTO DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	85
9 FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	90





10 DESARROLLO DE INSTRUMENTOS QUE FACILITEN INTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN DEL ESTADO	93
11 MEJORAMIENTO DE LAS NORMAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO	98
12 ARTICULACIÓN DE LOS ESFUERZOS ESTATALES	100
COMPROMISOS OMITIDOS DEL TEMA "MEJORAR LOS NIVELES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA"	103
COMPROMISOS OMITIDOS DEL TEMA "PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA"	106
COMPROMISOS OMITIDOS DEL TEMA "AUMENTAR LA INTEGRIDAD PÚBLICA" (PRIMERA PARTE).....	108
COMPROMISOS OMITIDOS DEL TEMA "AUMENTAR LA INTEGRIDAD PÚBLICA" (SEGUNDA PARTE)	112
COMPROMISOS OMITIDOS DEL TEMA "GOBIERNO ELECTRÓNICO Y MEJORAS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS"	115
V AUTO-EVALUACIÓN	118
VI ¿CÓMO AVANZAR?	120
ANEXO METODOLOGÍA	131



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): PERÚ PROGRESS REPORT 2012-2013

The process of Peru's first plan was complex and problematic. Although evidence of implementation could not be found for all commitments, most had high potential impact. Preliminary indications of the second process show that the government plans to carry it out differently, but the plan will only achieve its goals if it entails a binding commitment on the entire government. An autonomous institution should have authority to monitor the plan and respond to the challenges to openness from some sectors of the state.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary initiative that aims to secure concrete commitments from governments to the citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

On 13 September 2011, Peru made its intention to participate in the OGP public. That month, at the 66th session of the UN General Assembly, Peru formalized its participation in the OGP.

There are three institutions with high-level responsibility for the OGP in Peru. The Ministry of Foreign Affairs communicates formally with the OGP Support Unit. It also convoked the work group that supervised action plan development. The Secretariat of Public Management (SGP) is the Cabinet Presidency office responsible for directing the process of modernizing state operations. SGP has been tasked with implementing and supervising all the initiatives for the action plan's development and implementation.

A Multisectoral Commission is responsible for monitoring. It is comprised of officials from the central government, with participation from representatives of the judiciary, private sector, and civil society. The SGP acts as a technical and coordinating body for this commission.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP must follow a process for consultation with civil society to develop and implement their action plans.

Although a timetable was not published and stakeholders were not advised in advance, the government of Peru conducted a sufficiently participatory consultation process. One can identify civil society proposals that were included in the action plan.

During the first year of the Plan, the SGP decided to review the 47 commitments in order to regroup them and assess them using indicators. Twenty-two public institutions, nine Lima-based civil society organizations (CSOs), some with a national scope, and a representative of business associations participated in the process. From May to September 2012, 16 meetings were held.

The first published draft of the self-assessment report did not regroup the commitments and their respective performance indicators, but the final document is more complete and better organized.

AT A GLANCE

PARTICIPATING SINCE: 2011

ORIGINAL NUMBER OF COMMITMENTS (ACTIVITIES): 47

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED: 3 OF 47
SUBSTANTIAL: 11 OF 47
LIMITED: 15 OF 47
NOT STARTED: 10 OF 47
WITHDRAWN: 2 OF 47
UNABLE TO DETERMINE: 6 OF 47

TIMING

ON SCHEDULE: 14 OF 47

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION: 24 OF 47
PARTICIPATION: 14 OF 47
ACCOUNTABILITY: 18 OF 47
TECHNOLOGY & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY: 4 OF 47
UNCLEAR: 9 OF 47

NUMBER OF COMMITMENTS WITH

CLEAR RELEVANCE TO AN OGP VALUE: 38 OF 47
MODERATE OR TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT: 38 OF 47
SUBSTANTIAL OR COMPLETE IMPLEMENTATION: 14 OF 47

ALL THREE (🔄): 11 OF 47

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As participants in the OGP, countries are required to make specific commitments in a two-year action plan. Table 1 summarizes each commitment, including level of completion, potential impact, whether it was completed within the planned schedule, and key next steps. Table 2 summarizes the IRM researcher's assessment of progress for each commitment. The Peruvian plan includes many commitments with significant potential impact, relevance, and levels of completion.

The Peruvian plan was reviewed and reorganized from the original 47 commitments into 12 new commitments. Most of the original 47 commitments became "activities" distributed within the new commitments, although several commitments were omitted. This process and the resulting new commitments and indicators did not become public until 10 months after the start of the implementation period, and still have not been clearly formalized. Consequently, the planned activities set forth in the self-assessment report (i.e., the original commitments) are considered as milestones, and they are analyzed individually. They follow the numbering of the original action plan, but are grouped under the title of the new, consolidated commitment, with the omitted commitments following. Commitments 4 and 5 were evaluated together because they share activities. In this case, duplicate activities were evaluated only once.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME AND SYNOPSIS	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND WAS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
1. Improve Regulatory Framework for Transparency and Access to Public Information										
★ 1.a) Review of Regulations on Transparency: Conduct review using a Working Group comprised of government institutions and CSOs.									On schedule	Maintenance and monitoring of completed implementation
2. Strengthen Institutional Framework for Transparency and Access to Public Information										
★ 1.h) Autonomous Institution that Guarantees Protection of the Right to Access Public Information: Evaluate creation of the institution to solve problems between those who are subject to the requirements and requesters, with the ability to penalize violations.									On schedule	Continued work on basic implementation
1.k) Strengthen Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) Commission: Consolidate EITI, expand representation, ensure development of conciliation studies and evaluate implementation in regions with extractive industries.									Behind schedule	Revision of the commitment to be more achievable or measurable

COMMITMENT NAME AND SUMMARY	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND WAS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
1.i) Train Officials on Transparency: Use electronic mechanisms to train and raise awareness about regulations.									On schedule	Continued work
1.f) Certify Regulations on Standard Transparency Portals: Certify public institutions for compliance with the regulations on portals.									Behind schedule	Continued work
3. Develop Tools to Increase Transparency and Access to Public Information										
1.j) Improve Access to Environmental Information: Improve the mechanisms for access to environmental information, with an emphasis on extractive industries.									Behind schedule	Revision of the commitment
1.c) Standard Transparency Portals: Develop transparency portal in user-friendly format.									On schedule	Continued work
1.b) Monitor Compliance with the Law on Transparency and Access to Public Information									Behind schedule	Revision of the commitment
★ 4.a) Open Information: Make information about the public institutions progressively more available.									On schedule	Revision of the commitment
4. & 5. Tools and Institutional Framework to Improve Integrity)										
★ 3.a) Approve the National Anticorruption Plan 2012-2016									On schedule	New commitment based on existing implementation
3.k) Strengthen the National Civil Service Authority (SERVIR)					Unable to determine					Revision of the commitment
★ 3.e) Strengthen the Fiscal and Judicial Subsystem Specialized in Offenses Involving Corruption									On schedule	New commitment
3.j) Strengthen National Complaint Processing System (SINAD): Strengthen SINAD, which is the Office of the Comptroller General of the Republic's responsibility, and encourage participation in the detection of corrupt acts.					Unable to determine					Revision of the commitment

COMMITMENT NAME AND SUMMARY	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND WAS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
★ 3.g) Strengthen the High-Level Anticorruption Commission (CAN)									On schedule	New commitment
3.f) Strengthen the Council for Defense of the Peruvian State									Unable to determine	Revision of the commitment
3.q) Strengthen and Expand the Administrative Simplification Process									Unable to determine	Revision of the commitment
6. Revise and Improve the Regulatory Framework for Public Integrity										
★ 3.b) Perfect Regulatory Framework that Governs Officials' Affidavits									On schedule	New commitment
★ 3.m) Create Standards of Corporate Governance: Design and implement regulatory framework so government enterprises can operate with these standards.									On schedule	New commitment
3.c) Promote Regulatory Framework that Prevents and Detects Conflicts of Interest									Behind schedule	Continued work
3.d) Improve Accountability Mechanism for Directors of Public Institutions									Behind schedule	Revision of the commitment
7. Improve Tools for Promoting Participation										
2.f) Mechanisms for Budget Information Access: Improve mechanisms for development, approval, implementation, and closeout of the budget; include structured consultations.									Behind schedule	Revision of the commitment
2.e) Technologies for Cooperation: Expand the use of technologies to facilitate cooperation among the various levels of government and citizens.									Behind schedule	New commitment
8. Strengthen Forums for Participation										
2.a) Forums for Participation in Accountability Mechanisms: Strengthen participation forums at all levels of government, with special attention to participation by vulnerable groups.									Behind schedule	Continued work

COMMITMENT NAME AND SUMMARY	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND WAS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
2.h) Improve Forums for Participation in Competitions and Bidding Processes					Unable to determine				Revision of the commitment	
9. Strengthen Participation Capacity of CSOs and Officials of Public Institutions										
2.b) Capacity of CSOs: Strengthen CSO capacity to ensure informed participation in and oversight of the management of public policies.									Behind schedule	Continued work
3.s) Develop Proposal for Civic Participation in Schools									Behind schedule	Revision of the commitment
2.c) Capacity of Officials and Public Servants: Strengthen capacity of officials and public servants to prioritize participative processes.									Behind schedule	Continued work
10. Improve and Develop Information and Communication Technology (ICT) Tools that Facilitate Integration of Government Information										
★ 4.b) Digital Gap: Develop proposals for inclusion and computer literacy to help close the gap.									On schedule	New commitment
4.d) Interoperability of the Platform for Services: Increase number of services provided.									Behind schedule	Revision of the commitment
4.e) System Integration: Integrate Systems for Financial Administration and Administrative Management, and the National System of State Public Investment.					Unable to determine				Revision of the commitment	
11. Improve the Regulatory Framework of Electronic Government										
4.c) Establish a Multisectoral Commission to Monitor the Peruvian Digital Agenda 2.0									Behind schedule	Revision of the commitment

COMMITMENT NAME AND SUMMARY	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND WAS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										
12. Coordinate Public Institutions' Electronic Government Efforts										
<p>4.i) Design Information Security Framework: Design a framework in accordance with international and domestic standards, allowing for satisfactory, secure access.</p>									Behind schedule	Continued work
<p>4.f) Administrative Simplification: Design and implement the necessary regulations and incentives.</p>									On schedule	New commitment
Omitted Commitments Related to "Improve Levels of Transparency and Access to Public Information"										
<p>1.d) Document Management Regulations: Revise and improve the relevant regulations.</p>									Behind schedule	Revision of the commitment
<p>1.e) Background and Experience Profiles for Officials Responsible for Access to Information: Establish them to improve quality of service and access to information.</p>									Behind schedule	Continued work
<p>1.g) Monitoring Tools: Strengthen these tools, including the various reports of completion.</p>									Withdrawn	Abandon the commitment
Omitted Commitments Related to "Promoting Participation"										
<p>2.d) Technologies for Participation: Promote technology use to gather citizen suggestions and give back relevant information.</p>									Withdrawn	Abandon the commitment
<p>2.g) Decisions Handed Down by the Full Supreme Court: Adopt decisions after discussion with citizens and public and private institutions.</p>									Behind schedule	Revision of the commitment
Omitted Commitments Related to "Increase Public Integrity"										
<p>★ 3.h) Governance Observatory: Develop an observatory to monitor indicators relating to the regulations on public integrity.</p>									On schedule	Continued work

COMMITMENT NAME AND SUMMARY	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND WAS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										
3.i) Disseminate Information Concerning Investigations of Violations Associated with Corruption									Behind schedule	Revision of the commitment
3.l) National Jury of Elections CVs: Revise the instrument of candidate CVs and penalize the political parties and candidates that are in violation.									Behind schedule	Revision of the commitment
3.n) Regulatory Framework of Social Programs: Revise framework with the decentralized governments to provide transparency and management.									Behind schedule	Revision of the commitment
3.o) Computer System for Public Acquisitions: Implement the system for information, follow-up, monitoring, and ensuring accountability, especially for social programs.									Behind schedule	Continued work
★ 3.p) Information on Lobbying: Include this, under the heading of "Official Activities" on the Standard Transparency Portal.									On schedule	Continued work
3.r) Verification Committee: Establish a committee for potential employees' CVs as well as criminal, judicial, and administrative records.									Behind schedule	Revision of the commitment
Omitted Commitments Related to Electronic Government and Improvements in Public Services										
4.g) Documentation Management Systems: Standardize and simplify document management systems.									Behind schedule	Revision of the commitment
4.h) Online processes: Promote implementation and training on online processes.									Behind schedule	Revision of the commitment

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

COMMITMENT	SUMMARY OF FINDINGS
<p>★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND WAS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>1. Improve Regulatory Framework for Transparency and Access to Public Information</p>	
<p>★ 1.a) Improvement of Regulations on Transparency</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Complete 	<p>The government indicates that it took two actions to comply with this commitment: first, changes to the regulations of the TAIP (Transparency and Access to Public Information) Law and, second, the new guidelines for implementing the transparency portals were published. Stakeholders interviewed emphasized that the SGP needs to be rigorous in developing products that provide information on implementation of the commitment. All interviewees acknowledged that the regulatory changes developed are satisfactory and were made using a participatory process. Relevance of the regulatory changes can be measured only in terms of impact on the public institutions such as, for example, information on the percentage of institutions that have precepts for implementing the TAIP Law based on the new regulations. Interviewees expressed concern about the forums for discussing implementation. The IRM researcher recommends that the information on implementation always be analyzed by the Multisectoral Commission, which includes civil society participation.</p>
<p>2. Strengthen Institutional Framework for Transparency and Access to Public Information</p>	
<p>★ 1.h) Autonomous Institution that Guarantees Protection of the Right to Access Public Information</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Substantial 	<p>1.h: At this time, four documents serve as input for the discussion. To harmonize these points of view, the Multisectoral Commission created a working sub-group that includes a representative from civil society, the Ombudsman's Office, the SGP, and the High-Level Anticorruption Commission. Meetings are being held. The next phase is expected to begin in 2014, where the number of participants at the work meetings must be increased.</p> <p>Seeking consensus for the creation of this institution in accordance with citizen expectations is a complex matter of the greatest importance. It is striking that the government believes the objective has been completed when the discussion process has not yet begun, but it is also important that civil society has been given a role. Interviewees said that to achieve transparency, the government's most important objective should be to create an institution with the authority, independence, and proper tools to organize the government's criteria.</p>
<p>1.k) Strengthen EITI Commission</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	<p>1.k: The SGP does not control this activity and does not have information about the EITI Commission's performance. The actions related to this activity were included in the action plan upon request of the EITI Commission, and match the EITI Commission's annual activities. For example, a Commission website (www.eitiperu.minem.gob.pe) already publishes conciliation studies and approved the action plan 2012-2014. But the EITI Commission's action plan does not include a monitoring mechanism, although one should be created, so the government can report on progress. Activities should create relevant, high-quality information for stakeholders to verify that the Commission's responsibilities align with the commitment.</p>
<p>1.i) Train Officials on Transparency</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Progress: Substantial 	<p>1.i: International cooperation projects and outside financing to hire consultants support the SGP in carrying out the activities related to training officials. With support from the IDB, a training plan for officials has been developed, and an implementation plan is being developed with the help of outside consultants. It is intended to be a self-study tool that enables officials to train themselves on the issues that the SGP has validated. This training plan has not been published yet, but the SGP indicates that the training materials have been completed. With the support of USAID-Prodes, onsite training of regional and local government public officials is being conducted, but only where the Prodes project is in operation.</p>
<p>1.f) Regulations on Standard Transparency Portals</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	<p>1.f: An external consultant developed a transparency portal oversight methodology with quantitative and qualitative indicators, delivering the final document on 20 December 2013. But no start date, responsible party, or oversight process have been determined.</p>

3. Develop Tools to Increase Transparency and Access to Public Information	
<p>1.j) Access to Environmental Information</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	<p>1.j: The SGP does not have control or capacity to supervise this activity. It is the EITI Commission's responsibility. The EITI commission is developing measurement tools and reports about the level of completion in annual reports. There has not been evidence of coordination between the SGP and the EITI Commission, who is implementing an Action Plan 2012 – 2014, but there are no reports yet on completion of its own goals.</p> <p>1.c: This proposal was assigned to an outside consulting firm that has delivered its report. The plan seems to be to implement this proposal with a budget that the SGP considers excessive; thus, the entity is implementing some of the recommendations for improvement, including graphic design of the standard transparency portal and improving accessibility of relevant information. There is no information about how the improvements were chosen, although it may be inferred that the reason was economic (i.e. the least expensive or already financed).</p>
<p>1.c) Standard Transparency Portals</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Progress: Substantial 	<p>1.b: This activity aims to standardize the record of completed and incomplete requests that each institution will publish to follow the guidelines established by law. The SGP will use the information to develop annual reports on information requests, which it must send to Congress. SGP hopes that the information published by the institutions will enable the PCM Follow-up and Evaluation Component to develop reliable statistics on compliance. But, to date, the SGP has not asked any public institution for information about this activity.</p>
<p>1.b) Monitor Compliance with the Law on Transparency and Access to Public Information</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	<p>4.a: A World Bank diagnosis concluded that Peru met the necessary conditions to be able to implement an open information policy. The SGP engaged an outside consulting firm, paid by the IDB, to write a report evaluating foreign provisions concerning this matter. The SGP states that this document has been completed, but not published. The SGP also stated that this document supplements another consulting firm's proposal to develop an open information portal of the most sought-after information. The SGP has not furnished details about how information is being collected. Public information online indicates that some meetings with public officials hosted by the consultant employed focus group methodology.</p> <p>Given the importance of this commitment, failure to comply with it jeopardizes the plan. Work should continue on the mechanisms for environmental accountability as well as accountability in other sectors. It should always take public satisfaction into account. The IRM researcher also recommends making detailed reports on information requests so that the reports can be effective tools, not just for oversight or accountability, but also for research and citizen consultation. The files should fulfill the "open information" characteristics.</p>
<p>✦ 4.a) Open Information</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Substantial 	

4. & 5. Tools and Institutional Framework to Improve Integrity	
<p>★ 3.a) Approve the National Anticorruption Plan 2012-2016</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Transformative • Progress: Complete 	<p>3.a: Supreme Decree No. 119-2012-PCM was approved. It is an important document that aims to involve several state entities and thus has significant potential scope.</p> <p>3.k: This activity is in the hands of SERVIR. The SGP does not know how SERVIR will be strengthened. The IRM researcher requested a meeting with SERVIR, but received no response. Consequently, implementation for this activity could not be determined.</p>
<p>3.k) Strengthen the National Civil Service Authority (SERVIR)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP Values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Unable to determine 	<p>3.e: This activity was added to the plan by proposal of the Judiciary. The SGP is responsible for collecting information about the Judiciary's implementation strategy, following pre-established, formal, interinstitutional communication channels. There is no evidence that SGP communicated or monitored this activity. However, in July 2012, "A new judicial anticorruption subsystem for complex cases, cases with national impact, and crimes carrying penalties of more than five years in jail" was launched, according to <i>La República</i>. This is an attempt to strengthen the anticorruption system created in 2000. According to Andina, in 2013 this subsystem imposed 212 sentences on public officials, up from 126 in 2012.</p>
<p>★ 3.e) Strengthen the Fiscal and Judicial Subsystem Specialized in Offenses Involving Corruption</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Substantial 	<p>3.j: This activity was included by proposal of the Office of the Comptroller General of the Republic. The SGP does not have authority to oversee it. The SGP also does not have information about completion of this activity. The IRM researcher could not find evidence of improvements made during the implementation period.</p>
<p>3.j) National Complaint Processing System (SINAD)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Unable to determine 	<p>3.g: Law No. 29,976 of 11 August 2013 created the CAN. Previously it was a working group, but this law established legal responsibility for proposing anticorruption policies at all levels of government. It also established that the CAN be comprised of the highest state authorities and official representatives of the members of the regional governments. Consequently, the IRM researcher believes that this commitment has been completed, although partially outside of the implementation period. Some limitations do remain to overcome.</p>
<p>★ 3.g) Strengthen the High-Level Anticorruption Commission (CAN)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Complete 	<p>3.f: The Ministry of Justice proposed both of these activities. There was no information about its completion. It is also not clear whether the Ministry of Justice uses the action plan or its time frames to plan the activities. The SGP indicated that it asked the Ministry of Justice for pertinent information, but SGP has not yet received it. Also, the IRM researcher could not find evidence of progress in the implementation of this commitment.</p>
<p>3.f) Strengthen the Council for Defense of the Peruvian State</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Moderate • Progress: Unable to determine 	<p>This is one of the commitments that has not received much attention from the interviewees because they believe it has limited ability to affect them since the planned activities are perceived as entirely within the state's purview. The interviewees do not know of a forum in which to participate. The activities can only institutionalize transparency if citizens have information so that they can also monitor improvements. This recommendation should be applied to each of the actions contained in these commitments. Specifically, CAN's strengthening could be better if the CAN and the SGP coordinated. Finally, the person(s) responsible for managing the information about action plan activities should be clarified.</p>
<p>3.q) Strengthen and Expand the Administrative Simplification Process</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Progress: Unable to determine 	

6. Revise and Improve the Regulatory Framework for Public Integrity	
<p>★ 3.b) Perfect Regulatory Framework that Governs Officials' Affidavits</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Transformative • Progress: Substantial 	<p>3.b: Previously, a Supreme Decree governed the content of asset affidavits and what was public and confidential. In 2013, the Office of the Comptroller General of the Republic (CGR) submitted a draft bill to Congress to turn regulations into law and to include a system of penalties for deficiencies of form and substance. Congress approved this bill in January 2014, broadening the range of officials who are required to declare their assets in Peru and abroad. Affidavits are required at the beginning, during, and end of the official's tenure. For the first time, officials who fail to furnish information will be penalized 20% of their income. But Congress vetoed examination of the assets of spouses or common-law spouses; they have been declared confidential.</p>
<p>★ 3.m) Standards of Corporate Governance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Substantial 	<p>3.m: The National Fund for Financing State Enterprise Activity (FONAFE) proposed this activity. It is entirely under FONAFE's responsibility, and the SGP has no authority to participate. However, it was independently ascertained that, in June 2012, the government was going to implement the "Best Corporate Governance Policies" at various Peruvian government energy enterprises with the cooperation of the Inter-American Development Bank. In November 2013, the "Code of Best Corporate Governance for Peruvian Companies" was published. This document includes four principles of transparency. Thus, the regulatory framework was designed and published, but there has not been enough time to study its implementation.</p>
<p>3.c) Promote Regulatory Framework that Prevents and Detects Conflicts of Interest</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	<p>3.c: The High-Level Anticorruption Commission (CAN) is conducting this activity pursuant to its own plan. In 2012, at its Session Number 12, the CAN approved and sent Congress a draft bill governing the submission of affidavits on conflicts of interest of public officials. But to date the law has not been promulgated, and the SGP did not have additional information on this issue.</p>
<p>3.d) Improve Accountability Mechanism for Directors of Public Institutions</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	<p>3.d: This is the responsibility of the CGR, which acts under autonomous authority. Currently the CGR provides access on its internet portal to the accountability documents of heads of institutions. The user must input the name of the institution and the head of that entity, but it does not always work. For example, the IRM researcher tried to obtain the accountability reports of two former Cabinet Presidents of President Ollanta Humala's administration, but the attempt was unsuccessful. The SGP is not familiar with CGR's plan for improving that mechanism.</p> <p>Public integrity is very relevant and the commitment has transformative potential. But in practice these mechanisms focus more on internal centralization of control and less on <i>external</i> accountability to citizens. Principally, the standard of transparency of affidavits concerning revenue, assets, and income of public officials, seeking contributions from the interest groups and promoting better access to that public information through web tools need to be improved. The CGR should do a better job of explaining the concept of accountability and promote easier access to that information. The corporate governance standard of government enterprises or enterprises in which the state is the main participant should be improved with a well-defined and publicized plan. The plan should be divided into phases and cover most, if not all, enterprises.</p>

7. Improve Tools for Promoting Participation	
2.f) Mechanisms for Access to Budget Information <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	<p>2.f: Outside of the SGP's competencies, Ministry of Economy and Finance (MEF) officials added this activity to the Plan. But the SGP says that, to implement this activity, a guide has been developed that includes experiences of the International Budget Partnership. There is no draft of this document. Likewise, nothing has been done to create a citizen consultation process on this type of information.</p> <p>2.e: The SGP has tasked an outside consultant with developing an analysis of three regional governments to assess the possibility of a common virtual platform to promote participation. This work is in progress. It will be difficult to ensure its implementation, since it is a central government initiative that the regional governments will not necessarily accept.</p> <p>The commitments related to participation caught the interviewees' attention most. According to them, if the government wishes to improve the quality of participation it should improve the necessary channels or routes, prepare officials to build citizens' confidence, create or obtain better public information, and be more transparent with that information. The participation component could and should be considered as the engine that drives completion of the other commitments in the action plan implementation strategy. Participation is necessary for adequate completion of the other commitments.</p>
2.e) Technologies for Cooperation <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	
8. Strengthen Forums for Participation	
2.a) Forums for Participation in Accountability Mechanisms <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Transformative • Progress: Limited 	<p>2.a: The SGP tasked an outside consultant with performing a diagnosis of the current level of participation at the three levels of government. The diagnosis has been completed and will be published next year. To the SGP, the most important aspect of the consulting work is that it demonstrates the need for participation to be regulated by central government provisions applicable to the entire government. Also, the diagnosis shows, at the regional and local levels, that participation is very poor or almost non-existent. Consequently, promoting participation is a great challenge and should receive special effort from the government.</p>
2.h) Improve Forums for Participation in Competitions and Bidding Processes <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Unable to determine 	<p>2.h: This commitment was an initiative of the Supervising Agency of Government Procurement (OSCE) and is entirely within its sphere of action. The SGP just asks for information to report. As of writing, the SGP had not received any reports. Consequently, the level of completion could not be determined.</p> <p>This commitment was considered a core one around which all the other open government commitments could be organized to give the action plan direction and better indicators. Because participation mechanisms are highly visible nationally and worldwide in the environmental arena, the government should make efforts to work in an exemplary manner on strengthening them. Environmental experts agreed on the importance of the language used in the participation processes, especially in a multicultural context.</p>

9. Strengthen Participation Capacity of Civil Society Organizations and Officials of Public Institutions	
2.b) Capacity of Civil Society Institutions <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	<p>2.b: The SGP indicated that it is working with the USAID-Prodes project to design program to strengthen citizen's capacity to participate and provide oversight (emphasis on education, health, and solid waste). This program is still being developed, and there is no completion date.</p> <p>3.s: This activity is under review to evaluate whether it should be retained or discarded. The action plan does not set forth well-defined coordination with the other activities. Moreover, the SGP cannot influence its completion.</p>
3.s) Develop Proposal for School Participation <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Progress: Not started 	<p>2.c: The SGP hired an outside consultant (paid by USAID-Prodes) to develop training materials. These have been delivered and are being validated by the SGP. These documents were expected to be published in early 2014 and training was expected to begin between February and March 2014. As of this report, there was no methodology for this activity.</p> <p>Focus groups led by the IRM researcher highlighted the importance of measuring progress in the quality of participation. Especially important is ensuring that the citizens' proposals are recorded and collected or taken into consideration by the government. Reference was also made to measuring implementation of citizen proposals: "Currently, the forums for 'dialogue' are devalued or discredited because, in practice, the state does not consider the citizens' opinion if it contradicts positions pre-defined or already taken by the government." The IRM researcher recommends that institutional responses should be recorded to see whether they are consistent with what has been requested, completed, and fulfilled according to the formal requirements, such as including the multicultural element. The public's satisfaction should be measured by reviewing those responses. Connecting access to information with participation in decision making and taking the multicultural context into account are most important.</p>
2.c) Capacity of Officials and Public Servants <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Transformative • Progress: Limited 	

10. Improve and Develop Information and Communication Technology (ICT) Tools that Facilitate the Integration of Government Information	
<p>★ 4.b) Reduce the Digital Gap</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Transformative • Progress: Substantial 	<p>4.b: This is the responsibility of the Office of Electronic Government and Informatics (ONGEI). The most recent notice received by the SGP concerned approval of the National Electronic Government Policy (PNGE) in 2013.</p> <p>4.d: This activity is ONGEI's responsibility. There was little evidence of improvements to the platform. In December 2013 a workshop was held with a Uruguayan official who shared lessons learned by Uruguay about its platform with Peruvian public servants.</p>
<p>4.d) Interoperability Platform Services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	<p>4.e: Because of the thematic area (Financial Administration, Administrative Management, and Public Investment), this activity is the responsibility of the MEF. According to the SGP, the result of this activity will be that the Integrated Financial Administration System (SIAF) and the National Public Investment System (SNIP), both under MEF control, will communicate with each other to improve quality of information. SGP does not participate in the process. Because it is an internal process, the IRM researcher could not ascertain a level of completion.</p>
<p>4.e) System Integration</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Moderate • Progress: Unable to determine 	<p>The SGP is responsible for developing technologies to promote open data, and it has tasked an outside consultant with the design and the methodology for its execution. The consultant was developing a proposal for a state open information portal with expected completion in late 2013. The guiding idea behind this activity is to achieve a result similar to that of the U.S. government open data portal. The Inter-American Development Bank (IDB) finances this activity. There is no evidence that the activities are coordinated with ONGEI, despite the fact that PNGE objectives 3 and 5 refer to the integrity and availability of the information. Moreover, the ONGEI Plan does not mention open information.</p> <p>The social impact of these commitments is not evident because the commitments focus on the design of technological tools to improve public management. Interviewees were least interested in this commitment. However, it is a relevant because reducing the digital gap is a way to eliminate great geographic difficulties of connecting people to each other and to government services. The IRM researcher believes that the activity should be specified and, according to the specialists consulted, ONGEI should undertake it pursuant to a rigorous process with institutionalized forums for participation, so the best information is obtained.</p>
11. Improve the Regulatory Framework of Electronic Government	
<p>4.c) Establish a Multisectoral Commission to Monitor the Peruvian Digital Agenda 2.0</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: None • Progress: Not started 	<p>The SGP indicated that a Multisectoral Commission for monitoring implementation of this policy is pending. Moreover, the PNGE documentation that is published on the Peruvian State website does not show any implementation activity aimed at completing the National Electronic Government Policy objectives. A Multisectoral Commission for monitoring and evaluating the Information Society Development Plan (www.codesi.gob.pe), also known as the Peruvian Digital Agenda, did not include the PNGE. This commitment did not generate much interest among interviewees who believe its results will be felt only in internal state operations. Specific benefits for the common citizen and this commitment's relevance to open government are uncertain. The IRM researcher recommends specifying the activity and, in keeping with the opinion of the specialists consulted, the activity should be carried out pursuant to a rigorous and participative process. To ensure that the electronic government initiatives are relevant to open government and successfully used by citizens, it is recommended that citizens be formally involved in the technological improvement processes.</p>

12. Coordinate the Public Institutions' Efforts with Respect to Electronic Government	
<p>4.i) Information Security Framework</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Not started 	<p>4.i: Included in PNGE objective 3, ONGEI is responsible for establishing a regulatory framework. Monitoring this activity also depends on the establishment of a Multisectoral Commission referred to in commitment 11. The SGP is waiting for this to happen and for new activities and to receive information about their completion.</p> <p>4.f: The SGP is responsible for this activity. Progress has been made in the development of regulations and documentation, for example, the National Administrative Simplification Plan 2013-2016 and the Better Citizen Service manual, both published in 2013. Each institution has yet to implement it, and the challenge for the SGP is to monitor quality rigorously. It aims to gather information about what each institution has done on this issue to date, but this has not yet begun. According to the SGP, gathering information is likely to be put forward as an activity for the next action plan.</p> <p>Ensuring integrity of the information produced by the state is a problem that slows down all state activity throughout the decision making process. Public officials tend to make decisions with poor or little information. The development of regulations is a first step, but not the only step. The commission that monitors the PNGE should be created for the activity under ONGEI, because activity 4.i is included in that document. Guidelines should be developed to standardize application of administrative regulations. Transparency and external accountability should be included.</p>
<p>4.f) Administrative Simplification</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Progress: Substantial 	<p>Ensuring integrity of the information produced by the state is a problem that slows down all state activity throughout the decision making process. Public officials tend to make decisions with poor or little information. The development of regulations is a first step, but not the only step. The commission that monitors the PNGE should be created for the activity under ONGEI, because activity 4.i is included in that document. Guidelines should be developed to standardize application of administrative regulations. Transparency and external accountability should be included.</p>
Omitted Commitments Related to "Improve Levels of Transparency and Access to Public Information"	
<p>1.d) Document Management Regulations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Moderate • Progress: Not started 	<p>There is no information about the omission of commitments 1.d and 1.e, nor evidence that their implementation was initiated independently. Commitment 1.g. remained in the plan reformulation process but its name changed to: "Develop Tools to Increase Transparency and Access to Information," encompassing four former commitments that came to be called "activities" and were described above. But this change was not officially explained.</p>
<p>1.e) Background and Experience for Officials Responsible for Access to Information</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Not started 	<p>The relevance of commitment 1.d to open government values is unclear, especially compared with many of the action plan's potentially transformative commitments. Nonetheless, commitment 1.e could have had a very big impact. It would have established a new level of transparency and accountability by providing disincentives for rejecting or ignoring requests. The potential impact of commitment 1.g also could ensure external accountability to the population.</p> <p>During the review process, public officials from invited entities established the plan's new structure and maintenance of the commitments as such or their conversion to subordinate activities. By keeping 1.g in the new plan, even the public officials recognize its importance.</p>
<p>1.g) Monitoring Tools</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Withdrawn 	<p>Commitment 1.d requires a reformulation to explain its relevance to open government. If designed well, it could be helpful. Commitment 1.e. should be taken up again by the SGP and included in the new action plan. Otherwise, an explanation would be needed if they were discarded. Commitment 1.g. is rightly included in other commitments. The IRM researcher recommends improving transparency and access to information.</p>

Omitted Commitments Related to “Promote Participation”	
<p>2.d) Technologies for Participation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Transformative • Progress: Withdrawn 	<p>According to those responsible for the process, while revising the commitments it became apparent that activity 2.d merged with and was absorbed by activity 2.e. This merger was not officially explained. There is no official information about the reason for eliminating activity 2.g. or evidence of its implementation. According to the limited information obtained by the IRM researcher, this commitment aimed to identify and include in government regulations the standards on fundamental rights and obligations of the administration that affect open government, as established by the Supreme Court.</p>
<p>2.g) Decisions Handed Down by the Full Supreme Court</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Not started 	<p>All interviewees considered the entire “Promote Participation” component very relevant. As for the commitment concerning decisions handed down by the full court, although there is no more clear information, it would involve adapting Supreme Court case law to the administrative arena, which could create interesting forums for discussion and participation.</p> <p>The government should establish a strategy for each sector that includes information technologies so that average citizen can have evidence of action plan challenges, objectives, achievements, and progress. Then the average citizen could offer opinions and know if his or her opinion was taken into consideration and why or why not. It was a good thing to eliminate commitment 2.d and include it as a component of commitment 2.e. A participative methodology and time frame aimed at clarifying and implementing the commitment regarding Supreme Court decisions commitment should be created. Information channels alone serve no purpose, so they need to channel clear, understandable information for all stakeholders who would be able to promote transparency and participation.</p>

Omitted Commitments Related to “Increase Public Integrity”	
<p>✦ 3.h) Governance Observatory</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Substantial 	<p>Analyzing the former commitments not included in the new plan was very complicated. The “Increase Public Integrity” component had four commitments, and there is no official information about why just three were kept. The fourth commitment, which disappeared from the action plan with no official explanation or inclusion in other Plan commitments, was called “Implement Information Mechanisms for Oversight of Public Integrity.” This fourth (disappeared) commitment also included the new activities 3.h, 3.i, and 3.l. The fourth activity of the new commitment, described in activity 3.n, disappeared in the revision process.</p> <p>The CAN is developing the indicators for the Corruption Risks Observatory. This task is being performed outside the scope of the Open Government Action Plan. The IRM researcher met with the CAN, which confirmed that its Corruption Risks Observatory being developed covered several omitted activities.</p> <p>3.h and 3.i: According to the information obtained from the CAN, that organization plans to launch and then monitor the Corruption Risks Observatory, which replaces these two activities. However, this task is being performed outside the scope of the action plan. According to the CAN, the Observatory was going to be launched in March 2014, after several meetings and planning activities during the period covered by this report.</p> <p>3.l: The JNE has a good platform (www.infogob.com.pe) that exhibits the CVs of candidates for political office. But there is no interinstitutional coordination for the commitment or evidence of penalties for violation. There is also a general lack of measurability.</p> <p>3.n: There is no information or evidence indicating that this revision has been started.</p> <p>3.o: The CAN believes that the Corruption Risks Observatory makes up for the abandonment of activity 3.o. One of the Observatory’s variables is the monitoring of public acquisitions based on the information provided by the Supervising Agency of Government Procurement (OSCE). This is a coincidence because that variable was included in the CAN Observatory, outside the scope of the open government action plan.</p> <p>3.p: The CAN concluded that the Observatory also includes this activity, because the CAN has created web software that records in real time visits to people working in the Office of the Cabinet President. It is a pilot experiment. Anyone can review this list online. In this case, the SGP can monitor the progressive implementation of this tool by periodically checking the web portals, but the SGP and CAN need to coordinate.</p> <p>3.r: There is no evidence that this has been started.</p> <p>Paradoxically, of the four commitments that came out of the revision of the “Promote Public Integrity” component, the one that disappeared was the most relevant. Activities that gave the component a clear link to transparency and participation (by generating information for monitoring them), with the possibility of major impact, were grouped. The next step for each of these commitments is establishing a means of coordination to launch its implementation. A formal relationship should be built between SGP and the CAN to coordinate and ensure completion of the supplementary activities. A formal relationship should be built with the JNE to develop a work plan for revision of the CVs instrument. The SGP interlocutors should be identified, aimed at creating the mechanisms for revision of the Social Programs regulatory framework. It will be important to ensure participation among the government and citizens, and not just among the central and regional governments.</p>
<p>3.i) Disseminate Information Concerning Investigations of Violations Associated with Corruption</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Not started 	
<p>3.l) National Jury of Elections Candidates CVs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	
<p>3.n) Regulatory Framework of Social Programs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Not started 	
<p>3.o) Computer System for Public Acquisitions</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Limited 	
<p>✦ 3.p) Information on Lobbying</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Transformative • Progress: Substantial 	
<p>3.r) Verification Committee</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Progress: Not started 	

Omitted Commitments Related to “E-Government and Improvements in Public Services”	
4.g) Documentation Management Systems <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Progress: Not started 	<p>The SGP has no information about the fate of activities 4.g. and 4.h. There is no evidence that implementation of the documentation management systems has started. It is difficult to determine implementation for online processes. However, using the ‘Way Back Machine’ internet archive tool, the IRM researcher learned that the number of online processes offered by the Servicios al Ciudadano y Empresas [Services to Citizens and Companies] portal increased. However, the quality of the portal and processes does not seem to have improved much. To illustrate, the most popular process, passport revalidation, has a broken link.</p>
4.h) On-line Processes <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Progress: Limited 	<p>Given the similarity of commitments 4.g. and 1.d., to revise regulations around managing documents and responsible institutions, their relevance and next steps have already been described above. These activities were among those interviewees found the most difficult to understand. On the one hand, this is because it focuses on improvements within the government. On the other hand, it deals with activities that are not relevant to the users unless they result in specific improvements in, for example, the quality of participation.</p> <p>The SGP should revise its strategy to make progress on these two activities, or clearly indicate that they were abandoned, at least in the context of the open government plan, because it is likely that the government is conducting or plans to conduct them in another context. Much more explicit transparency is required to be able to validate improvements in online processes.</p>

RECOMMENDATIONS

Based on the opinions of the stakeholders interviewed, the evidence produced during this research process, and the evolution of each commitment, the IRM researcher offers these recommendations.

General

- It is important to provide access to public information about the participation process in making important decisions at all levels of government.
- The SGP’s annual evaluation of information completed and incomplete requests should consider the responses in relation to the respective requests, as well as whether they fulfilled the peoples’ material and formal requirements. For example, responses should consider multicultural and multilingual requirements, etc.
- It is key to rigorously measure institutional strength and the quality of the transparency instruments without fear of bringing the problems to light.

Development of the Action Plan

Clearly, the current action plan was not ready to be monitored in accordance to the four open government values. It had to be streamlined and organized in a process that resulted in the 12 commitments currently being monitored. The challenges this plan has produced, in terms of implementation, measurement, and accountability, are an indication of how important a rigorous design, taking the lessons learned, and capacity of implementing institutions are for the future.

In this respect, it is a good sign that the SGP recognized that the original commitments had to be revised. Next, as the interviewees indicated, it will be important for the government to appropriately establish the indicators and the activities it must undertake to design new action plans on a secure foundation.

Varied and diverse types of public institutions will be responsible for managing the relevant information to gauge the commitments’ progress. The IRM researcher recommends that the SGP provide guidelines for a procedure that clarifies how the institutions involved in managing the future plans’ commitments will coordinate, as well as a methodology for reviewing the results. This does not mean that the various public institutions cannot include their own proposals in the action plan, as they have already done. But doing so necessitates establishing intra-

and inter-institutional means of cooperating, monitoring, and reporting that involves the private sector, civil society, and citizens in general.

The action plan commitments should be directly evident in an average citizen's daily life.

Monitoring Implementation

The institutions or sectors should designate a sufficiently qualified party responsible for implementing the action plan. For example, the party responsible for participation should develop strategies and be able to revise them to improve them. The creation of the permanent Multisectoral Commission to monitor the open government plan is an interesting sign; it aims to generate confidence in the implementation process. This commission must approve the monitoring methodology and tools. It is also important to highlight the presence of important representatives of CSOs whose function is to provide an independent opinion.

But control of action plan implementation should not be limited to that forum. The two focus groups reiterated their wish that the government work intensely on strengthening the forums for participation both in monitoring state plans in general and in monitoring the open government action plan in particular. The participation component of the action plan is fundamental for all open government actions undertaken by the state.

Autonomous State Entity

The need to have an autonomous authority overseeing transparency and the effects of its absence came up in all the focus groups and interviews. An independent state entity with the following authorities is needed to do the following:

- Organize the state transparency policy.
- Strengthen informed participation.
- Root out the secrecy that has become entrenched in various state arenas.

These recommendations would ameliorate recurring concerns expressed by the specialists who were consulted:

- *That the Plan receives political support only to the extent that it does not try to change the status quo.* The IRM researcher considers this theory valid as long as the government does not create an entity with sufficient autonomy, authority, and jurisdiction to align the entire state behind a standard of open government.
- *That the government is the judge of and party to the process of improving its own management.* The process of validating the relevant information, such as the indicators, their application, and the conclusions drawn from them must be subject to a transparent, rigorous process that allows for the opinions of third parties.
- *That Congress is not sufficiently involved in the OGP process.* The interviewees believe that members of Congress are unaware of the plan, which is a serious problem to address before proposing an autonomous entity that Congress ultimately will have to approve.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to the idea of open government by meeting minimum criteria on key dimensions. Objective indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, visit <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>. Raw data was recoded by OGP staff into a four-point scale, listed in parentheses below.

BUDGET TRANSPARENCY:

Both Budget Documents

4 OF 4

ACCESS TO INFORMATION:

Law Promulgated

4 OF 4

ASSET DISCLOSURE:

Officials Disclose to Congress

2 OF 4

PARTICIPATION: 8.24 of 10

4 OF 4



Javier Casas is an attorney specializing in freedom

of information with a public interest focus to litigation, public management, training, and development projects. He was a journalist from 1995 to 2002, and received the 2001 Inter-American Press Association award for excellence in journalism. He is now a transparency consultant to international institutions, and he is the President of Suma Ciudadana.



The OGP aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism assesses the development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

RESUMEN EJECUTIVO

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI) EL PERÚ INFORME DE AVANCE 2012-13

El proceso del primer Plan fue complejo y problemático. Aunque no se pudo encontrar evidencia de todos los compromisos, la mayor parte de ellos tenía alto impacto potencial. Las indicaciones preliminares del proceso del segundo Plan son que se pretende elaborarlo de manera distinta. Pero el segundo Plan sólo podrá lograr sus metas en la medida que exprese un compromiso de todo el gobierno y exista un ente autónomo y con autoridad para seguir su implementación, y que pueda advertir y contener los desafíos al movimiento de Gobierno Abierto dentro de algunos sectores del Estado.

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos a fin de 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 bianual de las actividades de todos los países que participan en la AGA.

El 13 de septiembre de 2011 el Perú hizo pública su intención de adherir a la AGA. El Perú formalizó su inclusión en la AGA durante la Asamblea General de las Naciones Unidas n° 66 realizada ese mes.

Hay tres organismos altamente responsables para la AGA en el Perú. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú se comunica formalmente con la AGA Unidad de Apoyo y fue quien convocó al grupo de trabajo que supervisó la elaboración del Plan. La Secretaría de Gestión Pública (SGP) es la oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros encargada de dirigir el proceso de modernización de la gestión del Estado y se ha encargado de implementar y supervisar la elaboración y el cumplimiento del Plan. Una Comisión Multisectorial, integrada por funcionarios del gobierno central está a cargo del seguimiento. También pueden participar en ella miembros del poder judicial, del sector privado y de la sociedad civil. Dentro de esta Comisión, la SGP actúa como órgano técnico y coordinador.

EL PROCESO AGA

Los países participantes en la AGA deben seguir un proceso de consulta con la sociedad civil para desarrollar e implementar sus planes.

A pesar de no haber publicado adecuadamente el cronograma y de no haber avisado previamente a los involucrados, el Gobierno del Perú realizó un proceso de consulta suficientemente participativo. En efecto, algunas propuestas hechas por la sociedad civil fueron incluidas en el Plan de Acción.

Durante el primer año del Plan, la SGP resolvió revisar los 47 compromisos para evaluarlos mediante indicadores. En ese proceso participaron 22 entidades públicas, 9 OSC basadas en Lima aunque algunas son de alcance nacional, y un representante de gremios empresariales vinculados al comercio. Este proceso duró desde mayo hasta septiembre de 2012 e implicó la realización de 16 reuniones.

En cuanto a la auto-evaluación del gobierno, inicialmente se publicó un primer borrador que no tomaba en cuenta el reagrupamiento de los compromisos y sus respectivos indicadores de desempeño. El documento final es más completo y ordenado.

VISTA RÁPIDA

PARTICIPANTE DESDE: 2011
NÚMERO DE COMPROMISOS ORIGINALES (ACTIVIDADES): 47

GRADO DE CUMPLIMIENTO
COMPLETOS: 3 de 47
SUSTANTIVOS: 11 de 47
LIMITADOS: 15 de 47
NO INICIADOS: 10 de 47
RETIRADOS: 2 de 47
NO SE PUEDE DEDUCIR: 6 de 47

PUNTUALIDAD
A TIEMPO: 14 de 47

ÉNFASIS DE LOS COMPROMISOS
ACCESO A LA INFORMACIÓN: 24 de 47
PARTICIPACIÓN: 14 de 47
RENDICIÓN DE CUENTAS: 18 de 47
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PARA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: 4 de 47
NO CLARO: 9 de 47

NÚMERO DE COMPROMISOS QUE FUERON
CLARAMENTE RELEVANTES CON UN VALOR AGA: 38 de 47
DE IMPACTO POTENCIAL MODERADO O TRANSFORMADOR: 38 de 47
REALIZADOS CON AVANCES SUSTANTIVOS O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADOS: 14 de 47
LOS TRES (★): 11 de 47

IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Como participantes en la AGA, los países deben realizar planes de acción bianuales con compromisos puntuales. El siguiente gráfico resume el nivel de cumplimiento de cada compromiso; su impacto potencial; si fue cumplido en el tiempo previsto o no, y cuáles son los pasos a seguir en planes de acción futuros. La segunda tabla resume la evaluación que el investigador del MRI hizo de cada compromiso. El plan peruano englobaba muchos compromisos de un considerable impacto potencial, relevancia y grado de cumplimiento.

Como se señaló antes, los 47 compromisos originales del Plan peruano fueron revisados y reorganizados en 12 compromisos nuevos. La mayoría de los 47 pasó a ser "actividades" distribuidas entre los nuevos compromisos, aunque algunos fueron omitidos. Este proceso y los indicadores resultantes no fueron hechos públicos sino 10 meses después del inicio del periodo de implementación y no han sido formalizados. Por tanto, las actividades planificadas analizadas en el informe de auto-evaluación (es decir, los compromisos originales) son consideradas como hitos para alcanzarlos y son analizadas individualmente. Siguen la enumeración del Plan original pero son agrupados bajo el título del compromiso consolidado, seguidos por los compromisos omitidos. Los compromisos 4 y 5 se evaluaron juntos por compartir actividades. En casos de duplicación, el resumen ejecutivo evaluó cada actividad solamente la primera vez para evitar el contar dos veces.

Tabla 1 | Análisis de cumplimiento por compromiso

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	POCO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
★ = EL COMPROMISO, COMO ESTÁ ESCRITO, ES CLARAMENTE RELEVANTE EN RELACIÓN A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANTIVO O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.										
1. Mejoramiento del marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública										
★ 1.a) Revisión de la normatividad sobre transparencia: realizarla a través de un grupo de trabajo integrado por entidades de la administración pública y OSC.									A tiempo	Mantenimiento y monitoreo del cumplimiento completo
2. Fortalecimiento de la institucionalidad sobre transparencia y acceso a la información pública										
★ 1:h) Institución autónoma que garantice la protección del derecho de acceso a la información pública: evaluar la creación de la misma para resolver problemas entre sujetos obligados y solicitantes, y con poder de penalización ante el incumplimiento.									A tiempo	Trabajo continuado en la implementación básica
1:k) Comisión EITI: consolidarla, ampliar la representatividad, asegurar la elaboración de los estudios de conciliación y evaluar su implementación en las regiones de industria extractiva.									Atrasado	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	POCO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
<p>★ = EL COMPROMISO, COMO ESTÁ ESCRITO, ES CLARAMENTE RELEVANTE EN RELACIÓN A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANTIVO O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>										
<p>1:i) Capacitación de funcionarios sobre transparencia: aplicar mecanismos electrónicos para capacitar y sensibilizarles sobre normatividad.</p>									A tiempo	Trabajo continuado
<p>1:f) Normatividad Portales de Transparencia Estándar: certificar a entidades públicas en cumplimiento de la normatividad de los Portales.</p>									Atrasado	Trabajo continuado
3. Desarrollo de instrumentos para incrementar la transparencia y acceso a la información pública										
<p>1:j) Acceso a información medioambiental: mejorar los mecanismos de acceso, con énfasis en industrias extractivas.</p>									Atrasado	Revisión del compromiso
<p>1:c) Portales de Transparencia Estándar: desarrollarlos en formato amigable.</p>									A tiempo	Trabajo continuado
<p>1:b) Seguimiento al cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p>									Atrasado	Revisión del compromiso
<p>★ 4:a) Datos abiertos: disponer de datos de manera progresiva sobre las entidades públicas.</p>									A tiempo	Revisión del compromiso
4 & 5. Desarrollo de instrumentos e institucionalidad para mejorar la integridad										
<p>★ 3.a) Approve the National Anticorruption Plan 2012-2016</p>									A tiempo	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
<p>3.k) Strengthen the National Civil Service Authority (SERVIR)</p>					No se puede deducir					Nuevo compromiso
<p>★ 3.e) Strengthen the Fiscal and Judicial Subsystem Specialized in Offenses Involving Corruption</p>									A tiempo	Nuevo compromiso
<p>3.j) Strengthen National Complaint Processing System (SINAD): Strengthen SINAD, which is the Office of the Comptroller General of the Republic's responsibility, and encourage participation in the detection of corrupt acts.</p>					No se puede deducir					Revisión del compromiso

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	POCO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
<p>★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND WAS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										
★ 3:g) Fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN).									A tiempo	Nuevo compromiso
3:f) Fortalecer el Consejo de Defensa del Estado Peruano.					No se puede deducir					Revisión del compromiso
3:q) Fortalecer y profundizar el proceso de simplificación administrativa.					No se puede deducir					Revisión del compromiso
6. Revisión y mejoramiento del marco normativo en materia de integridad pública										
★ 3:b) Perfeccionar el marco normativo que regula declaración jurada de funcionarios.									A tiempo	Nuevo compromiso
★ 3:m) Estándares de gobierno corporativo: diseñar e implementar el marco normativo para que las empresas públicas operen bajo estos estándares.									A tiempo	Nuevo compromiso
3:c) Promover un esquema normativo que prevenga y detecte conflicto de intereses.									Atrasado	Trabajo continuado
3:d) Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de titulares de las entidades públicas.									Atrasado	Revisión del compromiso
7. Mejoramiento de los instrumentos para fomentar la participación ciudadana										
2:f) Mecanismos de acceso a la información presupuestal: mejorarlos para la elaboración, aprobación, implementación y cierre del presupuesto e incorporar consultas estructuradas.									Atrasado	Revisión del compromiso
2:e) Tecnologías colaborativas: extender su uso para facilitar colaboración entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía.									Atrasado	Nuevo compromiso
8. Fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana										
2:a) Espacios de participación en mecanismos de rendición de cuentas: fortalecerlos en todos los niveles del gobierno, dándole especial atención a participación de poblaciones vulnerables.									Atrasado	Trabajo continuado

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	POCO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND WAS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
2:h) Mejorar espacios de participación en concursos y procesos de licitación.					No se puede deducir					Revisión del compromiso
9. Fortalecimiento de las capacidades de las OSC y de funcionarios de entidades públicas para la participación ciudadana										
2:b) Capacidades de las instituciones de la sociedad civil: fortalecerlas para garantizar una participación y vigilancia informada en la gestión de las políticas públicas.									Atrasado	Trabajo continuado
3:s) Elaborar propuesta de participación ciudadana escolar.									Atrasado	Revisión del compromiso
2:c) Capacidades de los funcionarios y servidores públicos: fortalecerlas para dar importancia a los procesos de participación.									Atrasado	Trabajo continuado
10. Mejoramiento y desarrollo de TICs que faciliten la integración de la información en el Estado										
★ 4:b) Brecha digital: elaborar propuestas de inclusión y alfabetización digital para disminuirla.									A tiempo	Nuevo compromiso
4:d) Servicios Plataforma de Interoperabilidad: incrementar el número de servicios que facilita.									Atrasado	Revisión del compromiso
4:e) Integración de Sistemas: incorporar los sistemas Integrados de Administración Financiera, de Gestión Administrativa y del Sistema Nacional de Inversión Pública del Estado.					No se puede deducir					Revisión del compromiso
11. Mejoramiento del marco normativo sobre gobierno electrónico										
4:c) Conformar una Comisión Multisectorial de Seguimiento de la Agenda Digital Peruana 2.0									Atrasado	Revisión del compromiso

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	POCO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
<p>★ = EL COMPROMISO, COMO ESTÁ ESCRITO, ES CLARAMENTE RELEVANTE EN RELACIÓN A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANTIVO O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>										
12. Articulación de los esfuerzos de las entidades públicas en el marco del gobierno electrónico										
4:i) Marco de seguridad de la información: diseñarlo según los estándares internacionales y nacionales, permitiendo acceso adecuado y seguro.									Atrasado	Trabajo continuado
4:f) Simplificación administrativa: diseñar e implementar las normas e incentivos necesarios.									A tiempo	Nuevo compromiso
Compromisos omitidos del tema "Mejorar los niveles de transparencia y acceso a información"										
1:d) Normatividad de gestión documentaria: revisar y mejorar la normatividad pertinente.									Atrasado	Revisión del compromiso
1:e) Perfiles para funcionarios responsables de acceso a información: establecerlos para mejorar la calidad de atención y el acceso a información.									Atrasado	Trabajo continuado
1:g) Instrumentos de seguimiento: fortalecerlos incluyendo los informes de cumplimiento.					Retirado					Abandonar el compromiso
Compromisos omitidos del tema "Promover la participación ciudadana"										
2:d) Tecnologías para participación: promover su uso para recabar sugerencias y devolver información.					Retirado					Abandonar el compromiso
2:g) Acuerdos plenarios de la Corte Suprema de Justicia: adoptarlos, previa discusión con la ciudadanía y entidades privadas y públicas.									Atrasado	Revisión del compromiso
Compromisos omitidos del tema "Aumentar la integridad pública"										
★ 3:h) Observatorio de Gobernabilidad: desarrollarlo para monitorear los indicadores relativos a la normativa sobre integridad pública.									A tiempo	Trabajo continuado

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	POCO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
<p>★ = EL COMPROMISO, COMO ESTÁ ESCRITO, ES CLARAMENTE RELEVANTE EN RELACIÓN A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANTIVA O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>										
3:i) Difundir información sobre investigaciones por infracciones vinculadas a corrupción.									Atrasado	Revisión del compromiso
3:l) Hojas de Vida del Jurado Nacional de Elecciones: revisar el instrumento y sancionar a los partidos políticos y candidatos que lo vulneren.									Atrasado	Revisión del compromiso
3:n) Marco normativo de Programas Sociales: revisarlo con los gobiernos descentralizados.									Atrasado	Revisión del compromiso
3:o) Sistema informático de adquisiciones públicas: implementar el sistema para rendición de cuentas, especialmente en programas sociales.									Atrasado	Trabajo continuado
★ 3:p) Información sobre gestión de intereses: incorporarla en el rubro de 'Actividades Oficiales' del Portal de Transparencia Estándar.									A tiempo	Trabajo continuado
3:r) Comité de Verificación: constituir uno para las hojas de vida y antecedentes penales, judiciales y administrativos de los funcionarios potenciales.									Atrasado	Revisión del compromiso
Compromisos omitidos del tema Gobierno electrónico y Mejoras en los Servicios Públicos"										
4:g) Sistemas de gestión documentaria: uniformarlos y simplificarlos.									Atrasado	Revisión del compromiso
4:h) Trámites en línea: promover su implementación y la capacitación en ellas.									Atrasado	Revisión del compromiso

Tabla 2 | Resumen de resultados de los compromisos

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
<p>★ = EL COMPROMISO, COMO ESTÁ ESCRITO, ES CLARAMENTE RELEVANTE EN RELACIÓN A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANTIVA O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>	
<p>1. Mejoramiento del marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública</p>	
<p>★ 1:a) Revisión de la normatividad sobre transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: completo 	<p>El Gobierno señala que realizó dos acciones para cumplir con este compromiso: publicó los cambios al reglamento de la Ley TAIP y los nuevos lineamientos para implementar los portales de transparencia. Los entrevistados sólo recalcaron la necesidad de que la SGP fuese rigurosa en la elaboración de los productos que informasen del desempeño del compromiso. Respecto a la elaboración de los cambios al reglamento, todos los entrevistados han reconocido que el producto es adecuado. Estos cambios fueron hechos mediante un proceso participativo. La relevancia del cambio normativo sólo podrá ser medido en función de su impacto en las entidades públicas. En ese sentido, conocer el porcentaje de entidades que tienen normas para implementar la Ley TAIP, basadas en la nueva reglamentación, es importante porque permitirá medir, por ejemplo, qué proporción de las entidades se ha adecuando al nuevo reglamento. Los entrevistados manifestaron una preocupación relacionada con los espacios de discusión sobre la implementación del Plan de Acción. Así, el investigador del MRI recomienda que la información sobre implementación sea analizada siempre en el marco de la Comisión Multisectorial que cuenta con participación de la sociedad civil.</p>

2. Fortalecimiento de la institucionalidad sobre transparencia y acceso a la información pública

<p>★ 1:h) Institución autónoma que garantice la protección del derecho de acceso a la información pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: sustantivo 	<p><u>Institución autónoma garante del derecho de acceso a la información pública:</u> a la fecha hay cuatro documentos que sirven de insumo para la discusión. Con la intención de armonizar estos puntos de vista, al interior de la Comisión Multisectorial, se creó un sub-grupo de trabajo que reúne a un representante de Sociedad Civil, Defensoría del Pueblo, SGP y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Las reuniones se están llevando a cabo. La siguiente etapa, dedicada a discutir sobre el tema de fondo, y en cuyas reuniones de trabajo se debe ampliar el número de participantes, aún no empieza aunque está prevista para 2014.</p>
<p>1:k) Comisión EITI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: limitado 	<p>Buscar un consenso para crear esta entidad conforme a expectativas ciudadanas es un asunto complejo y de la mayor importancia. Llama la atención que el Gobierno considere que se trata de un objetivo cumplido cuando en realidad aún no se ha iniciado. Con todo, es importante reconocer que en esta discusión se le está dando un rol importante a la sociedad civil.</p> <p>Los entrevistados señalaron que en el campo de la transparencia, el objetivo más importante del Gobierno debiera ser la creación de una entidad con la jerarquía, independencia y herramientas necesarias para alinear criterios dentro de la administración pública. Por lo tanto, debe ser una preocupación especial del Gobierno que las actividades planificadas en relación a la creación de una autoridad autónoma tengan un buen desenlace.</p>
<p>1:i) Capacitación de funcionarios sobre transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: poco • Cumplimiento: sustantivo 	<p><u>Fortalecer comisión EITI:</u> la SGP no controla esta actividad y no tiene información sobre el desempeño de la comisión EITI respecto a las actividades descritas en el Plan de Acción. Las acciones relacionadas con esta actividad fueron incluidas en el Plan a sugerencia de la propia Comisión EITI y se refieren a las que esta comisión ha aprobado para este año en general. Por ejemplo, a través de la página www.eitiperu.minem.gob.pe la Comisión ha publicado sus estudios de conciliación. También ha aprobado su Plan de Acción 2012-2014 aunque dicho Plan no incluye un mecanismo de monitoreo pese a que señala que debe ser creado.</p>
<p>1:f) Normatividad Portales de Transparencia Estándar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: limitado 	<p>El Gobierno debería formalizar un mecanismo para informar sobre cumplimiento. Además, las actividades deben ser realizadas pensando en generar información relevante y de calidad para los diversos grupos de interés, de manera de asegurar que la actividad cuyo cumplimiento es responsabilidad de la Comisión EITI, realmente esté alineada con el logro del compromiso.</p> <p><u>Capacitación de funcionarios en transparencia:</u> la SGP se apoya en proyectos llevados a cabo por la cooperación internacional y el financiamiento externo para contratar consultores por la capacitación de funcionarios en el marco del Plan. Con apoyo del BID se ha elaborado un plan de capacitación de funcionarios y mediante consultoría externa está desarrollando un plan de implementación destinado a servir como herramienta de auto-formación para que cada funcionario pueda capacitarse en las materias que la SGP ha validado. Este plan no ha sido publicado aún pero la SGP señala que los materiales educativos están terminados. Con apoyo de USAID-Prodes, se desarrollan capacitaciones presenciales a funcionarios públicos de gobiernos regionales y locales aunque sólo en las zonas donde el proyecto Prodes opera.</p> <p><u>Monitoreo de portales de transparencia:</u> un consultor externo está elaborando una metodología de supervisión de portales de transparencia que contiene indicadores cuantitativos y cualitativos. Su plazo de entrega era el 20 de diciembre de 2013. Aún no está definido quien será la persona responsable de llevar a cabo este monitoreo ni cómo se hará.</p>

3. Desarrollo de instrumentos para incrementar la transparencia y acceso a la información pública	
1:j) Acceso a información medioambiental <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: limitado 	<p><u>Mecanismos de acceso a información en materia medioambiental:</u> la SGP no tiene control ni capacidad de supervisión sobre la actividad. Está a cargo de la Comisión EITI la cual desarrolla la actividad en base a sus propios instrumentos de medición e informa del nivel de cumplimiento anualmente. No hay evidencia de coordinación entre la SGP y la Comisión EITI. Como ya se señaló, la comisión EITI está implementando un plan de acción 2012 – 2014 pero aún no existen informes sobre el cumplimiento de sus metas.</p> <p><u>Desarrollar Portales de Transparencia Estándar en formato amigable:</u> esta propuesta se encargó a una consultoría externa y ya fue entregado el informe respectivo. La propuesta plantea ser implementada mediante un presupuesto que la SGP considera excesivo por lo que sólo algunas medidas de mejora están siendo implementadas, específicamente las de índole formal (diseño gráfico del portal de transparencia estándar) y mejoras en la accesibilidad a información relevante. No se sabe cómo fueron seleccionadas las mejoras en implementación aunque se deduce que el criterio ha sido económico (aquellas de menor costo o que contaban con financiamiento).</p> <p><u>Seguimiento al cumplimiento de la Ley TAIP:</u> esta actividad forma parte de la mejora del portal de transparencia estándar y busca estandarizar el registro de solicitudes atendidas y no atendidas que cada entidad publicará para seguir los lineamientos establecidos en la Ley. Esta información pública también será el insumo que la SGP empleará para realizar los informes anuales sobre solicitudes de información atendidas y no atendidas que debe enviar al Congreso. La SGP espera que la información publicada por las entidades sea idónea para que el Componente de Seguimiento y Evaluación de la PCM pueda realizar estadísticas confiables sobre el nivel de cumplimiento de la Ley. Sin embargo, hasta la fecha la SGP no ha solicitado a ninguna entidad pública información sobre el nivel de implementación de esta medida.</p> <p><u>Disponer de manera progresiva de datos abiertos sobre las entidades públicas dirigidos a los ciudadanos:</u> a partir de un diagnóstico del Banco Mundial que concluye que el Perú reúne las condiciones necesarias para implementar una política de datos abiertos, la SGP contrató una consultoría externa financiada por el BID para elaborar un informe que evalúe las normas extranjeras referidas al tema. La SGP indicó que este documento está terminado pero aún no ha sido publicado. La SGP también refiere que este documento complementa el producido por otra consultoría externa cuyo objetivo es realizar una propuesta de portal de datos abiertos basado en la información más solicitada al Estado. La SGP no ha brindado detalles de cómo ha recabado información sobre aquello que más se busca en el Estado pero en algunas reuniones con funcionarios públicos llevadas a cabo por el consultor y hechas públicas vía internet, se ha empleado la metodología de los grupos focales.</p> <p>Dada la importancia de este compromiso, su incumplimiento pone en riesgo al Plan ya que a se trata de crear las herramientas necesarias para que la política o la iniciativa estatal pueda ser cumplida. Se debe continuar desarrollando mecanismos de rendición de cuentas medioambientales pero también para incorporarlos a otros sectores y siempre teniendo en cuenta la satisfacción del público. El investigador del MRI recomienda también que las características de los informes sobre las solicitudes sean instrumentos eficaces no sólo de supervisión o rendición de cuentas sino también de investigación y consulta ciudadana. Esto implica que los archivos cumplan con las características de los datos abiertos.</p>
1:c) Portales de Transparencia Estándar <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: poco • Cumplimiento: sustantivo 	
1:b) Seguimiento al cumplimiento de la Ley TAIP <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: limitado 	
★ 4:a) Datos abiertos <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: sustantivo 	

4 & 5. Desarrollo de instrumentos e institucionalidad para mejorar la integridad	
<p>★ 3:a) Aprobar el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: transformador • Cumplimiento: completo 	<p><u>Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción</u>: fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 119-2012-PCM. Se trata de un documento importante que busca involucrar a varias entidades del Estado y que, en esa medida, tiene un alcance potencial importante.</p> <p><u>Fortalecer SERVIR</u>: esta actividad está a cargo de SERVIR. La SGP no conoce detalles sobre las actividades para determinar cómo se evidenciará su fortalecimiento. El investigador del MRI solicitó una reunión a SERVIR para conocer los detalles pero no obtuvo respuesta. Por lo tanto, no es posible concluir cuál es el nivel de implementación de esta acción.</p>
<p>3:k) Fortalecer a la Autoridad Nacional Del Servicio Civil (SERVIR)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: No se puede deducir 	<p><u>Subsistema fiscal y judicial especializado en corrupción</u>: esta actividad fue introducida en el Plan a sugerencia del poder judicial. A la SGP le compete recaudar información sobre la estrategia que viene implementando el Poder Judicial conforme a los canales formales y preestablecidos de comunicación interinstitucional. No se ha evidenciado ninguna comunicación o seguimiento de la SGP respecto a esta actividad. Sin embargo, según el diario La República, en julio de 2012, se lanzó "un nuevo subsistema judicial anticorrupción para casos complejos, de repercusión nacional y por delitos con penas de más de cinco años de cárcel", que busca fortalecer el sistema anticorrupción creado en 2000. Según Andina, en 2013 este subsistema impuso 212 condenas a funcionarios públicos, un aumento respecto a las 126 condenas impuestas en los seis meses de su operación en 2012.</p>
<p>★ 3:e) Fortalecer el subsistema fiscal y judicial especializado en delitos de corrupción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: sustantivo 	<p><u>Fortalecer SINAD</u>: esta actividad fue incluida a sugerencia de la Contraloría General de la República. La SGP no la puede supervisar dado que está fuera de sus competencias. Tampoco la SGP tiene información sobre el grado de cumplimiento de esta actividad. El investigador del MRI no encontró evidencia de mejoras hechas durante el periodo de implementación.</p>
<p>3:j) Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: no se puede deducir 	<p><u>Fortalecer la CAN</u>: La Ley n° 29976 creó a la CAN el 11 de agosto de 2013. Antes no era más que un grupo de trabajo. Con esta Ley la CAN cuenta con respaldo legal para cumplir con funciones relevantes, por ejemplo, ser el órgano del Estado encargado de proponer políticas anti-corrupción en todos los niveles de la administración pública, con la legitimidad que le confiere estar integrado por las más altas autoridades del Estado y por los representantes oficiales de los colegiados de los gobiernos regionales. En vista de ello, el investigador del MRI considera que se ha cumplido el compromiso, aunque parcialmente fuera del periodo de implementación y con algunas limitaciones que deben ser superadas.</p>
<p>★ 3:g) Fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: completo 	<p><u>Fortalecer el Consejo de Defensa del Estado Peruano y profundizar el proceso de simplificación administrativa</u>: ambas actividades fueron propuestas por el Ministerio de Justicia. Se trata de actividades que están enteramente en el ámbito de dicho Ministerio y no tenía información sobre el grado de cumplimiento. Tampoco está claro si es que el Plan de Acción y sus plazos son considerados por el Ministerio de Justicia para planificar las acciones necesarias para cumplir con ambas actividades. La SGP ha señalado que ha solicitado al Ministerio de Justicia la información pertinente pero no la ha recibido. El investigador tampoco pudo encontrar evidencia del progreso en la implementación de este compromiso.</p>
<p>3:f) Fortalecer el Consejo de Defensa del Estado Peruano</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: no clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: no se puede deducir 	<p>Este compromiso no ha llamado la atención de las personas entrevistadas desde el punto de vista de su capacidad de influir en él dado que las actividades programadas son percibidas como propias del ámbito estatal. Los entrevistados no percibido en esto un espacio donde participar, a menos que las actividades y los indicadores fueran transparentes. Las actividades sólo pueden institucionalizar la transparencia si son públicas, es decir, si es que se brinda información a la ciudadanía para que pueda monitorear el proceso de mejora. Esta recomendación debería aplicarse a cada una de las acciones contenidas en estos compromisos. Específicamente sobre la CAN, su fortalecimiento sería mayor si es que pudiese advertirse una coordinación con la SGP. Finalmente, es necesario determinar con claridad quien es responsable de la gestión de la información para las actividades programadas.</p>
<p>3:q) Fortalecer y profundizar el proceso de simplificación administrativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: no clara • Impacto potencial: poco • Cumplimiento: no se puede deducir 	

6. Revisión y mejoramiento del marco normativo en materia de integridad pública	
<p>★ 3:b) Perfeccionar el marco normativo que regula declaración jurada de los funcionarios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: transformador • Cumplimiento: sustantivo 	<p><u>Perfeccionar el marco normativo que regula declaración jurada:</u> anteriormente, un Decreto Supremo (norma de nivel de reglamento del Ejecutivo) regulaba las declaraciones juradas patrimoniales y lo que era público o reservado. La CGR presentó en 2013 un proyecto de ley destinado a elevar a rango legal el reglamento, además de incorporar un régimen sancionador por deficiencias formales y materiales. El Congreso aprobó este proyecto en enero de 2014, ampliando el espectro de funcionarios que está obligado a declarar su patrimonio tanto dentro de Perú como en el exterior. Sin embargo, el Congreso vetó el examen del patrimonio del cónyuge o conviviente y declaró a estos documentos confidenciales. Estas declaraciones son requeridas al inicio, durante y al término de las funciones del funcionario y, por primera vez, se impone una sanción de 20% del ingreso del funcionario que no entregue información.</p> <p><u>Marco normativo para estándares de gobierno corporativo:</u> es una propuesta del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). Está en el ámbito de responsabilidad de FONAFE de manera que la SGP no tiene potestades para intervenir. Sin embargo, se constata que en junio de 2012 el Gobierno anunció que implementaría "políticas de Buen Gobierno Corporativo" en las varias empresas públicas energéticas con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo. En noviembre de 2013 fue publicado el "Código de Buen Gobierno Corporativo para las Sociedades Peruanas" que contiene cuatro principios de transparencia. Así, si bien el marco normativo fue diseñado y publicado, no ha pasado tiempo suficiente para evaluar su implementación.</p> <p><u>Esquema normativo que prevenga los conflicto de intereses:</u> la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) viene ejecutando esta actividad dentro del marco de su propio Plan. En 2012, en su sesión número 12, la CAN aprobó y envió al Congreso un proyecto de ley que regula la presentación de las declaraciones juradas de conflictos de intereses de funcionarios públicos. Hasta la fecha dicha norma no ha sido aprobada y la SGP no tenía más información.</p> <p><u>Mecanismo de rendición de cuentas de los titulares de las entidades públicas:</u> esta medida es de la responsabilidad de la CGR quien actúa bajo sus potestades. Actualmente el portal de internet de la CGR da acceso a los documentos de rendición de cuentas de jefes de entidades pero exige al usuario consignar el nombre de la entidad y de su jefe. Para los efectos de este informe, se intentó obtener los informes de rendición de cuentas de dos ex Presidentes del Consejo de Ministros del Gobierno del Presidente Ollanta Humala. El intento fue infructuoso. La SGP no conoce el plan de mejora de este mecanismo.</p> <p>El campo de la integridad pública es muy relevante pero este tipo de mecanismo, aunque tiene el potencial de transformar la práctica en los sectores del gobierno y sociedad afectados, tiene un enfoque más bien interno, hacia la centralización de control, y no tanto en la rendición de cuentas externa, hacia los ciudadanos. Principalmente, se debe mejorar el estándar de transparencia de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos, buscando aportes de los grupos de interés y promoviendo un mejor acceso a esa información pública mediante herramientas electrónicas. La CGR debe explicar mejor el concepto de rendición de cuentas y permitir un acceso más fácil a la información. Se debe implementar la mejora del estándar de gobierno corporativo de las empresas públicas o de aquellas en que el Estado tiene participación dominante mediante un plan definido y publicado que también esté dividido en etapas y abarque la mayor cantidad de empresas.</p>
<p>★ 3:m) Estándares de gobierno corporativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: sustantivo 	
<p>3:c) Promover un esquema normativo que prevenga y detecte conflicto de intereses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: limitado 	
<p>3:d) Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de titulares de las entidades públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: limitado 	

7. Mejoramiento de los instrumentos para fomentar la participación ciudadana

2:f) Mecanismos de acceso a la información presupuestal

- Relevancia Valores AGA: clara
- Impacto potencial: moderado
- Cumplimiento: limitado

Mecanismos de acceso y comprensión respecto a la información presupuestal: esta medida fue introducida en el Plan por los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Por su parte, la SGP afirma que ha elaborado una guía que recaba experiencias del International Budget Partnership, una iniciativa internacional cuyo objetivo es hacer los presupuestos de los gobiernos más transparentes. Aún no existe un borrador de este documento ni se ha hecho algo tendiente a crear un proceso de consulta ciudadana sobre este tipo de información.

2:e) Tecnologías colaborativas

- Relevancia Valores AGA: clara
- Impacto potencial: moderado
- Cumplimiento: limitado

Tecnologías de la información para colaboración entre los niveles de gobierno y la ciudadanía: la SGP ha encomendado a un consultor elaborar un diagnóstico sobre tres gobiernos regionales para evaluar la posibilidad de una plataforma virtual común para participación. Este trabajo está en marcha. Será difícil asegurar su implementación dado que se trata de una iniciativa central que no necesariamente será aceptada por los gobiernos regionales.

Los compromisos relacionados con la participación ciudadana son los que más han llamado la atención de los entrevistados. Según ellos, si el gobierno se compromete a mejorar la calidad de la participación debe mejorar los canales o las vías para llevarla a cabo, preparar a sus funcionarios para generar confianza en la ciudadanía, crear u obtener mejor información pública y ser más transparente con dicha información. El componente de participación ciudadana podría y debería ser considerado dentro de la estrategia de implementación del Plan de Acción como el motor que mueve el cumplimiento de los demás compromisos, es decir, el espacio en donde se verifica el adecuado cumplimiento de los demás compromisos.

8. Fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana

2:a) Espacios de participación en mecanismos de rendición de cuentas

- Relevancia Valores AGA: clara
- Impacto potencial: transformador
- Cumplimiento: limitado

Fortalecer los espacios de participación, concertación y fiscalización y los mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno:

la SGP encargó a una empresa consultora externa realizar un diagnóstico sobre el nivel actual de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno. El informe respectivo está terminado y será publicado el próximo año. Para la SGP lo más importante del trabajo de la consultora es que evidencia la necesidad de que la participación ciudadana sea regulada a través de una norma del gobierno central que sea aplicable a todo el ámbito de la administración pública. Igualmente, el diagnóstico muestra que la participación es muy pobre o casi inexistente a nivel regional y local. Promover la participación será por lo tanto un reto mayor del Plan y debería ser motivo de esfuerzos especiales por parte del Gobierno.

2:h) Mejorar espacios de participación en concursos y procesos de licitaciones

- Relevancia Valores AGA: clara
- Impacto potencial: moderado
- Cumplimiento: no se puede deducir

Mejorar espacios de participación ciudadana en concursos, remates y procesos de licitación: este compromiso fue una iniciativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y por lo tanto es una actividad que está enteramente en su ámbito de acción y en la cual la SGP sólo pide información. Hasta la fecha de elaboración de este informe, la SGP no había recibido ningún documento, por lo tanto, no se sabe cuál es el nivel de cumplimiento del compromiso.

Este compromiso ha sido considerado como un posible eje alrededor del cual podrían articularse todos los demás compromisos del Plan de Acción de Gobierno Abierto de manera de dotarlo de mayor sentido y mejores indicadores. Dado que los mecanismos de participación ciudadana adquieren gran visibilidad nacional y mundial en el campo medioambiental, el gobierno debe esforzarse por hacer un fortalecimiento ejemplar de estos mecanismos en dicho sector. Los expertos en medioambiente coincidieron en la importancia del lenguaje que sea empleado en los procesos de participación ciudadana, especialmente en un contexto multicultural.

9. Fortalecimiento de las capacidades de las OSC y de funcionarios de entidades públicas para la participación ciudadana	
2:b) Capacidades de las instituciones de la sociedad civil <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: limitado 	<p><u>Capacidades de las instituciones de la sociedad civil:</u> la SGP señaló que está trabajando con el proyecto USAID-Prodes en el diseño de un programa de fortalecimiento de capacidades para ciudadanos en materia de participación y vigilancia ciudadana con énfasis en educación, salud y residuos sólidos. Este programa está aún en elaboración y no tiene fecha de término.</p> <p><u>Participación ciudadana escolar:</u> está siendo evaluado para determinar si se mantiene o se descarta. No tiene una articulación definida con las demás actividades del Plan de Acción y la SGP no tiene injerencia en su cumplimiento.</p>
3:s) Elaborar propuesta de participación ciudadana escolar <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: poco • Cumplimiento: no iniciado 	<p><u>Capacidades de los funcionarios públicos para dar importancia a los procesos de participación:</u> la SGP contrató a un consultor externo financiado por USAID-Prodes para elaborar materiales de capacitación que fueron entregados y que están en proceso de validación por parte de la SGP. Está previsto que estos documentos sea publicados a inicios de 2014 y que la capacitación sea iniciada en febrero y marzo de 2014 aunque no existe una metodología definida para esta actividad.</p>
2:c) Capacidades de los funcionarios y servidores públicos <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: transformador • Cumplimiento: limitado 	<p>En los <i>focus groups</i>, destacó la importancia de medir avances en la calidad de la participación ciudadana específicamente asegurando que las propuestas de los ciudadanos sean registradas y consideradas por el Gobierno. También se aludió a la medición del nivel de implementación de las propuestas ciudadanas señalando que "actualmente los espacios de "...diálogo" están devaluados o desacreditados porque en la práctica el Estado no toma en cuenta la opinión de los ciudadanos si es que va en contra de posiciones predefinidas o ya tomadas por el gobierno". Se recomendó que se evalúe y mida si las respuestas de las entidades concuerdan con lo solicitado, si están o no completas y si se adecúan a los requerimientos formales de las personas, por ejemplo incorporando el factor multicultural. La satisfacción del público debe ser medida a partir de la revisión de aquellas respuestas. Lo más importante es que el acceso a la información esté conectado con el proceso de participación en la toma de decisiones, tomando en cuenta el contexto multicultural</p>

10. Mejoramiento y desarrollo de TICs que faciliten la integración de la información del Estado	
<p>★ 4:b) Brecha digital</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: transformador • Cumplimiento: sustantivo 	<p><u>Reducir la brecha digital, elaborando políticas de inclusión digital y alfabetización digital:</u> está a cargo de la ONGEI, ente rector en la materia. La última notificación recibida por la SGP fue la aprobación de la Política Nacional de Gobierno Electrónico (PNGE) en 2013.</p> <p><u>Incrementar servicios a través de la Plataforma de Interoperabilidad:</u> esta actividad recae en la ONGEI. Había escasa evidencia de mejoras a la Plataforma. En diciembre de 2013 se realizó un taller con un funcionario uruguayo con experiencia en esta temática para compartir con funcionarios públicos peruanos lecciones aprendidas por Uruguay en esta materia.</p>
<p>4:d) Servicios Plataforma de Interoperabilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: no clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: limitado 	<p><u>Integración de los procesos:</u> por el ámbito temático (administración financiera, gestión administrativa e inversión pública) esta actividad está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Según lo señalado por la SGP, el resultado de esta actividad será que el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), ambos bajo el control MEF, se comuniquen entre sí para mejorar la calidad de la información. La SGP no interviene en el proceso. Por ser un proceso interno, el investigador del MRI no pudo averiguar cuál era el nivel de cumplimiento de esta acción.</p>
<p>4:e) Integración de Sistemas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: no clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: no se puede deducir 	<p>Una acción adicional para cumplir este compromiso es '<u>Desarrollar tecnologías para la promoción del "open data"</u>'. Esta actividad está a cargo de la SGP quien ha encargado a un consultor externo el diseño y la metodología para su ejecución. El consultor está elaborando una propuesta de portal de datos abiertos del Estado peruano que esperaba terminar al final de 2013. El objetivo de esta actividad es obtener un resultado parecido al portal de datos abiertos del Gobierno de los Estados Unidos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está financiando esta actividad. No hay evidencia de que las actividades estén coordinadas con la ONGEI a pesar de que los objetivos n° 3 y 5 de la PNGE hacen referencia a la integridad y disponibilidad de la información. Además, el Plan de ONGEI no menciona el tema de los 'datos abiertos'.</p> <p>El impacto social de estos compromisos no ha podido ser determinado dado que se centran en el diseño de herramientas tecnológicas para mejorar la gestión pública. Estos son los compromisos que menos interés han generado en los entrevistados. Sin embargo se trata de un asunto relevante toda vez que reducir la brecha digital es una manera de eliminar las barreras geográficas que impiden que las personas se conecten entre sí y con los servicios del Estado. El investigador del MRI considera que la actividad debe ser precisada y, siguiendo la opinión de los especialistas consultados, deben realizarse dentro de un proceso riguroso, a cargo de la ONGEI, pero con un espacio institucionalizado para que la ciudadanía participe de manera de lograr que se recabe la mejor información sobre el tema.</p>

11. Mejoramiento del marco normativo sobre gobierno electrónico	
<p>4:c) Conformar una Comisión Multisectorial de Seguimiento de la Agenda Digital Peruana 2.0</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: no clara • Impacto potencial: nulo • Cumplimiento: no iniciado 	<p>La SGP señaló que está pendiente la creación de una Comisión Multisectorial para hacer el seguimiento de la implementación de esta política. Por otra parte, la documentación sobre la PNGE que está publicada en las páginas del Estado Peruano no evidencia la implementación de ninguna actividad tendiente a cumplir los objetivos de la PNGE. También existe una Comisión Multisectorial para el seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información (www.codesi.gob.pe), también denominada la Agenda Digital Peruana, pero esta agenda no ha incorporado la PNGE. Este compromiso no ha generado mucho interés entre los entrevistados. La opinión general es que sus resultados se reflejarían sólo en la gestión interna del Estado de manera que tanto sus beneficios para la ciudadanía como su relevancia en relación a las ideas de Gobierno Abierto son inciertos. Las recomendaciones para este compromiso son muy similares a las del compromiso precedente. El investigador independiente considera que la actividad debe ser precisada y, siguiendo la opinión de los especialistas consultados, debe ser realizada dentro de un proceso riguroso y participativo. Para garantizar que las iniciativas sobre gobierno electrónico sean relevantes, y tenga un exitoso uso por parte de los ciudadanos, se recomienda explicitar la manera en que serán formalmente parte integral de los procesos de mejoras tecnológicas.</p>
12. Articulación de los esfuerzos de las entidades públicas en el marco del gobierno electrónico	
<p>4:i) Marco de seguridad de información</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: no iniciado 	<p><u>Diseñar un marco normativo que garantice la integridad y seguridad de la información:</u> se esto se asienta en el objetivo n° 3 de la PNGE, en el ámbito de la ONGEI, y deberá plantear un marco normativo en el tema. El seguimiento de esta actividad también depende de que se conforme la Comisión multisectorial señalada en el compromiso n° 11. La SGP está pendiente de que esto ocurra y de nuevas actividades cuyo cumplimiento le sea informado.</p>
<p>4:f) Simplificación administrativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: no clara • Impacto potencial: poco • Cumplimiento: sustantivo 	<p><u>Diseñar normas e incentivos para la simplificación administrativa:</u> esta actividad está bajo la responsabilidad de la SGP. Se ha avanzado en la elaboración de normas y documentación, por ejemplo, el Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2013-2016 y el manual de Mejor Atención al Ciudadano, también publicado en 2013. Pero cada entidad debe implementarlo y el reto para la SGP es hacer un seguimiento riguroso y de calidad. Pretende recoger información sobre lo que cada entidad ha hecho sobre este tema hasta la fecha pero esto aún no ha comenzado. De acuerdo con la SGP, es probable que este levantamiento de información sea planteado como una actividad del siguiente Plan de Acción.</p> <p>Asegurar la integridad de la información que produce el Estado es un problema pendiente de solución y que entorpece toda la actividad estatal durante la toma de decisiones. Uno de los problemas más importantes detectados mediante los <i>focus groups</i> y las entrevistas es que los funcionarios públicos tienden a tomar decisiones con escasa y deficiente información debido a la pérdida o modificación de informaciones. La elaboración normativa es un primer paso pero no es el único. Para la actividad que corresponde al ámbito de ONGEI debe crearse la comisión que brinde seguimiento a la PNGE ya que la actividad 4.i está comprendida en de dicho documento. Con respecto a la simplificación administrativa, se deberían elaborar los lineamientos para homogenizar la aplicación de las normas. Se debería incorporar la transparencia y rendición de cuentas externa para tal meta.</p>

Compromisos omitidos del tema “Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública”	
<p>1:d) Normatividad de la gestión documentaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: no clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: no iniciado 	<p>No hay información sobre la falta de inclusión de los compromisos 1:d) y 1:e), ni evidencia de que se haya iniciado su implementación por separado . El compromiso 1:g) se mantuvo dentro del proceso de reformulación del Plan pero al final el compromiso cambió de nombre y pasó a ser denominado “Desarrollar instrumentos para incrementar la transparencia y acceso a la información” englobando a cuatro antiguos compromisos que pasaron a ser denominados ‘actividades’ (estas fueron descritas más arriba). Este cambio no ha sido explicado oficialmente.</p>
<p>1:e) Perfiles para funcionarios responsables de acceso a información</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: no iniciado 	<p>Tal como está escrito actualmente, no es clara la relevancia de compromiso 1:d) en función de los valores de gobierno abierto. Comparado con muchos compromisos posiblemente transformadores del Plan, no parece que habría implicado una gran apertura del gobierno. Por otro lado, el compromiso 1:e) sí podría haber tenido un impacto significativo ya que establecería un nuevo nivel de transparencia y rendición de cuentas al desincentivar el rechazo u omisión de las solicitudes. El impacto potencial del compromiso 1:g) es el mismo en cuanto a ayudar a garantizar la rendición de cuentas externas hacia la población.</p>
<p>1:g) Instrumentos de seguimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: retirado 	<p>Durante el proceso de revisión fueron los propios funcionarios públicos de las entidades convocadas quienes establecieron la nueva organización del Plan de Acción y el mantenimiento de los compromisos como tales o su conversión en actividades supeditadas. Es decir, los propios funcionarios públicos reconocen la importancia de estos mecanismos.</p> <p>El compromiso 1:d) requiere de una reformulación para explicitar su relevancia dentro del gobierno abierto. Si se diseñara bien, podría ser de utilidad. El compromiso 1:e) debe ser retomado por la SGP e incluido en el nuevo Plan. En caso contrario, se debe explicar por qué fueron descartados. El compromiso 1:g) debe ser incluido dentro de otros compromisos. Así sus siguientes pasos están señalados de acuerdo con las actividades que le corresponden dentro del campo: Mejorar los Niveles de Transparencia y Acceso a la Información.</p>

Compromisos omitidos del tema "Promover la participación ciudadana"	
<p>2:d) Tecnologías para participación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: transformador • Cumplimiento: retirado 	<p>Según los responsables de este proceso, durante la revisión de los compromisos se hizo evidente que la actividad 2:d) fue fusionada y absorbida por la actividad 2:e) del componente "Promover la Participación ciudadana". Sin embargo, esta fusión no ha sido explicada oficialmente. Sobre la actividad 2:g) no existe información oficial acerca del motivo de su eliminación ni evidencia de que su implementación haya iniciada. Según la escasa información recabada por el investigador local, este compromiso buscaba identificar, e incorporar a las normas de la administración pública, los estándares sobre derechos fundamentales y obligaciones de la administración establecidos por la Corte Suprema en materias específicas y que tuviesen impacto el Gobierno Abierto.</p>
<p>2:g) Acuerdos plenarios de la Corte Suprema de Justicia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: no iniciado 	<p>Como se detalla arriba, todo el componente de "Promover la Participación Ciudadana" ha sido considerado muy relevante por todos los entrevistados. En cuanto al compromiso de acuerdos plenarios, si bien no existe mayor información, se trataría de un ejercicio de adaptación de la jurisprudencia de la Corte Suprema al ámbito de la administración que podría implicar la creación de espacios interesantes de discusión y participación ciudadana.</p> <p>El gobierno debe establecer una estrategia para cada sector que incorpore las tecnologías de la información de manera que los ciudadanos tengan evidencia de los retos, objetivos, logros y avances del Plan de Acción, puedan opinar al respecto y puedan finalmente saber si su opinión fue considerada o no y por qué. Se hizo bien al eliminar este compromiso como tal e incluirlo como componente del compromiso 2:e. En cuanto al compromiso de acuerdos plenarios, la Corte Suprema debe tomar cartas en el asunto y crear una metodología participativa tendiente a clarificar e implementar este compromiso, y darle un plazo de cumplimiento. Con todo, estos canales de información por sí mismos no cumplen ninguna función. Para que cumplan la función de promover la transparencia y la participación ciudadana deben canalizar información clara y entendible para todos los interesados.</p>

Compromisos omitidos del tema "Aumentar la integridad pública"	
<p>3:h) Observatorio de Gobernabilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: sustantivo 	<p>El trámite de estos antiguos compromisos que no pasaron a ser incorporados como acciones del nuevo esquema de Plan de Acción fue complejo. El componente 'Aumentar la Integridad Pública' tenía cuatro compromisos. No existe información oficial sobre el motivo por el cual sólo se mantuvieron tres y sus respectivas nuevas actividades. El cuarto compromiso, eliminado del Plan de Acción sin explicación oficial y sin que sus actividades fueran incorporadas a otros compromisos del Plan, se denominaba "Implementar mecanismos de información para la vigilancia de la Integridad Pública".</p>
<p>3:i) Difundir información sobre investigaciones por infracciones vinculadas a corrupción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: no iniciado 	<p>Este cuarto compromiso (eliminado) agrupaba a su vez a las nuevas actividades 3:h), 3:i) y 3:l). La cuarta actividad del nuevo compromiso, descrita en el punto 3:n), fue eliminada incluso en el proceso de revisión del Plan dado que no fue incluida en la ayuda memoria.</p> <p>La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) está elaborando los indicadores del Observatorio de Riesgos de Corrupción. Esta tarea es realizada al margen del Plan de Acción de Gobierno Abierto. El investigador del MRI entrevistó a personas de la CAN quien constataron que varias actividades omitidas estaban de hecho contempladas en el Observatorio de Riesgos de Corrupción que está elaborando la CAN.</p>
<p>3:l) Hojas de Vida del Jurado Nacional de Elecciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: limitado 	<p><u>Desarrollar un Observatorio de Gobernabilidad & Difundir información a la ciudadanía sobre el resultado de las investigaciones:</u> Según información obtenida en la CAN, esa organización tiene planificado el lanzamiento y posteriormente el seguimiento del Observatorio de Riesgos de Corrupción, lo cual suple a estas dos actividades del Plan de Acción de Gobierno Abierto. Sin embargo, esta tarea se realiza al margen del Plan. Según la CAN, el Observatorio será lanzado en marzo de 2014, después de haber realizado muchas reuniones y actividades de planificación durante el periodo abarcado por este informe independiente.</p>
<p>3:n) Marco normativo de Programas Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: no iniciado 	<p><u>Revisión del instrumento Hojas de Vida del Jurado Nacional de Elecciones (JNE):</u> el JNE cuenta con una muy buena plataforma web (www.infogob.com.pe) que exhibe las hojas de vida de los candidatos a cargos políticos. No existe coordinación interinstitucional para el compromiso ni hay evidencia de sanciones por vulneración del sistema. Además, se observa una carencia generalizada de medios para la medición del cumplimiento de este compromiso.</p>
<p>3:o) Sistema informático de adquisiciones públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: limitado 	<p><u>Revisar el marco normativo de los Programas Sociales en diálogo con los gobiernos descentralizados:</u> no hay información ni evidencia de que esta revisión haya sido iniciada.</p> <p><u>Sistema de información, seguimiento y monitoreo en las adquisiciones públicas:</u> la CAN considera que el Observatorio de Riesgos de Corrupción suple la eliminación de la actividad 3:o). El Observatorio tiene contempla el monitoreo de adquisiciones públicas a partir de la información que proporcionada por el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE). Pero se trata de una coincidencia dado que este componente ha sido incluido en el Observatorio de la CAN al margen del Plan de Acción de Gobierno Abierto.</p>
<p>3:p) Información sobre gestión de intereses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: transformador • Cumplimiento: sustantivo 	<p><u>Incorporar la gestión de intereses de la Administración Pública en el rubro "Actividades Oficiales":</u> la CAN concluyó que el Observatorio incluye esta actividad dado que la misma creó , a manera de experiencia piloto, un software que registra en tiempo real las visitas que reciben las personas que trabajan en la Presidencia del Consejo de Ministros. La lista puede ser revisada por cualquier persona por medio de internet. En este caso, la SGP puede monitorear la implementación progresiva de esta herramienta a través del examen periódico de los portales web pero es necesario que se coordine con la CAN.</p>
<p>3:r) Comité de Verificación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: clara • Impacto potencial: moderado • Cumplimiento: no iniciado 	

	<p><u>Constituir un Comité de Verificación</u>: no existe evidencia de que haya sido iniciado.</p> <p>Paradójicamente, de los cuatro compromisos que resultaron de la revisión del componente “Promover la Integridad Pública”, el que finalmente fue eliminado era el más relevante.. Este agrupaba las actividades que le brindaban al componente un claro vínculo con la transparencia y la participación ciudadana al generar información para su monitoreo. Tenía así la posibilidad de producir un gran impacto. Cada uno de estos compromisos requiere, como paso próximo, que haya coordinación para iniciar su implementación. Debe construirse una relación formal entre SGP y la CAN para coordinar y asegurar el cumplimiento de las actividades complementarias. También debe construirse una relación formal con el JNE para elaborar un plan de trabajo para la revisión del instrumento Hojas de Vida. Además, debe identificarse a los interlocutores de la SGP para crear un vínculo formal con ellos destinado a crear los mecanismos para cumplir con la revisión del marco normativo de los Programas Sociales. Será importante, finalmente, garantizar la interacción entre gobierno y ciudadanía y no sólo entre gobierno central y gobierno regional.</p>
<p>Compromisos omitidos del tema Gobierno electrónico y Mejoras en los Servicios Públicos”</p>	
<p>4:g) Sistemas de gestión documentaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: no clara • Impacto potencial: poco • Cumplimiento: no iniciado 	<p>No existe información en la SGP sobre el destino de las actividades 4:g) y 4:h). Tampoco existe evidencia de que se haya iniciado la implementación de los sistemas de gestión documentaria. Sobre los trámites en línea, es difícil calificar el nivel de implementación. Sin embargo, usando el archivador del internet ‘Way Back Machine’, el investigador del MRI pudo constatar que sí hubo incrementos en el número de trámites en línea ofrecidos por el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas. Sin embargo, la calidad del Portal y de los trámites no parece haber mejorado tanto. Por ejemplo, la revalidación de pasaportes, destacado como el más común de los trámites, tiene un enlace roto al intentar llegar al sistema de la Superintendencia Nacional de Migraciones que impide realizarlo.</p>
<p>4:h) Trámites en línea</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores AGA: no clara • Impacto potencial: poco • Cumplimiento: limitado 	<p>Dada la similitud entre el compromiso 4:g) y el compromiso 1:d), “revisión y mejora de la normatividad referida a la gestión documentaria, involucrando en la coordinación a las entidades involucradas en el sistema”, su relevancia y próximos pasos se consideran tratados más arriba. Estas actividades pertenecen al componente del Plan de Acción que más difícilmente ha logrado ser entendido por los entrevistados. Por un lado es porque se enfoca en mejoras al interior de la administración pública, y por el otro, es porque se trata de actividades que en sí mismas no tiene relevancia para los usuarios a menos que éstas, a su vez, se materialicen en mejoras concretas en, por ejemplo, la calidad de la participación ciudadana.</p> <p>La SGP debería revisar su estrategia para abordar el cumplimiento de estas dos actividades o bien debe señalar claramente que han sido abandonadas al menos en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto. Es probable que sean actividades que el gobierno realiza o tiene planificado realizar en otro contexto. Un tema como trámites en línea requiere de mucha más transparencia activa y explícita para validar sus mejoras.</p>

RECOMENDACIONES

En base en las opiniones de los entrevistados y toda la evidencia producida durante el proceso de esta investigación y la evaluación de cada compromiso, el investigador del MRI ofrece estas recomendaciones.

Generales

- Es importante conectar acceso a la información pública con el proceso de participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales en todos los niveles de gobierno.
- La evaluación anual que hace la SGP de los pedidos de información atendidos y no atendidos debe tomar en consideración la concordancia entre las respuestas y sus respectivas solicitudes, y si aquellas se adecúan a los requerimientos materiales y formales de las personas, por ejemplo, que las respuestas consideren el factor multicultural, que existan documentos en otras lenguas, etc.
- Es clave medir el fortalecimiento institucional y la calidad de los instrumentos de transparencia con rigurosidad y sin temor a poner en evidencia los problemas.

Elaboración del Plan de Acción

Es evidente que el actual Plan de Acción no es un documento que esté listo para ser monitoreado eficazmente dentro de un proceso de mejora que consolide en la gestión pública los cuatro valores del Gobierno Abierto. Fue necesario someterlo a un proceso de racionalización y ordenamiento que devino en los 12 compromisos que actualmente son objeto de monitoreo. Los desafíos que este Plan ha originado, tanto en la implementación como la medición y rendición de cuentas, muestra la importancia de que en el futuro su diseño sea abordado de manera más rigurosa, considerando las lecciones aprendidas y las capacidades de los órganos ejecutores.

En ese sentido, el reconocimiento de la SGP de que los compromisos originales debían ser revisados para mejorar la calidad del Plan de Acción es bueno. A continuación, como lo han señalado los entrevistados, será importante que el Gobierno haga una lectura adecuada (realista) de los indicadores y las actividades que les corresponden de manera de diseñar los nuevos planes de acción sobre una base cierta.

Respecto a este punto, se deberá tener en cuenta que las entidades públicas que se encargarán de gestionar la información relevante para medir el desempeño de los compromisos son varias y de diverso tipo. Esto obliga a recomendar que la SGP norme un procedimiento para que las entidades involucradas se coordinen, así como una metodología de revisión de los resultados. Reiterando, no se quiere decir que las diversas entidades públicas no deban incorporar propuestas al Plan, sino que significa que hacerlo implica la necesidad de que establezcan mecanismos de cooperación, monitoreo y rendición de cuentas intra e inter-institucional, y con el sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

En cuanto al contenido, los compromisos del Plan de Acción deben ser perceptibles en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Monitoreo de la implementación.

Las entidades o los sectores deben señalar a una persona responsable de la implementación del Plan de Acción suficientemente calificada para la tarea. Por ejemplo, en el campo de la participación ciudadana, la persona responsable debe analizar y elaborar estrategias que verdaderamente promuevan la participación y debe ser capaz de revisarlas para mejorarlas. La creación de la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto es una señal interesante que busca generar confianza sobre el proceso de implementación.

Según la norma que la creó, esta Comisión debe aprobar la metodología y los instrumentos de seguimiento. También es importante resaltar la presencia de representantes de OSC cuya función es brindar una opinión independiente.

Con todo, el control de la implementación del Plan de Acción no debería agotarse en ese espacio. Los dos *focus groups* reiteraron la necesidad de que el Estado trabaje intensamente en reforzar los espacios de participación ciudadana para apoyar la labor de monitoreo de los planes estatales en general, y el de Gobierno Abierto en particular. Ya hemos señalado que el componente de participación ciudadana del Plan de Acción es fundamental para toda la acción del Estado en materia de Gobierno Abierto.

Ente Estatal Autónomo

Los efectos de su inexistencia y la necesidad de contar con una autoridad autónoma que vele por la transparencia fue mencionada en todos los focus groups y en todas las entrevistas aunque muchas veces de manera subyacente. Se necesita un ente estatal independiente con suficiente autoridad para:

- Ordenar la política de transparencia del Estado.
- Reforzar la participación informada de la ciudadanía.
- Romper con el 'secretismo' enquistado en varios ámbitos del Estado.

Estas recomendaciones pueden aminorar algunas preocupaciones recurrentes entre los especialistas consultados:

- *Que el Plan de Acción sólo contará con apoyo político en la medida en que no amenace el status quo existente.* El investigador considera esta creencia como válida mientras el Gobierno no cree una entidad con la suficiente autonomía, autoridad y jurisdicción para alinear a todo el Estado dentro de un estándar de gobierno abierto.
- *Que el gobierno sea juez y parte en el proceso de mejora de su propia gestión.* El proceso de validación de los datos relevantes como indicadores, su evaluación y finalmente las conclusiones que se extraigan de ellos deben estar sujetos a un proceso transparente, riguroso y abierto a la opinión de terceros.
- *Que el Congreso no sea suficientemente involucrado en el proceso de la AGA.* De acuerdo con las entrevistas, los congresistas no saben de la existencia del Plan. Este es un problema grave que debe ser resuelto antes de plantear la aprobación legislativa de una propuesta de entidad autónoma.

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD: 2012

Para participar en la AGA, los gobiernos tienen que demostrar adhesión a la idea de gobierno abierto, conformado con criterios mínimos en algunas dimensiones claves. Se usa indicadores objetivos para determinar el progreso del país en cada dimensión. Para más información, visite www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria. Las cifras de AGA aparecen entre paréntesis.

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA:

Ambos documentos presupuestarios
4 DE 4

ACCESO A INFORMACIÓN:

Ley instalada

4 DE 4

DIVULGACIÓN DE PATRIMONIO:

Funcionarios divulgan al congreso

2 DE 4

PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

8.24 of 10

4 DE 4



Javier Casas
es abogado
especialista
en libertades

informativas aplicadas al litigio, a la gestión pública, a la capacitación y a proyectos de desarrollo. Entre 1995 y 2002 fue periodista y recibió el Premio SIP 2001 a la excelencia periodística. Actualmente es consultor de entidades internacionales en materia de transparencia y Presidente de la organización Suma Ciudadana.



La AGA busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para ampliar la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente evalúa el diseño e implementación de planes de acción nacionales para ampliar el diálogo entre las partes interesadas y mejorar la rendición de cuentas.

I | ANTECEDENTES

Introducción

El Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto AGA u OGP por su sigla en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca el establecimiento de compromisos de los gobiernos respecto a sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La AGA ofrece un foro internacional para el diálogo y para el intercambio sobre innovaciones entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, siendo todos ellos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

El Perú es uno de los 39 países que conforman la segunda cohorte (segunda generación o promoción) de países que suscribieron la AGA en 2011. El 13 de septiembre de 2011 el Perú hizo pública su intención de adherir a la AGA mediante cartas remitidas a los gobiernos de los Estados Unidos y Brasil. Durante la Asamblea General de las Naciones Unidas n° 66, realizada ese mes, el Perú formalizó su inclusión en la AGA.

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto, reflejado en un conjunto de indicadores fundamentales: 1) transparencia fiscal; 2) divulgación pública de los ingresos y activos de personas que ocupan cargos políticos y altos funcionarios públicos; 3) acceso a la información pública; y 4) participación ciudadana en el control de las cuentas públicas. Se usan como base indicadores objetivos elaborados por organismos ajenos a la AGA para determinar el grado de progreso de cada país en cada una de estas dimensiones, asignando una valoración máxima de 4 puntos en cada indicador.

El Perú cuenta con los requisitos mínimos de elegibilidad y una puntuación total de 14 puntos sobre un máximo posible de 16. En el momento de su adhesión a la AGA, el Perú tenía el lugar más alto posible en la encuesta de transparencia fiscal del *International Budget Partnership*, logrando 4

de 4 puntos en esa categoría por publicar todos los documentos presupuestarios incluidos en esa metodología.¹ Recibió un puntaje de 2 de 4 puntos respecto de la divulgación pública de ingresos y activos de personas que ocupan cargos políticos y altos funcionarios públicos, ya que sólo obliga a que dicha información sea divulgada al congreso;² un puntaje de 4 en acceso a la información, al contar con una Ley de Acceso a la Información;³ y un puntaje de 8.24 de 10 en el sub-indicador de libertades civiles del Índice de Democracia, lo que le otorga un 4 para este indicador.⁴

Todos los gobiernos participantes deben elaborar planes de acción que incluyan compromisos específicos a alcanzar durante un período inicial de dos años. Los gobiernos deben organizar sus planes de acción en función de los “grandes desafíos”⁵ (ver la Sección 4 para una lista de los grandes desafíos). Los planes de acción deben incluir compromisos significativos para cambiar las prácticas en la dimensión del gran desafío relevante. Estos compromisos pueden basarse en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso, o iniciar acciones en una nueva área.

El gobierno del Perú presentó su Plan de Acción en la Primera Conferencia Internacional de la AGA celebrada el 17 y 18 de abril de 2012 en Brasilia. La Resolución Ministerial que lo aprobó fue publicada el 10 de abril de 2012, con fecha de inicio efectivo el 1 de julio de ese año. Según el plazo oficial de la AGA,⁶ los funcionarios y miembros de la sociedad civil revisarán el primer Plan o desarrollarán uno nuevo en abril de 2014, con consultas que comenzarían en enero de 2014.

De conformidad con lo establecido en los estatutos de gobernanza de la AGA, el Mecanismo de Revisión Independiente, MRI (en inglés *Independent Reporting Mechanism*, IRM) se ha asociado con investigadores locales, independientes y con experiencia en la materia, para realizar una evaluación del desarrollo e implementación de los planes de acción en cada país. En el Perú, el MRI se ha asociado con Javier Casas de la organización Suma Ciudadana. Con su trabajo, el

MRI busca establecer un diálogo continuo en torno al desarrollo e implementación de los compromisos futuros en cada país que participa en la AGA.

Contexto Institucional

Hay tres organismos altamente responsables de la AGA en el Perú.

El Ministerio de Relaciones Exteriores se comunica formalmente con la AGA y canaliza las comunicaciones externas del gobierno. Es también quien convocó al grupo de trabajo que supervisó la elaboración del Plan de Acción.

La Secretaría de Gestión Pública (SGP) es la oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros encargada de dirigir el proceso de modernización de la gestión pública y es el órgano rector de la política de modernización en el país. El Gobierno Abierto se constituye en un eje transversal de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, por lo que el Plan de Acción se enmarca en dicha política. De igual manera la SGP tiene a su cargo la implementación de algunos compromisos del Plan de Acción y además tiene la función de Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para el Seguimiento de la implementación del citado plan.

Una Comisión Multisectorial está a cargo del seguimiento de la implementación del Plan de Acción. Está integrada por funcionarios del gobierno central y participan también miembros del poder judicial, del sector privado y de la sociedad civil. Cabe destacar que participaron en esta Comisión tres de las cuatro organizaciones civiles que conformaron el grupo de trabajo que supervisó la elaboración del Plan de Acción (Ciudadanos al día, Proética y el Consejo de la Prensa Peruana), descrito en la Sección II. Dentro de esta Comisión, la SGP actúa como órgano técnico y de coordinación.

Nota Metodológica

Los investigadores del MRI revisan dos documentos claves proveídos por los gobiernos nacionales: el primer Plan de Acción nacional⁷ y la auto-evaluación del primer proceso.⁸ Este documento hace mención reiteradamente a ambos. En el Perú se publicó una segunda versión de la auto-evaluación. La primera parte de la sección IV aborda este tema en detalle. Este documento, junto con los otros productos de esta investigación, está disponible en la biblioteca virtual del MRI para el Perú, en <http://bit.ly/1iPhx7B>. Este informe fue revisado mediante dos *focus groups* integrados por representantes de organizaciones civiles de alcance nacional, y especializadas en áreas específicas. Se detallan los *focus groups* en el anexo metodológico ubicado al final de este informe. No se llevaron a cabo reuniones fuera de Lima pero fueron entrevistados miembros de organizaciones que trabajan en el ámbito nacional. Los funcionarios de la SGP colaboraron abierta y permanentemente brindando información para este documento.

¹ International Budget Partnership, *Encuesta de Presupuesto Abierto 2010*, junio 2011, <http://bit.ly/1jP88ir>

² Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): <http://bit.ly/19nDEFK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009). <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009). <http://bit.ly/1cloykf>

³ Presidente de la República, *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Ley N° 27806, <http://bit.ly/1aGqVx>

⁴ The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). Disponible en: <http://bit.ly/eLC1rE>

⁵ Los Grandes desafíos de la OGP son la mejora de los servicios públicos, el aumento de la integridad pública, la gestión más eficaz de los recursos públicos, la creación de comunidades más seguras, y el aumento de la responsabilidad corporativa.

⁶ Se puede descargar el calendario de: <http://bit.ly/1dAjCAm>

⁷ Gobierno del Perú, *Plan de Acción del Perú 2012-2013*, <http://bit.ly/19I2U6r>

⁸ Gobierno del Perú, *Reporte de cumplimiento Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú*, septiembre 2013, <http://bit.ly/188g5uQ>

II | PROCESO: DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN

Los países que participan en la AGA deberían consultar ampliamente con el público durante la preparación de sus planes de acción. A pesar de no haber incluido y publicado un cronograma y de no haber avisado previamente a los involucrados, el gobierno del Perú realizó un proceso de consulta suficientemente participativo.

Deberían conformarse de acuerdo a los siguientes criterios:

- *Difundir públicamente los detalles de los procesos de consulta pública y el horario (al menos virtualmente) antes de las consultas.*
- *Consultar ampliamente con la comunidad nacional, tanto con la sociedad civil como con el sector privado.*
- *Buscar diversidad de opiniones.*
- *Resumir la consulta pública y ponerla a disposición junto con todos los comentarios individuales escritos recibidos.*
- *Llevar a cabo actividades de divulgación de la AGA para aumentar la participación del público en las consultas.*
- *Notificar con anticipación al público antes de las consultas.*
- *Usar diversos mecanismos – incluyendo reuniones virtuales y en persona – para crear oportunidades para la participación ciudadana.*

Otra directriz del proceso incluido en la Carta de AGA será abarcado en la Sección III “Consulta durante implementación”:

- *Identificar un foro viable para consultar regularmente con las diversas partes interesadas sobre la implementación de AGA. Puede ser una entidad nueva o una ya existente.*

Gráfico 1 | Proceso de consulta

FASE	REQUISITOS DE LA AGA: ARTICLES OF GOVERNANCE	¿SE CUMPLIÓ ESTE REQUISITO?
Durante el desarrollo del plan	Cronograma del proceso: disponible antes de las consultas	No
	Cronograma: En línea	No se aplica
	Cronograma: Otras maneras	No se aplica
	Cronograma: Enlaces	No se aplica
	Aviso previo	No
	Días de anticipación	No se aplica
	Aviso previo adecuado	No
	Publicidad y promoción	No
	Publicidad: Enlaces	No se aplica
	Consultas en línea	Sí
	Consultas: Enlaces	http://bit.ly/AaLWuD
	Consultas en persona	Sí
	Resumen de comentarios	Sí
	Resumen de comentarios: Enlace	http://bit.ly/17pAGbf
Durante la implementación	Foro regular	Sí

Calidad y profundidad de la consulta

Los componentes y hechos que forman parte del proceso de elaboración del Plan de Acción han sido descritos adecuadamente por la SGP en documentos oficiales, tanto internos como públicos, que han sido distribuidos a los grupos de interés involucrados.¹ En consecuencia, este informe independiente hará una síntesis de sus contenidos.

Luego de que el gobierno peruano fue incluido en la AGA, el Ministerio de Relaciones Exteriores convocó a un Comité Ejecutivo para la formulación del Plan de Acción que estuvo integrado por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y diversas oficinas de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). También fueron convocadas OSC con importante exposición mediática como son el Consejo de la Prensa Peruana, Proética, Ciudadanos al Día y la Asociación Nacional de Centros de Investigación (ANC). Luego el poder judicial fue incluido en dicha comisión. Al cabo de la primera reunión la SGP, uno de los órganos de la PCM, pasó a coordinar al grupo de trabajo.

El sub-director de Proética, Samuel Rotta, organizó para la SGP todos los aportes que se hicieron al Plan de Acción.² En este documento, Rotta hace un exhaustivo trabajo al dividir los aportes entre aquellos que fueron presentados por la sociedad civil y la ciudadanía (Anexo 2.3 del documento) y aquellos presentados por la administración (Anexo 2.2 del documento). Esto permite apreciar que el Plan de Acción recoge fundamentalmente los aportes del Estado (de las entidades públicas consultadas) y ha subsumido los aportes de la sociedad civil y de la ciudadanía, los cuales abordan los cuatro componentes del Plan de Acción de manera general.

Se observa claramente que algunas propuestas de la sociedad civil han sido integradas al Plan de Acción. Dentro del campo de la transparencia y el acceso a la información pública, podemos identificar, en el ámbito medioambiental, una incorporación casi textual, a saber: sumarse o promover un acuerdo regional basado en el Principio 10 de la Declaración de Río. Otra propuesta que fue incorporada al Plan de Acción se refiere a la instalación de una autoridad autónoma encargada de promover la transparencia.

El campo de la participación ciudadana es donde más propuestas ha registrado Rotta. Hay una propuesta que ha sido retomada casi textualmente en el Plan de Acción (fortalecer los espacios de participación ciudadana) aunque podemos decir que, en general, las diversas propuestas de la sociedad civil en este campo han tendido a buscar su puesta en relieve, lo que se puede advertir en la redacción final de los compromisos del Plan de Acción de Perú en esta área. En el campo de la integridad, se observa que el Plan de Acción retomó una propuesta de la sociedad civil que consiste en elaborar una regulación de la declaración de intereses de los funcionarios públicos. En el campo de del gobierno electrónico, el Plan de Acción recogió una propuesta del sector privado orientada a promover la simplificación administrativa. En esta materia las propuestas son m genéricas y se orientan a que la ciudadanía goce de más y mejor conectividad y se beneficie de servicios públicos más eficientes. . Estas ideas generales han sido retomadas en las propuestas técnicas contenidas en el Plan de Acción. No obstante, el resultado es que se elaboró un Plan de Acción como una suma de ideas, lo que más tarde, después de que fue aprobado, motivó a la SGP a reorganizarlo.

El primer borrador del Plan de Acción fue aprobado el 20 de febrero de 2012 y se envió a diversas entidades del Estado, especialmente a aquellas de jurisdicción nacional (entes autónomos, poderes del Estado y organismos rectores de sistemas administrativos), así como a asociaciones de municipalidades y OSC. Luego, a partir del 5 de marzo de 2012 se inició el proceso de consulta pública para recibir comentarios y nuevas propuestas por parte de la ciudadanía vía la página web de la PCM hasta el 16 de marzo, fecha de cierre de la consulta. De acuerdo con los registros de la PCM, fueron enviados a dicha entidad 36 documentos con aportes. 46% fueron enviados por ciudadanos, 27% por asociaciones civiles y el sector privado, y 27% por entidades públicas.

Hubo un esfuerzo bien intencionado de difundir el Plan de Acción y la iniciativa de Gobierno Abierto a través de medios de comunicación. La difusión se hizo principalmente en el ámbito local (Lima) dado que sólo los canales informativos de TV por cable pagados la transmitieron. Ni los canales de TV abierta ni los periódicos de alcance nacional publicaron información sobre las iniciativas. Para contrarrestar esta aparente falta de interés, la SGP decidió abrir una vía para recabar comentarios sobre el Plan de Acción. En general, el Plan fue debatido con grupos de interés basados en Lima y hubo preocupación por la falta de participación fuera de la capital. Varias organizaciones trataron de suplir esta deficiencia incorporando sus conocimientos sobre la realidad fuera de la capital del país.

¹ Secretaría de Gestión Pública, *Proceso de Elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú*, 2013, <http://bit.ly/1cGB8ld>

² El autor de este informe ha publicado este matriz en: <http://es.scribd.com/doc/180306122/Matriz-de-aportes-Plan-de-Accion-AGA-Rotta>

III | PROCESO: CONSULTA DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN

Como parte de la participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro para consultar regularmente sobre la implementación de la AGA a las diversas partes interesadas. Dicho foro puede ser una entidad nueva o una ya existente. Esta sección resume esa información.

Proceso de la consulta

Durante el primer año del proceso de implementación del Plan de Acción, la SGP revisó la idoneidad de los 47 compromisos para ser evaluados mediante indicadores. Se encargó a un consultor externo elaborar una metodología y dirigir esta tarea. Según el informe de auto-evaluación de la SGP, participaron en este proceso representantes de 22 entidades públicas basadas en Lima y de alcance nacional, 9 OSC con base en Lima (algunas de alcance nacional) y un representante de gremios empresariales vinculados al comercio. Según la misma fuente, la evaluación duró desde mayo a septiembre de 2012 e implicó la realización de 16 reuniones.

En este informe independiente se coincide con las conclusiones contenidas en el documento “Proceso de Elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú” elaborado por la SGP, en el sentido de que la Comisión Multisectorial crea expectativas sobre la calidad del seguimiento de los compromisos del Plan de Acción al permitir el intercambio de opiniones, especialmente de las provenientes de la sociedad civil y del sector privado. Por otro lado, el documento de la SGP señala que la Comisión tiene el reto de ampliar su representatividad, especialmente en el ámbito del Estado, dado que se trata de una entidad circunscrita al gobierno central por lo que su capacidad de influencia para llevar adelante el Plan de Acción es limitada.

IV | IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Los países participantes en la AGA desarrollan planes de acción bianuales. Los gobiernos deberían empezar sus planes explicando los esfuerzos corrientes relacionados a los AGA Grandes Desafíos escogidos, incluyendo estrategias específicas de gobierno abierto y programas en marcha. Luego, los planes deberían proponer los compromisos del gobierno, los cuales debieran modificar la práctica gubernamental en ese sector. Estos compromisos pueden basarse en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en andamio o iniciar acción en nuevas áreas.

Los compromisos deberían enfocarse en un set de cinco “grandes desafíos” que todos los gobiernos enfrentan. La AGA reconoce que cada país empieza desde un distinto punto de referencia. Por lo tanto, los países son los encargados de elegir los grandes desafíos y compromisos concretos relacionados, que sean más relevantes al contexto único nacional. Ningún plan de acción, estándar o de compromiso específico, será impuesto en ningún país.

Los cinco grandes desafíos son:

1. *Mejorar los servicios públicos —medidas que abarcan el espectro total de servicios al ciudadano, incluidos la salud pública, justicia, agua, electricidad, telecomunicaciones y cualquier otro servicio relevante para fomentar mejoras en los servicios o innovación privada.*
2. *Ampliar la integridad pública —medidas que abarcan corrupción y ética pública, acceso a la información, reformas al financiamiento político y libertad de los medios de comunicación y de la sociedad civil.*
3. *Manejar eficientemente los recursos públicos —medidas que abarcan presupuestos, adquisición, recursos naturales y la ayuda extranjera.*

4. *Crear comunidades más seguras —medidas que abarcan la seguridad pública, el sector de seguridad nacional, respuesta a desastres, crisis y amenazas ambientales.*
5. *Mejorar la rendición de cuentas corporativa —medidas que abarcan la responsabilidad corporativa en temas como medioambiente, anticorrupción, protección al consumidor, y relaciones con las comunidades.*

Si bien el diseño de los compromisos concretos con un gran desafío debe ser flexible para adaptarse a las circunstancias únicas de cada país, los compromisos para con la AGA deben ser relevantes a los valores de la AGA descritos en los AGA *Articles of Governance* y *Open Government Declaration*, firmada por todos los países participantes en la AGA. El MRI usa las siguientes definiciones orientativas para evaluar la relevancia respecto de los valores clave de Gobierno Abierto.

- **Transparencia**— estos compromisos:
 - o abarcan la información que tiene el gobierno;
 - o no se restringen solamente a datos sino que se aplican a todo tipo de información;
 - o pueden incluir transparencia proactiva o reactiva;
 - o pueden asociarse al fortalecimiento del derecho a la información; y
 - o tienen que proveer acceso abierto a la información (no se puede privilegiar o restringir internamente al gobierno).

- **Participación** — los gobiernos buscan movilizar a los ciudadanos para participar en el debate público y contribuir de una manera que haga la gobernanza más responsiva, innovadora y efectiva. Compromisos sobre participación ciudadana:

- o abren la toma de decisiones a todos los miembros interesados del público. Los foros suelen ser ‘desde arriba’ en el sentido de ser creados por el gobierno (o actores empoderados por el gobierno) para informar la toma de decisiones;
- o suelen incluir elementos de acceso a la información para garantizar que las contribuciones de los miembros interesados del público sean significativas para las decisiones;
- o suelen incluir el derecho del ciudadano a ser escuchado aunque no necesariamente el derecho a ser obedecido.

- **Rendición de cuentas** — deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos.

- o como parte del gobierno abierto tales compromisos tienen un elemento ‘abierto’ en el sentido de no ser sistemas internos o cerrados de rendición de cuentas sin una cara pública.

- **Tecnología e innovación** — estos compromisos:

- o promueven nuevas tecnologías que ofrecen oportunidades públicas de compartir información, participar y colaborar;
- o deben hacer pública más información de manera que permita a la sociedad entender lo que hace el gobierno e influir en sus decisiones;
- o pueden desarrollar la capacidad del gobierno y la ciudadanía para usar tecnología para mejorar la transparencia y rendición de cuentas;

- o pueden igualmente apoyar el uso de tecnología de parte de funcionarios públicos o ciudadanos.

Los países pueden enfocar sus compromisos en el nivel nacional, local o subnacional, donde consideren que los esfuerzos tendrán el mayor impacto.

Dado que lograr compromisos de gobierno abierto requiere un proceso de varios años, los gobiernos deberían incluir cronogramas y puntos de referencia en sus compromisos para indicar lo que lograrán completar cada año, en la medida de lo posible.

Esta sección del informe busca detallar los compromisos incluidos por el Perú en su Plan de Acción aunque tiene una estructura y utiliza una nomenclatura distinta a las del Plan original. El documento de referencia que permite entender el cambio en la organización y nomenclatura del Plan es la ayuda memoria elaborada por el consultor de la Secretaría de Gestión Pública (SGP), Zorobabel Cancino.¹ A continuación, el mismo consultor fue contratado para liderar un proceso basado en la misma metodología (con participación de la administración pública, la sociedad civil y gremios del sector privado) orientado a definir los indicadores de desempeño del nuevo grupo de compromisos. En su informe final de mayo de 2013, el consultor remitió a la SGP los indicadores seleccionados y asignados a cada uno de los nuevos compromisos.² El documento usado como base de este informe es el *segundo* informe de cumplimiento elaborado por el gobierno,³ dado que esta versión intenta hacer una reconciliación entre los otros documentos que no aparecía en la primera versión del informe.

En su ayuda memoria, el consultor propone 13 nuevos compromisos que agruparían a los 47 compromisos originales (denominados actividades y no incluyendo el ‘compromiso 0’ que tenía como objetivo adecuar el Plan para permitir su monitoreo). Sin embargo, al final, la SGP sólo aprobó 12 compromisos, quedando omitidas 14 actividades que no fueron integradas a ninguno de los 12 compromisos nuevos.⁴ Por lo tanto, en las últimas 4 fichas de esta sección se analizan estos compromisos omitidos.

La matriz de indicadores⁵ que aparece como anexo del informe de auto-evaluación del gobierno es el resultado del trabajo del consultor Cancino y evidencia la preocupación del gobierno peruano por mejorar el proceso de implementación del Plan. Pero el resultado de este proceso, es decir, los nuevos compromisos y sus respectivos indicadores, no ha sido formalizado claramente mediante una norma que institucionalice el cambio dentro de la administración. Por ese motivo, en cada ficha de análisis de los nuevos compromisos del Plan de Acción, las actividades planificadas incluidas en el informe de auto-evaluación, es decir, los compromisos originales, son consideradas como hitos para alcanzarlos y son analizadas individualmente.

El resultado de este proceso, plasmado en el Informe de Autoevaluación de la Secretaría de Gestión Pública (SGP), establece una nueva nomenclatura de compromisos y sus respectivos indicadores. La SGP señala que esta nueva nomenclatura no amerita una formalidad normativa. Por ese motivo, en cada ficha de análisis de los nuevos compromisos del Plan de Acción, las actividades planificadas consignadas en el informe de autoevaluación (es decir, los compromisos originales) son consideradas como los hitos para alcanzarlos y son analizadas individualmente.

Aunque en su mayor parte las medidas son metodológicamente claras y objetivas, algunas merecen explicación.

- Relevancia: El investigador del MRI evaluó cada compromiso en su relevancia a los valores y “grandes desafíos” de la AGA.

- *Valores AGA*: Algunos compromisos no son claros en su relación a los valores de la AGA. Para identificar tales casos, el investigador tomó su decisión basándose en una lectura rigurosa del texto del compromiso, el cual identifica los compromisos que mejor pueden articular su relación con los problemas fundamentales de Gobierno Abierto.
- *Grandes desafíos*: Mientras algunos compromisos pueden ser relevantes a más de un gran desafío, el investigador solo cifró el desafío identificado por el gobierno, ya que la mayoría de los compromisos se orientan a uno.
- Ambición:
 - *Impacto potencial*: Los países participantes deben hacer compromisos ambiciosos, con actividades nuevas o pre-existentes, que cambien la práctica del gobierno en el sector relevante. Para contribuir a una definición amplia de ambición, el investigador del MRI determinó cuán potencialmente transformador podría ser cada compromiso, según la evidencia de la investigación y la experiencia del investigador como experto en gobernanza.
 - *Nuevo o ya existía*: También recordó, sin juicio, si el compromiso se fundamentaba en una acción que ya existía antes del plan.
- Plazos:
 - *Cumplimiento proyectado*: Los *AGA Articles of Governance* animan a los países participantes a hacer compromisos con resultados claros y hitos anuales esperados. En los casos en que esta información no está disponible, el investigador usa la evidencia y su experiencia para tomar una decisión en cuanto al cumplimiento esperado para el final del periodo de implementación.

¹Zorobabel Cancino, Ayuda Memoria, SGP, 14 de mayo de 2012 <http://bit.ly/1gf9miB>

²Zorobabel Cancino, Informe Final, SGP, mayo de 2013, <http://bit.ly/1iPhx7B>

³Una versión anotada por el MRI para facilitar la lectura está disponible en <http://bit.ly/1iPhx7B>

⁴Estas actividades son, según su organización en el Plan de Acción, las 1:d, 1:e, 1:g, 2:d, 2:g, 3:h, 3:j, 3:l, 3:n, 3:o, 3:p, 3:r, 4:g y 4:h.

⁵Esta matriz está disponible como parte del documento gubernamental “Puertas abiertas para todos”, en <http://www2.pcm.gob.pe/PDFs/brochureGAP.pdf> o como archivo descargable de Excel de ProÉtica en: <http://bit.ly/KlxaWC>.

1 | MEJORAMIENTO DEL MARCO NORMATIVO

Texto del compromiso

Nuevo: Mejorar marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública

Antiguo: 1:a) Revisión de la normatividad sobre transparencia y acceso a la información a través de un Grupo de Trabajo de Revisión de la Normatividad sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, integrado por entidades de la Administración Pública y organizaciones de la sociedad civil.

Indicadores:

1. Es un trabajo concertado entre entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil que propone un conjunto de modificaciones a la Ley TAIP y seguirá su curso hasta su aprobación por la instancia correspondiente.
2. Es el porcentaje de entidades públicas por nivel de gobierno que disponen de instrumentos que permiten operativizar el cumplimiento de la Ley TAIP.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		1:a				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Secretaría de Gestión Pública (SGP)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Ninguno especificado				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	1:a) Revisión normatividad transparencia	✓	✓			

AMBICIÓN

COMPROMISO ORIGINAL	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
1:a) Revisión normatividad transparencia	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado



NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 1:A) REVISIÓN NORMATIVIDAD DE TRANSPARENCIA

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	NO INICIADO LIMITADO SUSTANTIVO COMPLETO
--	--	--	---

PRÓXIMOS PASOS

1:a) Revisión normatividad de transparencia

Mantenimiento y monitoreo de la implementación completa

¿Qué pasó?

El compromiso n° 1 expresa uno de los compromisos iniciales presentados por el gobierno del Perú en la 1era Cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto celebrada en Brasilia en 2012.

En su informe de auto-evaluación, el gobierno del Perú señala que realizó dos acciones para cumplir con dicho compromiso: publicó los cambios al reglamento de la Ley TAIP y los nuevos lineamientos para implementar los portales de transparencia. Sobre este compromiso, los entrevistados sólo recalcaron la necesidad de que la SGP fuese rigurosa en la elaboración de las nuevas normas sobre transparencia que acreditasen el cumplimiento del compromiso.

Respecto a la elaboración de los cambios al reglamento, los entrevistados coinciden en que el nuevo reglamento de la ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública es adecuado. Además, fue un cambio que empezó a planearse al inicio del nuevo gobierno y que fue incluido en el Plan de Acción inmediatamente. Estos cambios fueron hechos mediante un proceso participativo. Para compilar y organizar la información, la SGP contrató a un ex funcionario público experto en asuntos constitucionales, el abogado Roberto Pereira. Respecto del segundo indicador del compromiso, descrito en el documento de autoevaluación, que se denomina "porcentaje de entidades públicas...", llama la atención que la SGP también lo anote como cumplido dado que actualmente la cifra que informa sobre el indicador no existe. Los nuevos lineamientos también buscan precisar la información que debe publicarse en los portales de las entidades públicas.

El investigador del MRI considera que este compromiso ha sido cumplido dado que ambas normas han sido elaboradas y publicadas y exhiben calidad legislativa. Su impacto, no obstante, es relativo y la expectativa de cumplimiento es reducida toda vez que las normas legales en el Perú, por lo general, necesitan de un refuerzo adicional (compromiso institucional o político no siempre existente) para lograr su vigencia más allá de lo estrictamente formal.

Relevancia

La relevancia del cambio normativo sólo podrá ser medida en función de su impacto en las entidades públicas. En ese sentido, conocer el número de entidades que tienen normas para implementar la Ley TAIP basadas en la nueva reglamentación permitirá conocer, por ejemplo, qué porcentaje de las entidades se ha adecuado al nuevo reglamento. No existe en el Perú información confiable sobre el nivel de implementación de las normas de transparencia, por lo tanto, será necesario realizar un examen riguroso para permitir a la SGP contar con una línea de base adecuada desde la cual iniciar el proceso de mejora, teniendo en cuenta que el primer informe de seguimiento del Plan de Acción elaborado por la SGP¹ está basado en un porcentaje de respuesta de las entidades públicas consultadas sólo del 24%. Esta información también es importante para la comunidad de interesados porque permitiría afinar sus estrategias y actividades de incidencia en el fortalecimiento de la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. Hasta la fecha, el Perú no cuenta con cifras confiables en esta materia.

¿Cómo avanzar?

Los entrevistados manifestaron una preocupación respecto a los espacios de discusión sobre la implementación del Plan de Acción. Ellos consideran que debe existir una instancia en donde se evalúe, de manera completa e independiente, la idoneidad o adecuación de las acciones emprendidas y sus resultados. En ese sentido, la Comisión Multisectorial debe reforzarse dado su alcance limitado fundamentalmente a las entidades o sectores que están representadas allí. Por ejemplo, la reforma de la normativa es importante pero no basta por sí sola para cambiar la conducta de los funcionarios. En este último caso, dentro del proceso de implementación, el gobierno parece no contar con las herramientas necesarias para anticipar y evitar los problemas que se originan en la implementación de las normas de transparencia reformuladas. Por ejemplo, la mejora

del informe anual sobre solicitudes de información atendidas y no atendidas, que se debe remitir al Congreso, es un asunto pendiente. En el mismo sentido, el sistema de seguimiento del Plan de Acción montado por la SGP adolece de problemas similares al del Informe Anual dada la poca información que recibe a través de él (sólo 24% de las entidades consultadas respondieron). Así, el investigador del MRI recomienda que la información sobre implementación sea analizada siempre en el marco de la Comisión Multisectorial que cuenta con participación de la sociedad civil sin dejar de lado a la comunidad de interesados para que puedan brindar sus aportes a través de consultas públicas adecuadas. Esta participación podría ayudar a reforzar la metodología y las herramientas de obtención de información y su procesamiento para mejorar el logro de este compromiso del Plan de Acción hacia el futuro.

¹ http://sgp.pcm.gob.pe/images/Informe_PGA_2013.pdf

2 | INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA

Texto del compromiso

Nuevo: Fortalecer institucionalidad sobre transparencia y acceso a la información pública.

Antiguos:

1:h) Evaluar la creación de una institución autónoma y especializada que garantice la protección del derecho de acceso a la información pública, resolviendo los problemas y conflictos que se presentan entre los sujetos obligados a brindar información pública y las personas que la solicitan y con capacidad de penalización ante el incumplimiento. La discusión se realizará tomando como referente la Ley Modelo Interamericana sobre Transparencia y Acceso a Información Pública.

1:k) Consolidar la Comisión de la iniciativa EITI, ampliando la representatividad de los tres sectores y asegurando la elaboración y difusión de los estudios de conciliación anuales; así como también evaluando su implementación, bajo la misma metodología de concertación y similar composición a nivel regional, en todas las regiones en donde las industrias extractivas son relevantes.

1:i) Capacitar a funcionarios y ciudadanos en distintos componentes de la normatividad sobre transparencia y acceso a información pública, así como sensibilizarlos en la importancia de garantizar este derecho. Desarrollar y aplicar mecanismos electrónicos para realizar o apoyar las capacitaciones.

1:f) Certificar entidades públicas sobre el cumplimiento de la normatividad de Portales de Transparencia Estándar.

Indicadores:

3. Identifica un porcentaje de ministerios y organismos públicos, con FRAIs designados y con funciones en materia de TAIP presentes en los reglamentos de organización y funciones (ROF).

4. Identifica cuántas empresas en las regiones y a nivel nacional detalles sobre sus contribuciones con el Canon a las instancias de gobierno correspondiente, y también a las organizaciones ciudadanas de su jurisdicción.

5. Es el porcentaje de resoluciones judiciales emitidas en procesos de habeas data, que han permitido revertir las situaciones de vulneración declarada mediante sentencia firme (contra la no cabe medio impugnatorio alguno)

6. Es el porcentaje de sanciones que se vinculan a la entrega de información y que podrían estar referidas al trámite inadecuado, a la conservación de la información, al rechazo a la entrega de información, a la invocación de excepciones, al cumplimiento de plazos de tiempo y a la exigencia de requisitos adicionales .

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN	1:f, 1:h, 1:i, 1:k
--------------------------------	--------------------

RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Secretaría de la Gestión Pública (SGP), Ministerio Energía y Minas, Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No

GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD	Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles
---	--

RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Ninguno especificado				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	1:h) Institución autónoma	✓				
	1:k) Comisión EITI	✓				
	1:i) Capacitación en transparencia	✓			✓	
	1:f) Portales de Transparencia Estándar	✓				

AMBICIÓN

COMPROMISO ORIGINAL	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
1:h) Institución autónoma	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
1:k) Comisión EITI	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
1:i) Capacitación en transparencia	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante
1:f) Portales de Transparencia Estándar	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 1:H) INSTITUCIÓN AUTÓNOMA

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 1:K) COMISIÓN EITI

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 1:I) CAPACITACIÓN EN TRANSPARENCIA

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 1:F) PORTALES DE TRANSPARENCIA ESTÁNDAR

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

PRÓXIMOS PASOS

1:h) Institución autónoma	Trabajo continuado en la implementación básica
1:k) Comisión EITI	Revisión del compromiso para hacerlo más relevante o medible
1:i) Capacitación en transparencia	Trabajo continuado en la implementación básica
1:f) Portales de Transparencia Estándar	Trabajo continuado en la implementación básica

¿Qué pasó?

El compromiso n° 2 resulta del agrupamiento de cuatro de los compromisos inicialmente presentados por el gobierno. El gobierno considera que un compromiso ha sido cumplido y que los otros tres están en proceso de hacerlo.

Instaurar una institución autónoma de protección del acceso a la información: aunque la SGP considera a este compromiso como cumplido, el investigador del MRI cree que aún no se cumplió. Existen, a la fecha, cuatro documentos que sirven de insumo para el análisis:

1. Un informe elaborado por un asesor de la SGP
2. Una propuesta de la Defensoría del Pueblo
3. Un segundo informe solicitado por la SGP a un consultor externo y

4. Un informe elaborado por el Ministerio de Justicia.

Con la intención de armonizar estos puntos de vista, especialmente las diferencias entre la posición de la Defensoría del Pueblo y la de la SGP, se creó un sub-grupo de trabajo que reúne a un representante de la sociedad civil, la Defensoría del Pueblo, la SGP y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. La última reunión fue el 22 de noviembre de 2013 y fue convocada por la SGP. La siguiente etapa, dedicada a debatir sobre el tema de fondo y en la que se ampliaría el número de participantes en las reuniones, está prevista para 2014. Por lo tanto, si bien la SGP considera a esta actividad como cumplida, según este informe independiente, sólo la fase preparatoria ha culminado y aún no ha comenzado la fase de evaluación. De acuerdo con información enviada por

la SGP con posterioridad a la evaluación, el subgrupo de trabajo ha definido que la entidad propuesta estará acorde con la voluntad de la SGP de mantener su capacidad de formular la política de transparencia. La propuesta plantea por lo tanto una entidad técnica con capacidad de sanción, aunque aún no se conoce la propuesta final del subgrupo de trabajo. Esta propuesta será sometida a la evaluación del gobierno.

Fortalecer a la Comisión EITI: la SGP no controla esta actividad y no tiene información sobre el desempeño de la Comisión EITI respecto a las actividades descritas en el Plan de Acción. Las acciones relacionadas con esta actividad fueron incluidas en el Plan a sugerencia de la propia Comisión EITI y se refieren a las que ésta Comisión ha aprobado para este año. Por ejemplo, a través de una página web (www.eitiperu.minem.gob.pe) la Comisión ha publicado sus estudios de conciliación y también ha aprobado su Plan de Acción 2012-2014.¹

El Plan de Acción de la Comisión EITI, sin embargo, no exhibe un mecanismo de monitoreo a pesar de que señala que debe ser creado. Así, al momento de elaborar este documento, la SGP no contaba con un informe de la Comisión EITI sobre el desarrollo de las actividades o el logro de los resultados esperados. Esta actividad está directamente vinculada al indicador de desempeño n° 4 referido al canon, es decir, la transferencia de un porcentaje del impuesto a la renta pagado por las industrias extractivas desde el gobierno central a los gobiernos regionales y locales. Sobre esto, este informe constata una incongruencia entre las actividades planificadas para llevar a cabo el compromiso del Plan y los indicadores que han sido propuestos para verificar su adecuado cumplimiento.

De acuerdo con información remitida por la OSC Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), la Comisión EITI se encuentra retrasada y recién este año se ha culminado con el Informe de Conciliación Nacional 2011-2012. Se espera el tercer informe 2012-2013 y la elaboración de los Términos de Referencia para la elaboración del siguiente Informe para el año 2014. Se espera que este año el Perú implemente el nuevo estándar EITI que tiene una serie de condiciones para que los países sean parte de la iniciativa como por ejemplo, que todas las empresas en minería e hidrocarburos transparenten sus pagos al gobierno de forma detallada.

Capacitación de funcionarios en transparencia: la SGP se apoya en proyectos llevados a cabo por la cooperación internacional (USAID – Prodes) y en el financiamiento externo del BID para contratar a consultores que desarrollen las actividades relacionadas con la capacitación de funcionarios en el marco del Plan. Con apoyo del BID se elaboró un plan de capacitación de funcionarios. Además, actualmente, a través de una consultoría externa, se está desarrollando un plan de implementación que serviría de herramienta de auto-formación para que cada funcionario se capacite en las materias determinadas por la SGP. El plan de capacitación aún no ha sido publicado pero la SGP indicó que los materiales de capacitación están terminados. Con apoyo de USAID-Prodes, se llevan a cabo capacitaciones presenciales a funcionarios públicos de gobiernos regionales y locales pero sólo en las zonas donde opera el proyecto Prodes. PCM afirma que el proceso será también en el nivel nacional.

Monitoreo de portales de transparencia: un consultor externo está elaborando una metodología de supervisión de portales de transparencia que contiene indicadores cuantitativos y cualitativos. La fecha de entrega del documento final del consultor era el 20 de diciembre de 2013. SGP ha publicado los resultados de las supervisiones de portales de 2013. La mejora cuantitativa del nuevo formato de evaluación se deberá observar luego de cumplido el primer trimestre de 2014, si es que se mantienen los mismos plazos de monitoreo.

Indicadores: en general, el informe independiente ha constatado la inexistencia de una relación clara entre la acción planificada por la SGP y el indicador de desempeño sobre el que supuestamente actúa. Por ejemplo, una de las acciones más importantes de este compromiso, a saber: "Evaluar la creación de una institución autónoma y especializada que garantice la protección del derecho de acceso a la información pública (...)", supuestamente debe ser medida mediante el indicador n° 3 que *identifica* el porcentaje de entidades que tienen designados funcionarios responsables del acceso a la información. Se constata que no existe una relación directa entre las actividades planificadas y los indicadores de desempeño creados para evaluar el avance en el cumplimiento del segundo compromiso.

Un problema distinto, y más grave, surge del análisis del indicador n° 5. Es necesario señalar que el informe de auto-evaluación revisado de la SGP, que detalla las acciones relacionadas con cada indicador, fue publicado al final del plan de levantamiento de información para el informe independiente. En ese sentido, las entrevistas se centraron en evaluar la idoneidad de los indicadores para informar sobre el desempeño de los compromisos y no en las acciones desarrolladas por la SGP ya que la información necesaria no estaba disponible. Dicho esto, de acuerdo con la matriz de indicadores, quien gestiona la información necesaria para informar al indicador n° 5 *hábeas data* es la Defensoría del Pueblo. No obstante, al consultar a los funcionarios de dicha entidad sobre las acciones pertinentes para alimentar al indicador, ellos extra-oficialmente señalaron que la Defensoría del Pueblo no puede ejecutar el Plan de Acción ya que su rol es la supervisión del proceso. Al momento de finalizar este informe, la Defensoría del Pueblo solicitó formalmente a la SGP ser retirado de la matriz de indicadores. La inconsistencia de la información contenida en la matriz de indicadores produce mayor confusión al constatar, en el informe de auto-evaluación, que las acciones realizadas para informar al indicador n° 5 no han sido realizadas por la Defensoría del Pueblo sino por la SGP.

Lo mismo fue constatado en el caso de las actividades realizadas para informar al indicador n° 6. Según la matriz de indicadores, corresponde a la Autoridad del Servicio Civil (SERVIR) gestionar la información para informar a dicho indicador pero, de acuerdo al informe de auto-evaluación de la SGP, la actividad que se ha desarrollado no tiene relación con las funciones de SERVIR porque se refiere a elaborar indicadores de cumplimiento de las normas de transparencia en los portales web. Sobre este punto es necesario que la SGP revise la metodología del Plan de Acción para asegurar su adecuada implementación.

Relevancia

Este es uno de los compromisos más importantes del Plan puesto que implica hacer efectiva la institucionalización de la transparencia dentro de la administración pública de manera que, si no hay avances en el cumplimiento del objetivo, el Plan no pasará de ser una declaración de principios, reforzando la percepción pública de que “las normas no se cumplen”.

La búsqueda de un consenso para crear esta entidad conforme a las expectativas ciudadanas es un asunto de la mayor importancia. Llama la atención que la Secretaría de Gestión Pública considere que se trata de un objetivo cumplido cuando los hechos muestran que ni siquiera se ha iniciado el proceso de discusión a nivel de gobierno, aunque exista la voluntad de la SGP de presentar una propuesta concertada con actores relevantes, a través del subgrupo de trabajo de la Comisión Multisectorial. Cabe reconocer, sin embargo, que se le está dando un rol importante a la sociedad civil. También llama la atención que, dada su importancia, esta actividad no tenga un indicador especial que dé cuenta de su avance, estancamiento o retroceso.

¿Cómo avanzar?

En cuanto al fortalecimiento de la Comisión EITI, la responsabilidad por su cumplimiento no es de la SGP. Debería crearse y formalizarse un mecanismo de coordinación para que el gobierno pueda informar sobre su cumplimiento. La definición de responsabilidades en el cumplimiento de las actividades del Plan de Acción es un problema que se extiende a lo largo de todo el primer proceso de la AGA en el Perú porque, como hemos observado, muchas actividades están fuera de las competencias de la SGP o se realizan en el marco de proyectos implementados por la cooperación internacional que no tienen el mismo alcance que los que pueda implementar el Estado. Además, los especialistas entrevistados señalaron que el todo lo que hagan

quienes están involucrados directamente en la Comisión EITI en Perú, debe generar información relevante y de calidad para los diversos grupos de interés en el sector Ambiental, de manera de asegurar que la actividad cuyo cumplimiento es responsabilidad de la Comisión EITI realmente esté alineada con el logro del compromiso del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú.

Sobre este asunto, consignamos la opinión de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental que señala lo siguiente:

“De acuerdo a lo indicado en el compromiso 1j del Plan de Acción no sólo debe circunscribirse a las actividades extractivas, pues este compromiso versa en mejorar los mecanismos de acceso a la información referentes a materias ambientales en general, por ello su análisis no sólo debe referirse a la labor que viene realizando la Comisión Multisectorial para la implementación del EITI. Por tanto, considerando que el MRI es un medio por el cual todos los ciudadanos podemos seguir el progreso del Plan de Acción, se debe analizar si la Secretaría de Gestión Pública ha realizado coordinaciones con otras instituciones a nivel nacional, regional o local para determinar el nivel de mejora de los mecanismos de acceso a la información, así habría que determinar su nivel de cumplimiento de acuerdo a los indicadores 7² y 8³ de la matriz de indicadores. Además, en cuanto al nivel de avance es necesario indicar que estos indicadores no

ayudan a asegurar la implementación del Plan de Acción en este compromiso, pues mejorar los mecanismos de acceso a la información implica reforzar los existentes así como crear otros que garanticen el acceso a la información, por ejemplo si las entidades públicas han optado por la realización de talleres, la elaboración de folletos o historietas didácticas o gráficas, así como muestras de maquetas o videos que permitan facilitar el acceso a la información en zonas rurales y para analfabetos, asimismo se podría evaluar cuántas entidades cuentan con bibliotecas o con páginas web sobre “Observatorios Ambientales”, similares al implementado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre otras. Asimismo, es necesario determinar el nivel coordinación con otras entidades que se encuentren a cargo de los temas ambientales, con la finalidad de realizar un seguimiento y conocer el nivel de avance del compromiso propuesto.”

Los entrevistados también señalaron que, en el campo de la transparencia y el acceso a la información, el objetivo más importante del gobierno debería ser la creación de una entidad con la jerarquía, independencia y herramientas adecuadas para ordenar criterios dentro de la administración pública. Por lo tanto, el gobierno debe poner especial esfuerzo en lograr que la actividad planificada en relación a la creación de una autoridad autónoma tenga un desenlace positivo.

¹ Visible en <http://bit.ly/1aS9nsd>

² Porcentaje de entidades públicas, por nivel de gobierno, que introducen la implementación de instrumentos TAIP en sus herramientas de gestión pública (PE-POI).

³ Porcentaje de ciudadanos encuestados por región que señalan acceder a información pública en las propias entidades públicas.

3 | DESARROLLO DE INSTRUMENTOS PARA LA TRANSPARENCIA

Texto del compromiso

Nuevo: *Desarrollar instrumentos para incrementar la transparencia y acceso a la información pública.*

Antiguos:

1:j) *Mejorar los mecanismos de acceso a información en materia medioambiental con énfasis en industrias extractivas*

1:c) *Desarrollar Portales de Transparencia Estándar en formato amigable*

1:b) *Seguimiento al cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública*

4:a) *Disponer de manera progresiva de datos abiertos sobre las entidades públicas dirigidos a los ciudadanos*

Indicadores:

7. *Identifica las entidades públicas, en cada nivel de gobierno, que incorporan en sus herramientas de gestión cualquier tipo de actividad que contribuya al cumplimiento de la normativa sobre TAIP. Estas deben estar consignadas en el POI y deberán haber líneas estratégicas en el PEI (acciones o estrategias) que amparen su presencia.*

8. *Es el porcentaje de ciudadanos encuestados que dan cuenta del acceso a información en las entidades públicas, vía el FRAI u otros canales institucionales habilitados (Portal del Transparencia Estándar u otro mecanismo que haga uso de las TIC), sin traba evidente y sin recurrir a otros canales que no sean los institucionales.*

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		1:b, 1:c, 1:j, 4:a				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Secretaria de Gestión Pública (SGP)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA		Mejorar los servicios públicos			
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	1:j) Acceso a información medioambiental	✓				
	1:c) Desarrollar Portales de Transparencia Estándar	✓				
	1:b) Seguimiento al cumplimiento de la Ley TAIP	✓				
	4:a) Disponer de datos abiertos	✓				

AMBICIÓN

ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
1:j) Acceso a información medioambiental	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
1:c) Desarrollar Portales de Transparencia Estándar	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante
1:b) Seguimiento al cumplimiento de la Ley TAIP	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
4:a) Disponer de datos abiertos	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado



NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 1:J) ACCESO A INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 1:C) DESARROLLAR PORTALES DE TRANSPARENCIA ESTÁNDAR

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 1:B) SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY TAIP

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 4:A) DISPONER DE DATOS ABIERTOS

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

PRÓXIMOS PASOS

1:j) Acceso a información medioambiental	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
1:c) Desarrollar Portales de Transparencia Estándar	Trabajo continuado en la implementación básica
1:b) Seguimiento al cumplimiento de la Ley TAIP	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
4:a) Disponer de datos abiertos	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible

¿Qué pasó?

El compromiso n° 3, también denominado Compromiso 0, resulta del agrupamiento de cuatro compromisos iniciales. El informe de auto-evaluación señala que la primera actividad en materia medioambiental no había sido comenzada aún debido a que se estaba sistematizando información para definir una línea de base.

Las otras actividades ponen énfasis en la mejora de los portales de transparencia estándar mediante instrumentos para su actualización o la capacitación de funcionarios públicos sobre datos abiertos. Es interesante señalar que la SGP pretende introducir mejoras en la calidad del informe anual sobre solicitudes de información atendidas y no atendidas

a través del acceso en línea a dichas gestiones. La eficacia de esta importante medida, si bien tiene un plazo, está supeditada a que la SGP defina el formato que deben emplear las entidades, lo que hasta que este informe fue escrito, no se había hecho (noviembre de 2013).

En síntesis, de acuerdo con la información obtenida para elaborar este informe independiente, a la fecha, las actividades programadas mostraban el siguiente nivel de cumplimiento:

Mecanismos de acceso a información en materia medioambiental con énfasis en industrias extractivas:

la SGP no tiene control ni capacidad de supervisión sobre la actividad. Tal como el compromiso original

1:j, reagrupado en el compromiso 2 de este informe, de acuerdo a la SGP, esta actividad está a cargo de la comisión EITI. Esta Comisión ha desarrollado la actividad con sus propios instrumentos de medición y da cuenta del nivel de cumplimiento a través de informes anuales. No se ha evidenciado un nivel notable de coordinación entre la SGP y la Comisión EITI para realizar el informe de auto-evaluación del Plan de Acción de Gobierno Abierto. Ahora bien, como se ha señalado más arriba, la Comisión EITI tiene un plan de acción 2012 – 2014 que está siendo implementado aunque no existen informes sobre el cumplimiento de sus metas. El investigador del MRI considera este compromiso como limitadamente cumplido.

Desarrollar Portales de Transparencia Estándar en formato amigable: la elaboración de esta propuesta ha sido encargada a una consulta externa que ya entregó su informe. La SGP ha decidido implementar algunas mejoras, específicamente las de índole formal (referidas al diseño gráfico del portal de transparencia estándar) y algunas mejoras en la accesibilidad a información relevante. No se conoce la manera cómo han sido elegidas las mejoras que están siendo implementadas aunque se cree que el criterio ha sido económico (las de menor gasto o previamente financiadas). En vista de estas acciones, el investigador MRI sostiene que este compromiso tiene un cumplimiento sustantivo.

Seguimiento al cumplimiento de la Ley TAIP: esta actividad forma parte de la mejora del portal de transparencia estándar porque se trata de la incorporación de un elemento que pretende mejorar sustancialmente la calidad de los informes sobre las solicitudes de información atendidas y no atendidas por las entidades públicas. La actividad pretende estandarizar el registro que cada entidad publicará en su portal de transparencia de manera que sigan los lineamientos establecidos en el nuevo reglamento de la Ley TAIP. Esta información pública será también un insumo que la SGP empleará para los informes anuales sobre solicitudes de información que debe enviar al Congreso. La SGP espera que la información publicada por las entidades sea idónea para que el Componente de Seguimiento y Evaluación de la PCM pueda elaborar estadísticas confiables sobre el nivel

de cumplimiento de la Ley. Hasta ahora, sin embargo, la SGP no ha solicitado a ninguna entidad pública información sobre el nivel de implementación de esta medida, por lo tanto, a este compromiso le fue otorgada una calificación de progreso limitado.

Disponer de manera progresiva de datos abiertos sobre las entidades públicas dirigidos a los ciudadanos:

a partir de un diagnóstico del Banco Mundial que concluye que el Perú reúne las condiciones necesarias para implementar una política de datos abiertos,¹ la SGP contrató una consultoría externa, pagada por el BID, para hacer un análisis de las normas extranjeras referidas al tema. Con esto, la SGP busca contar insumos para elaborar una norma sobre datos abiertos. La SGP refiere que el informe respectivo está terminado pero aún no ha sido publicado. La SGP también indicó que el documento complementa una propuesta emanada de otra consultoría externa acerca de un portal de datos abiertos que contiene la información que más se busca en el Estado. En reuniones con funcionarios públicos llevadas a cabo por el consultor y publicadas en internet se ha empleado la metodología de grupos focales para recabar información sobre aquella información sobre la que existe mayor interés de búsqueda. En resumen, esta actividad aún está en una etapa de planificación.

Indicadores: el único compromiso original cuya acción está relacionada con el indicador n° 7 (porcentaje de entidades públicas, por nivel de gobierno, que introducen instrumentos de la Ley TAIP en sus herramientas de gestión pública, PEI - POI) es la mejora de los mecanismos de acceso a la información en materia medioambiental. Este es un avance en la organización del Plan que es importante reconocer pero no se explica por qué esta medida no se aplica a todos los sectores por igual. De acuerdo con la matriz de indicadores, a la SGP le corresponde gestionar la información para informar este indicador. Si la actividad fuese para toda la administración pública, ello no llamaría la atención. No obstante, dado que se trata de una actividad circunscrita al ámbito ambiental, la responsabilidad en la gestión de la información debería recaer en una organización del sector que informe regularmente a la SGP sobre los avances

mediante un procedimiento preestablecido, seguro y transparente. En este momento no existe evidencia de que la SGP tenga información sobre el desempeño del gobierno en lo que respecta a esta actividad.

Relevancia

El incumplimiento de este compromiso pone en riesgo la implementación del Plan de Acción porque se trata de crear los medios o herramientas que la política o la iniciativa estatal requiere para que el Plan se cumpla. Si no se diseñan instrumentos adecuados será difícil implementar correctamente el Plan de Acción. En todo caso, el lenguaje de este compromiso sugiere que su cumplimiento es especialmente relevante para asegurar la circulación de información pública. Como en el caso del compromiso precedente, se debe crear un mecanismo para asegurar que las actividades de este compromiso sean desarrolladas y así asegurar también la implementación del Plan de Acción informando adecuadamente a los grupos de interés.

Los especialistas convocados a los dos *focus groups* señalaron que los indicadores no miden la calidad de la información que se pone a disposición del público, por lo tanto, aunque las actividades sean declaradas como cumplidas en lo formal, no lo están en aspectos más relevantes como la mejora cualitativa del acceso a la información.

En general las actividades y los indicadores de los compromisos del Plan de Acción no parecen estar alineados, aunque sólo se consideren los que tienen relación directa con materias medioambientales ya que éstos solamente miden una parte de ellos—y no la más importante. Respecto a la información sobre el uso del canon minero, por ejemplo, los expertos entrevistados señalaron que no se ha elaborado una lista de la información relevante para las poblaciones afectadas por la industria extractiva. Concertar previamente con estas poblaciones, señalaron los expertos entrevistados, es la base sobre la cual debe plantearse una política de transparencia y participación ciudadana en el sector medioambiental, además de tomar en cuenta variables como la interculturalidad y las características de la información pública en ese contexto.

Llevado este caso a otros ámbitos, el Plan debe prever cómo será medido su desempeño para alcanzar los compromisos.

¿Cómo avanzar?

Se debe continuar trabajando en los mecanismos de rendición de cuentas medioambientales pero también en su incorporación a otros sectores y siempre teniendo en cuenta la satisfacción del público. Se debe alinear el Plan de Acción de Gobierno Abierto al de la Comisión EITI. Esto último podría generar un mecanismo de información sobre los avances de la Comisión y esa información podría ser incluida en la auto-evaluación que el gobierno hace sobre los avances de su Plan. Como recomendación general, es necesario que la SGP revise la metodología del Plan de Acción para asegurar su adecuada implementación.

La OSC DAR recomendó en este caso ampliar los indicadores para mejorar la implementación de la actividad (por ejemplo, definir responsables, responsabilidades, productos, indicadores, plazos, etc), para medir la transparencia de los Estudios de Impacto Ambiental, y también medir el nivel de transparencia de los procesos para otorgamiento de derechos para proyectos de inversión. El EITI no agrupa esos componentes.

El investigador del MRI recomienda también precisar las características de los informes de solicitudes atendidas y no atendidas que deben ser incorporados a los portales de las entidades públicas de manera que sirvan como instrumentos de supervisión o rendición de cuentas y también de investigación. Por ejemplo, debe asegurarse que estos reportes se publiquen en formato reutilizable y se actualicen en tiempo real. Esto implica, por ejemplo, que los archivos cumplan con las características de los datos abiertos para que su reutilización pueda ser aprovechada por el mayor número de personas. La obligación de que toda entidad publique estos informes brinda una oportunidad única para crear sinergias dentro del Estado, y entre el Estado y la sociedad, y para construir un espacio de diálogo nacional sobre la mejora de la calidad de la gestión de la información. Con todo, una oportunidad así sería desaprovechada si no se regula adecuadamente el formato de publicidad.

La implementación de esta actividad a través de la publicación de datos abiertos también sería una buena oportunidad para avanzar en el plan de incorporar progresivamente este tipo de archivos dentro de las entidades públicas ya que le brindaría un sentido de utilidad a la información. Esto no siempre es entendida correctamente por los funcionarios públicos.

Finalmente, se debe profundizar en el análisis de la mejora de los portales de transparencia estándar para que alcancen el máximo de objetivos y del modo más eficiente. Por ejemplo, la SGP debe monitorear las mejoras de gestión que deben implementar las entidades que están por debajo

de cierto % de cumplimiento sobre la base de una identificación previa de los problemas. Por el lado del tipo de información publicada, sería recomendable que se avance hacia la publicación de información relevante para grupos de interés determinados en cada lugar y contexto. De ese modo, los portales serán instrumentos funcionales a las necesidades de comunicación entre las entidades y la ciudadanía. En el Perú existe mucha experiencia a partir de los monitorios que diversas organizaciones de la sociedad civil y del Estado realizan. Estos monitorios brindan mucha información sobre lo que debe ser rescatado o mejorado en esta materia. Esa experiencia no debe ser desaprovechada.

¹ El informe no es de acceso público. La información fue aportada por funcionarios de la SGP.

4 & 5 | DESARROLLO DE INSTRUMENTOS E INSTITUCIONALIDAD PARA MEJORAR LA INTEGRIDAD

Texto del compromiso

Nuevos:

Asegurar instrumentos de gestión que viabilicen acciones orientadas a la integridad.

Fortalecer la institucionalidad para mejorar la integridad pública.

Antiguos:

3:a) Aprobar el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016.

3:k) Fortalecer la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

3:e) Fortalecer el subsistema fiscal y judicial especializado en delitos de corrupción

3:j) Fortalecer el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD) a cargo de la Contraloría General de la República y difundir su aplicación para promover la participación de la ciudadanía en la detección de posibles actos de corrupción

3:g) Fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)

3:f) Fortalecer el Consejo de Defensa del Estado Peruano

3:q) Fortalecer y profundizar el proceso de simplificación administrativa.

Indicadores:

9. Es el porcentaje de entidades públicas en cada nivel de gobierno que disponen de planes, programas, proyectos y/o estrategias especializadas o dirigidas a integridad. Pueden ser o bien planes, o bien programas y proyectos, o bien estrategias especializadas. Uno de ellos o todas las categoría.

10. Porcentaje de Entidades Públicas por nivel de gobierno, que disponen de diagnóstico y plan de implementación del sistema de control interno.

11. Identifica las sentencias que se dieron como consecuencia del accionar de la CGR, el Ministerio Público y el Poder judicial.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		3:a, 3:e, 3:f, 3:g, 3:j, 3:k, 3:q				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General de la República, Poder Judicial				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumentar la integridad pública				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	3:a) Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción	✓		✓		
	3:k) Fortalecer SERVIR			✓		
	3:e) Subsistema especializado en delitos de corrupción			✓		
	3:j) Fortalecer SINAD		✓	✓		
	3:g) Comisión de Alto Nivel Anticorrupción			✓		
	3:f) Consejo de Defensa del Estado Peruano					✓
	3:q) Simplificación administrativa					✓

AMBICIÓN		
ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
3:a) Plan Nacional de Lucha Contra Corrupción	Preexistente	Transformador: el compromiso es una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante
3:k) Fortalecer SERVIR	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:e) Subsistema especializado en delitos de corrupción	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:j) Fortalecer SINAD	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:g) Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:f) Consejo de Defensa del Estado Peruano	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:q) Simplificación administrativa	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 3:A) PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
Ninguna especificada	Ninguna especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 3:K) FORTALECER SERVIR

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
Ninguna especificada	Ninguna especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 3:E) SUBSISTEMA ESPECIALIZADO EN DELITOS DE CORRUPCIÓN

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
Ninguna especificada	Ninguna especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 3:J) FORTALECER SINAD

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
Ninguna especificada	Ninguna especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 3:A) PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	<p>NO INICIADO LIMITADO SUSTANTIVO COMPLETO</p>
---	---	--	--

ACCIÓN 3:K) FORTALECER SERVIR

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	<p>NO INICIADO LIMITADO SUSTANTIVO COMPLETO</p>
---	---	--	--

ACCIÓN 3:E) SUBSISTEMA ESPECIALIZADO EN DELITOS DE CORRUPCIÓN

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	<p>NO INICIADO LIMITADO SUSTANTIVO COMPLETO</p>
---	---	--	--

PRÓXIMOS PASOS

3:a) Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
3:k) Fortalecer SERVIR	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
3:e) Subsistema especializado en delitos de corrupción	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
3:j) Fortalecer SINAD	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
3:g) Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
3:f) Consejo de Defensa del Estado Peruano	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
3:q) Simplificación administrativa	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible

¿Qué pasó?

Los compromisos n° 4 y n° 5 del Plan de Acción comparten las cinco actividades agrupadas en los indicadores 9 y 10. Además, el compromiso n° 5 también está monitoreado por el indicador n° 11 que tiene dos actividades adicionales. Para los efectos de este análisis, se ha agrupado a estos dos compromisos dado que en la práctica están monitoreados por los mismos indicadores y actividades.

En el informe de auto-evaluación se señala que tres de las cinco actividades comunes fueron cumplidas mediante la aprobación de normas o a través de una acción de difusión de la Contraloría General. Las dos actividades restantes aún no han sido comenzadas y no queda claro cómo van a servir para monitorear el desempeño del compromiso n° 4. De acuerdo a información recabada para este informe, el siguiente es el avance en cada actividad programada:

Aprobar el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción

2012-2016: dado que fue aprobado mediante el Decreto Supremo N°119-2012-PCM, la SGP considera que esta actividad está cumplida y el investigador del MRI está de acuerdo. En efecto, se trata de un documento importante que busca involucrar a varias entidades del Estado y que, en esa medida, tiene un alcance potencial importante.

Fortalecer la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR:

según la SGP, SERVIR es responsable del cumplimiento de esta actividad. La SGP afirma que, aunque la actividad está planteada en términos muy generales, ha pedido información acerca de su estado de avance. La SGP no conoce la estrategia ni las actividades en las que se basará el monitoreo del fortalecimiento de SERVIR. El investigador del MRI solicitó una reunión informativa a SERVIR pero no obtuvo respuesta. En consecuencia, se desconoce el nivel de implementación de esta acción.



Fortalecer el subsistema fiscal y judicial especializado en delitos de corrupción: según la SGP, esta actividad fue introducida en el Plan de Acción a sugerencia del poder judicial. A la SGP le compete recolectar información sobre la estrategia que el poder judicial está implementando por medio de los canales formales de comunicación interinstitucional. La SGP también señala que el cumplimiento de esta actividad es responsabilidad exclusiva del poder judicial y del Ministerio Público aunque éste último no haya sido el autor de la propuesta. No se conoce evidencia alguna de comunicaciones o actos de seguimiento por parte de la SGP. Sin embargo, se puede destacar que, según el diario *La República*, en julio de 2012 se lanzó “un nuevo subsistema judicial anticorrupción para casos complejos, de repercusión nacional y por delitos con penas de más de cinco años de cárcel” que busca fortalecer el sistema anticorrupción creado en 2000.¹ Andina sostiene que en 2013, este subsistema impuso 212 condenas a funcionarios públicos, habiendo empezado con 126 condenas impuestas durante sus primeros seis meses de funcionamiento en 2012.² Así, en base a que este compromiso ha sido implementado y puesto en marcha, el investigador del MRI lo considera sustantivamente cumplido.

Fortalecer el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD): la Contraloría General de la República propuso incluir esta actividad en el Plan de Acción. La SGP no puede supervisar esta actividad dado que está fuera de sus competencias. Hasta el momento de elaboración de este informe, la SGP tampoco tenía información sobre su grado de cumplimiento. La SGP se encuentra a la espera de información, y el investigador del MRI no encontró evidencia de mejoras logradas durante el período de implementación.

Fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN): para la SGP, el hito que marca el fortalecimiento de la CAN es la Ley n° 29976³ de agosto de 2013. Antes, existía como grupo de trabajo. Con la Ley, la entidad cuenta con respaldo legal para cumplir funciones significativas al ser el órgano del Estado que se encarga de proponer políticas anticorrupción en todos los niveles de la administración pública, con la legitimidad que le confiere estar integrado por las más altas autoridades del Estado y por representantes oficiales de los colegiados de los gobiernos regionales y municipales. En vista de ello, la SGP considera que este compromiso

ha sido cumplido. El investigador MRI está de acuerdo pero advierte algunas limitaciones que deben ser superadas y que se describen a continuación.

Fortalecer el Consejo de Defensa del Estado y Profundizar el proceso de simplificación administrativa: el Ministerio de Justicia propuso la inclusión de estas dos actividades en el Plan de Acción. Se trata de actividades que están enteramente en el ámbito de ese Ministerio. Hasta la fecha de elaboración de este informe, la SGP no tenía información sobre su grado de cumplimiento. Tampoco se sabe si el Plan de Acción y sus plazos son considerados por el Ministerio de Justicia al planificar las acciones necesarias para cumplir ambas actividades. La SGP ha señalado que ha solicitado al Ministerio de Justicia la información pertinente pero no la ha recibido. El investigador del MRI tampoco encontró evidencias del progreso en la implementación de este compromiso.

En síntesis, además de las normas que aprueban el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción y crean la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, no es posible determinar de manera fehaciente si se han cumplido con las actividades planificadas para alcanzar los compromisos n°4 y n° 5 del Plan de Acción.

Indicadores: según la matriz de indicadores, el MEF debe gestionar la información necesaria para informar el indicador n° 9, aunque no está confirmado que así sea. En el caso del indicador n°10 es la Contraloría General de la República y para el n° 11 es el poder judicial. Como se explicó antes, esta división de funciones dificulta la medición del cumplimiento de las acciones del Plan.

Relevancia

Debido a que las actividades programadas son percibidas como pertenecientes por entero al ámbito estatal, este compromiso no llama la atención de las personas entrevistadas puesto que no pueden incidir en ellas. Los entrevistados no ven en estas actividades un espacio para participar, salvo que las actividades y los indicadores fueran transparentes.

Algunos entrevistados, especialmente los periodistas, hicieron referencia a las actividades relacionadas con el indicador n° 11 como elemento importante de la lucha contra la corrupción si sus resultados fueran comunicados al público. En general, podemos señalar que los indicadores de desempeño, más que las

actividades en sí mismas, han llamado la atención de las personas entrevistadas dado que se trata de los instrumentos de medición de la idoneidad de las actividades planificadas para alcanzar los compromisos reformulados por la SGP. En ese sentido, los expertos reclaman mayor rigurosidad y una adecuada transparencia en las actividades y los indicadores de manera de permitir el monitoreo social de las reformas tendientes a mejorar la integridad pública. El periodista Oscar Libón señaló, "Por ejemplo, una base de datos con todas las empresas sancionadas por malas prácticas en su relación comercial con el Estado sería de mucha utilidad. Se podría identificar a proveedores y rastrear su desempeño frente al Estado". Por su parte, el periodista Ángel Páez señaló, "No se monitorea la calidad del gasto en Defensa porque muchos rubros aparecen bajo la clasificación de 'secreto' y, por lo tanto, no se sabe cómo el gasto ha impactado en ese sector, por ejemplo, en la calidad de la vida de los soldados, en la calidad de su preparación o de su infraestructura".

¿Cómo avanzar?

Las acciones destinadas a informar los indicadores de este compromiso deben ser revisadas ya que son demasiado generales y, para cada una de ellas sería posible crear un plan de acción separado. Pero dado que se trata de entidades muy especializadas, les debería corresponder a cada una, en el ejercicio de sus propias competencias, elaborar un Plan de Acción específico que les permita alcanzar los compromisos que el gobierno peruano plantea en su Plan de Acción de gobierno abierto. La SGP debería ser más específica en cuanto a cómo distribuir las responsabilidades y cómo recabar información para asegurar la eficacia del seguimiento de estas actividades. La SGP debería implementar un procedimiento que distribuya adecuadamente las responsabilidades y el recojo de información. Hasta la fecha se ha podido constatar que todas las actividades que no dependen directamente de la SGP presentan dificultades para ser monitoreadas.

Al estar ambos compromisos basados solamente en acciones internas de las entidades públicas, es decir, acciones en donde no se ha considerado relevante la participación ciudadana, en los *focus groups* y en las entrevistas, los especialistas consideraron que se trata

de un campo en donde el propio Estado debe asegurar que lo que se haga para alcanzar dichos objetivos esté asegurado por un estándar de calidad. Añadieron que, a pesar del diseño 'interno' del compromiso, debería permitirse una revisión por especialistas provenientes de la sociedad civil. Un monitoreo con enfoque en la transparencia, es decir, un Plan de Acción que pueda ser monitoreado por la ciudadanía, debe afinar sus actividades e indicadores, y, según la opinión general de los entrevistados, debe ser revisado permanentemente mediante una metodología participativa. De acuerdo con esta opinión unánime, las actividades sólo pueden institucionalizar la transparencia si son públicas, es decir, si es que brindan información a la ciudadanía para que ésta también pueda monitorear el proceso de mejora. Esta recomendación debería ser aplicada a todas las acciones contenidas en este compromiso.

Respecto a la CAN, el investigador del MRI considera que este importante logro legislativo podría tender al fortalecimiento de la CAN si hubiese mayor coordinación con la SGP para los efectos del Plan de Acción de Gobierno Abierto. Durante la investigación, no se encontraron evidencias de comunicación para realizar el informe de auto-evaluación ni para implementar determinadas actividades. De hecho, la CAN está terminando su propio Plan de Acción (con su respectiva matriz de indicadores) sobre la base del Observatorio de Riesgos de Corrupción que ha diseñado. Cuando el investigador del MRI conoció este documento aún no era oficial pero pudo constatar que las estrategias tienen actividades comunes y que están contempladas en el Plan de Gobierno Abierto. El investigador del MRI considera que una mejor articulación de actividades entre la SGP y la CAN fortalecerá sus respectivas estrategias.

Finalmente, es necesario definir y clarificar quienes serán responsables de gestionar la información para cada una de las actividades programadas y de supervisar los indicadores para que efectivamente midan avances o retrocesos en los compromisos. Sobre este aspecto, el informe independiente destaca la necesidad de que exista una articulación entre las entidades ejecutoras y la SGP de tal modo que ésta entidad asegure que los indicadores arrojarán la información necesaria para el seguimiento riguroso de los compromisos.

¹ César Romero, "Activan nuevo subsistema contra la corrupción en la Fiscalía y el Poder Judicial", *La República*, 18 de julio de 2012, <http://bit.ly/LI9RO8>

² "Subsistema anticorrupción impuso 212 condenas a funcionarios públicos", *Andina*, 16 de enero de 2013, <http://bit.ly/1hvGMdL>

³ La Ley que creó la CAN está disponible en: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/75494737/Ley-29976.pdf>

6 | REVISIÓN DE LAS NORMAS DE INTEGRIDAD

Texto del compromiso

Nuevo: Revisar y mejorar el marco normativo en materia de integridad pública.

Antiguos:

3:b) Perfeccionar marco normativo que regula declaración jurada de funcionarios y servidores

3:m) Diseñar e implementar marco normativo para que las empresas públicas operen con estándares de gobierno corporativo.

3:c) Promover esquema normativo que prevenga y detecte conflicto de intereses

3:d) Revisar y mejorar mecanismo de rendición de cuentas de los titulares de las entidades públicas

Indicadores:

12. número de titulares de entidades públicas (pliegos y unidades ejecutoras) que rinden cuentas ante la CGR.

13. Es el porcentaje de entidades públicas por nivel de gobierno, que difunden en sus páginas web (vía por tal de transparencia estándar u otro herramienta vir tual) las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas y las hojas de vida de sus funcionarios y personal de confianza.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		3:b, 3:c, 3:d, 3:m				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Contraloría General de la República y Secretaría de Gestión Pública (SGP)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumentar la integridad pública				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	3:b) Marco para declaración jurada	✓		✓		
	3:m) Estándares de gobierno corporativo	✓		✓		
	3:c) Esquema sobre conflicto de intereses	✓		✓		
3:d) Rendición de cuentas de titulares de entidades públicas	✓		✓			

AMBICIÓN		
ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
3:b) Marco para declaración jurada	Preexistente	Transformador: el compromiso es una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante
3:m) Estándares de gobierno corporativo	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:c) Esquema sobre conflicto de intereses	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:d) Rendición de cuentas de titulares de entidades públicas	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 3:B) MARCO PARA DECLARACIÓN JURADA

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
Ninguna especificada	Ninguna especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 3:M) ESTÁNDARES DE GOBIERNO CORPORATIVO

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
Ninguna especificada	Ninguna especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 3:C) ESQUEMA SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
Ninguna especificada	Ninguna especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 3:D) RENDICIÓN DE CUENTAS DE TITULARES DE ENTIDADES PÚBLICAS

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
Ninguna especificada	Ninguna especificada	Cumplimiento proyectado	

PRÓXIMOS PASOS

3:b) Marco para declaración jurada	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
3:m) Estándares de gobierno corporativo	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
3:c) Esquema sobre conflicto de intereses	Trabajo continuado en la implementación básica
3:d) Rendición de cuentas de titulares de entidades públicas	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible

¿Qué pasó?

El compromiso n° 6 resulta del agrupamiento de cuatro compromisos originales.

Perfeccionar el marco normativo que regula

declaración jurada de funcionarios y servidores: antes era mediante un Decreto Supremo (norma de nivel de reglamento del poder ejecutivo) que regulaba el contenido de las declaraciones juradas patrimoniales así como lo que era público y reservado. En 2013, la Contraloría General presentó un proyecto de ley destinado a elevar a rango legal las reglas contenidas en el reglamento e incorporar un régimen sancionador por deficiencias formales y materiales.¹ Este proyecto fue aprobado en enero de 2014, ampliando el espectro de funcionarios (desde el Presidente hasta rectores de universidades) obligados a declarar su patrimonio en el Perú y en el exterior. Estas declaraciones son requeridas al inicio, durante y al término de las funciones y, por primera vez, se impuso una sanción del 20% del ingreso del funcionario que no declare.² Sin embargo, debido a que este cumplimiento tuvo lugar después del periodo de implementación, este informe lo califica como sustantivamente cumplido.

Cabe mencionar la falta de coordinación interinstitucional entre la CGR y la SGP, más allá de la realización de reuniones organizadas por la SGP para elaborar el Plan de Acción y revisar sus compromisos luego de su aprobación. El proyecto de ley que la CGR envió al Congreso no fue revisado antes por la SGP o por alguna entidad del poder ejecutivo en el marco del Plan de Acción. En ese sentido, la CGR actúa en ejercicio de potestades autónomas sin el concurso del ejecutivo.

Diseñar e implementar un marco normativo para que las empresas públicas operen con estándares de gobierno corporativo:

se trata de una propuesta hecha por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) durante la etapa de elaboración del Plan de Acción. La actividad es de la entera responsabilidad del FONAFE, sin que en ella tenga potestades la SGP. Sin embargo, se constata que el compromiso fue sustantivamente cumplido. En junio de 2012, el gobierno anunció que implementaría las "políticas de Buen Gobierno Corporativo" en varias empresas públicas del sector energético con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo.³ En noviembre

de 2013 fue publicado el Código de Buen Gobierno Corporativo para las Sociedades Peruanas,⁴ el cual contiene cuatro principios de transparencia. Así se diseñó y publicó el marco normativo. No ha transcurrido tiempo suficiente para conocer su estado de implementación por lo que la misma fue clasificada como sustantiva.

Promover un esquema normativo que prevenga y detecte conflictos de intereses:

esta actividad es de responsabilidad de la CAN quien la está ejecutando en el marco de su propio Plan de Acción. En 2012, en su sesión número 12, la CAN aprobó y envió al Congreso un proyecto de ley que regula la presentación de las declaraciones juradas de conflictos de intereses de los funcionarios públicos. A la fecha, la norma no ha sido aprobada.⁵ Se trata de una actividad en la que a la SGP le cabe sólo recibir información en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto. Cuando este informe independiente fue elaborado, la SGP no tenía información adicional sobre el tema, por lo que se concluye que la implementación ha sido limitada en el caso de este compromiso.

Revisar y mejorar el mecanismo de rendición de

cuentas de los titulares de las entidades públicas: se trata de una actividad que está bajo la responsabilidad de la CGR, la cual actúa bajo sus potestades autónomas incluida la potestad de solicitar opiniones o la intervención de otra entidad, por ejemplo, de la propia SGP, para regular el deber de rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Actualmente el portal de la CGR da acceso a los documentos de rendición de cuentas de jefes de entidades pero exige al usuario consignar el nombre de la entidad y de su jefe. Para probar el mecanismo, se intentó, infructuosamente, obtener los informes de rendición de cuentas de dos ex Presidentes del Consejo de Ministros del gobierno del Presidente Ollanta Humala. La SGP no conoce el plan de mejora de la CGR para los efectos del seguimiento del Plan de Acción de Gobierno Abierto. En consecuencia, se concluye que la implementación de este compromiso es limitada.

Indicadores: de acuerdo al informe de auto-evaluación, estas dos primeras actividades responden al indicador n° 12 que tienen como encargado de gestionar la información a la Contraloría General aunque ello se justifica sólo en el caso de la actividad

vinculada a las declaraciones juradas patrimoniales y no en el caso de la segunda actividad. Es necesario, por tanto, que esta situación sea revisada de manera para no afectar la calidad del resultado del indicador.

Estas dos últimas actividades están relacionadas con el indicador n° 13 del Plan de Acción revisado por la SGP. Según el informe de auto-evaluación, la responsabilidad de gestionar la información que producen las actividades recae en la SGP. Sobre este aspecto, este informe independiente enfatiza la necesidad de que exista una articulación entre estas entidades de tal modo que la SGP pueda monitorear el Plan de Acción de Gobierno Abierto y asegurar el cumplimiento del compromiso n° 6.

Relevancia

El campo de la integridad pública es muy relevante independientemente del interés de los gobiernos por avanzar en la materia. Sin embargo, estos mecanismos, aunque tienen el potencial de transformar la práctica en los sectores del gobierno y sociedad civil afectados, tienen un enfoque de implementación más *interno*, hacia la centralización del control, y menos de rendición de cuentas *externa*, hacia los ciudadanos. Es necesario que las actividades se implementen con transparencia y se traduzcan en instrumentos web que permitan su fiscalización o evaluación por parte de periodistas u otros grupos de interés. Como se señaló más arriba, mientras el gobierno no asegure mecanismos transparentes y fidedignos para llevar a cabo este compromiso, la ciudadanía los percibirá como ajenos, y se arriesgará la desnaturalización del concepto de gobierno abierto, al menos en ese campo.

Específicamente para la nueva ley de declaraciones juradas patrimoniales, en opinión del investigador local esta nueva ley tiene dos problemas graves que le quitan poder de fiscalización. El primero es que la nueva ley establece que las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos son por naturaleza reservadas, cuando la anterior ley señalaba lo contrario. El segundo problema es que el Congreso vetó el pedido de la Contraloría de refrendar legalmente el recojo de información sobre el cónyuge o conviviente del funcionario.

¿Cómo avanzar?

Lo principal es mejorar el estándar de transparencia de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos, buscando ideas de los grupos de interés y promoviendo un mejor acceso a esa información pública mediante herramientas web. Al plantear la nueva Ley 30161 que la declaración jurada patrimonial de los funcionarios públicos es esencialmente confidencial y su publicidad excepcional, el reglamento debe dejar a salvo normativamente el estándar de transparencia de estos documentos ya señalado por el Tribunal Constitucional y el poder judicial. Además, debe abrirse un debate público para brindarle contenido y relevancia al rol de la sociedad en la lucha contra la corrupción, mediante el empleo de este instrumento de fiscalización.

La Contraloría General debe explicar mejor el concepto de rendición de cuentas y permitir un acceso más fácil a la información. La CGR también debe asegurarse que la información que posee esté actualizada y tenga un estándar de calidad para que la finalidad de las rendiciones de cuentas se alcance completamente.

La implementación de la mejora del estándar de gobierno corporativo de las empresas públicas o de aquellas en las que el Estado tiene participación dominante debe ser llevada a cabo mediante un plan definido y publicado que también esté dividido en etapas y abarque la mayor cantidad de empresas, si no todas.

Finalmente, algunos entrevistados, especialmente los periodistas, hicieron referencia a la importancia de que las actividades vinculadas a la mejora de la integridad pública, o sus efectos, puedan ser revisados por la ciudadanía o por organizaciones especializadas, por ejemplo, los medios de comunicación. Por ejemplo:

Oscar Libón de *La República* consideró que una base de datos pública que contuviese declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos de acuerdo con el estándar de transparencia que exige el Tribunal Constitucional, y que pudiese dialogar de manera amigable para el usuario con otra base de datos pública que contenga a las empresas sancionadas por malas prácticas en su relación

comercial con el Estado, sería de mucha utilidad. “Se podría identificar a proveedores y rastrear su desempeño frente al Estado, y revisar el patrimonio de los funcionarios públicos de turno en las entidades respectivas”, dijo Libón.

Ricardo Uceda, el periodista que recientemente ha publicado noticias basadas en el análisis de declaraciones juradas patrimoniales, señaló que el periodismo debe impulsar una agenda de apertura de los instrumentos de fiscalización, y combatir intenciones de retroceso normativo.

¹ Disponible en <http://bit.ly/1fFaD60>

² “Funcionarios públicos deberán informar sobre su patrimonio en Perú y el extranjero”, Andina, 25 noviembre 2013, <http://bit.ly/1fFaI9l> y “Nuevo marco legal para declaración jurada favorece lucha anticorrupción”, Andina, 7 enero 2014, <http://bit.ly/1bPCo8z>

³ “Perú implementará políticas de Buen Gobierno Corporativo en empresas públicas de sector energía”, Andina, 25 julio 2012, <http://bit.ly/1b2LKgO>

⁴ Disponible en <http://bit.ly/KablDh> o en enlace permanente en la Biblioteca Virtual en <http://bit.ly/Knq0Bt>

⁵ Congreso de la República, “Ficha de Seguimiento, ‘Proyecto de Ley 01268/2011-CR’”, <http://bit.ly/1kUc5DT>

7 | MEJORAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

Texto del compromiso

Nuevo: Mejorar los instrumentos para fomentar la participación ciudadana.

Antiguos:

2:j) Mejorar los mecanismos de acceso y comprensión de la ciudadanía a la información presupuestal (elaboración, aprobación, implementación y cierre del Presupuesto de la República) en todos los niveles de gobierno, incorporando mecanismos de consulta estructurados para conocer la opinión de la población.

2:e) Ampliar el uso de las tecnologías de la información para facilitar una mayor colaboración entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía, identificando y tomando lecciones aprendidas de las iniciativas existentes

Indicador: 14. Es el porcentaje de entidades públicas obligadas y no obligadas, por nivel de gobierno, que rinde cuentas a las ciudadanas y ciudadanos periódicamente haciendo uso de los mecanismos que señala el marco institucional vigente: audiencias públicas o similares.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		2:e, 2:f				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Secretaría de Gestión Pública (SGP)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Ninguno especificado				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	2:j) Acceso a información presupuestal	✓	✓	✓		
	2:e) Tecnologías para colaboración		✓		✓	

AMBICIÓN

ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
2:j) Acceso información presupuestal	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
2:e) Tecnologías para colaboración	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado



NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 2:J) ACCESO A INFORMACIÓN PRESUPUESTAL

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 2:E) TECNOLOGÍAS PARA COLABORACIÓN

FECHA DE COMIENZO: Ninguna especificada	FECHA DE CIERRE: Ninguna especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

PRÓXIMOS PASOS

2:j) Acceso a información presupuestal	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
2:e) Tecnologías para colaboración	Nuevo compromiso basado en la implementación existente

¿Qué pasó?

El compromiso n° 7 es el resultado del agrupamiento de dos compromisos iniciales. Hasta el momento de la elaboración de este informe, el avance de las actividades era el siguiente:

Mejorar los mecanismos de acceso y comprensión de la ciudadanía a la información presupuestal:

esta actividad está fuera de las competencias de la SGP. Fue introducida en el Plan de Acción como compromiso inicial por iniciativa de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Un asesor de la SGP señaló que para implementar esta actividad ha elaborado una guía que recoge experiencias del International Budget Partnership, una iniciativa internacional cuyo objetivo es que los presupuestos de los gobiernos sean más transparentes. Aún no existe un borrador de este documento. Tampoco se ha hecho nada tendiente a crear un proceso de consulta ciudadana sobre este tipo de información. En consecuencia, se deduce que este compromiso tiene un cumplimiento limitado.

Ampliar el uso de las tecnologías de la información para facilitar una mayor colaboración entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía: esta actividad está a cargo de la SGP. Se ha encomendado a un consultor externo la elaboración de un diagnóstico de tres gobiernos regionales para analizar

si es posible implementar una plataforma virtual común para promover y canalizar la participación ciudadana. Pero la experiencia induce a pensar que será difícil asegurar que se implemente de manera general ya sea una plataforma común o una distinta para cada entidad. En todo caso debe asegurarse que sea mantenida por las gestiones sucesivas que normalmente realizan cambios en estas herramientas. El investigador del MRI considera que esta fase piloto representa una implementación limitada del compromiso.

Indicadores: al analizar otros compromisos se ha señalado que existe poca claridad de la relación entre los indicadores y las actividades que la SGP ha resuelto usar para informarlos. Las dos actividades mencionadas más arriba, que están relacionadas con el indicador n° 14, buscan mejorar los canales de acceso pero nada se indica sobre la calidad de la información, su pertinencia, ni su actualización. Según la matriz de indicadores, la SGP gestiona la información necesaria para informar al indicador n° 14.

Relevancia

Los compromisos relacionados con la participación ciudadana son los que más han llamado la atención de los entrevistados, especialmente durante los *focus groups*.

Los expertos en el sector ambiental pusieron en relieve una grave contradicción política que afecta al tema normativo. Uno de ellos expresó una idea unánime señalando que

“existe una contradicción evidente entre la voluntad del gobierno de fortalecer la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto propiciando mecanismos y espacios de diálogo y la flexibilización o reducción de los plazos que tiene la administración pública para controlar o evaluar los proyectos de inversión, que en la práctica cierran o reducen estos espacios. Desde las máximas instancias del gobierno se debe revisar esta situación y unificar criterios dentro del gobierno sobre esta situación que en la práctica ha demostrado ser contradictoria y perjudicar el Plan de Gobierno Abierto.”

Estos hechos evidencian que no todo el gobierno está alineado con los principios de Gobierno Abierto, o, en todo caso, que estos principios son entendidos y aplicados de distinto modo por los diferentes sectores.

Los expertos en medio ambiente también han advertido que el Estado no debería dedicarle todos los esfuerzos a trabajar con las herramientas web. Uno de ellos fue enfático al señalar que la transparencia a través de internet no equivale a transparencia en aquellas zonas en que el uso de esa herramienta no es extendido, como por ejemplo en las zonas rurales amazónicas.

Durante el *focus group* sobre el sector salud los participantes hicieron hincapié en la necesidad de que los espacios de participación fueran gratuitos. Debido a que algunas reuniones que convocan las entidades del sector salud tienen un costo para los asistentes, muy pocas personas pueden acudir porque ello implica una inversión de tiempo y dinero que muchas veces no reditúa en los resultados.

Como se ha evidenciado en el análisis de otros compromisos, la idoneidad de las normas que regulan los canales de participación ciudadana no asegura en sí misma la calidad de la acción de Estado. Los entrevistados esperan que la manera en que el Estado (los funcionarios) actúan sobre la base de sus lineamientos demuestre que se busca institucionalizar la participación ciudadana en aras de

una mejor la gestión pública. Sin embargo, si es que no se evidencian avances rigurosamente medidos en el cumplimiento de este objetivo, es posible que el Plan de Acción no pase de ser una mera declaración de principios o incluso que no pase de ser una declaración normativa, refrendando la percepción social de que “las normas no se cumplen”.

Algunos de los periodistas consultados señalaron que existe evidencia de normas contradictorias en cuanto a transparencia y reserva o secreto de la información, y que ello permitía a los funcionarios optar entre aquellas que más le acomodaban, prefiriendo, desde luego, las que les permiten negar la información solicitada. Por ejemplo, Ángel Páez del diario *La República* y Oscar Libón del diario *Perú 21*, señalaron que las páginas web que exhiben información presupuestal de las fuerzas armadas son inútiles ya que tienden a ocultar mucha información bajo el manto del secreto de Estado. Sobre este punto SGP señala que en 2012 instruyó al Ministerio de Defensa a través del Informe 19-2012-PCM-SGP/AEPC para que mejoren la cantidad y calidad de la información sobre contrataciones. La propia SGP le brindó en 2013 al Ministerio de Defensa 100% de nivel de cumplimiento de acuerdo con su propia metodología de monitoreo.

¿Cómo avanzar?

Durante el foro de medio ambiente, los participantes enfatizaron la necesidad de que el Estado establezca, en coordinación con la ciudadanía, qué información debe ser divulgada a través de los canales de participación. Esto significa que los canales mismos deben ser adecuados según el tipo de información que se quiere divulgar, y no al revés, porque ello supeditaría la participación ciudadana a las características de los canales de acceso inconsultamente implementados por el Estado.

Según los entrevistados del sector salud:

Si el gobierno se compromete a mejorar la calidad de la participación ciudadana debe mejorar los canales o las vías para llevarla a cabo, preparar a sus funcionarios para que generen confianza en la ciudadanía, crear u obtener mejor información pública y ser más transparente con dicha información. El componente de participación ciudadana puede ser considerado el motor que mueve el cumplimiento de los demás compromisos.

Las entidades o los sectores deben indicar quién es el responsable de promover la participación ciudadana, pensando y elaborando estrategias que la estimulen, y revisarlas para introducirles mejoras. Para ello se debe encargar este objetivo a personas con adecuada capacitación y habilidad para trabajar desde una perspectiva inclusiva.

Como dijo un participante, "...es muy importante que las personas que buscan acceder a información no se sientan amedrentadas por los funcionarios, más aún si están ejerciendo un derecho fundamental. Para evitar esta situación, que es muy recurrente, es importante crear instrumentos de acceso adecuados."

En el sector ambiental, los expertos recomendaron lo siguiente:

"Mejorar la normativa que regula el proceso de participación ciudadana para crear condiciones que mejoren la calidad de dicha participación de tal modo que ésta deje de ser una formalidad que no se toma o se toma poco en cuenta antes de decidir. Se debe incluir un indicador que mida cómo el Estado toma en cuenta la opinión de la ciudadanía que es brindada en el marco de los procesos de Participación Ciudadana. Actualmente los espacios de 'concertación' o de 'diálogo' están devaluados o desacreditados porque en la práctica el Estado no toma en cuenta la opinión de los ciudadanos. Ellos sienten que estos espacios sólo expresan posiciones predefinidas o ya tomadas por el gobierno. Los indicadores deberían monitorear la recuperación de la confianza en estos espacios de discusión. Una manera de hacerlo sería, por ejemplo, obligar al Estado a señalar cuales opiniones se recogen y cuales se toman en cuenta y cuales no, y por qué motivos no han sido tomadas en cuenta. Actualmente los espacios de 'concertación' o

de 'diálogo' están devaluados o desacreditados porque en la práctica el Estado no toma en cuenta la opinión de los ciudadanos si es que va en contra de posiciones predefinidas o ya tomadas por el gobierno. Los indicadores deberían monitorear la recuperación de la confianza en estos espacios de discusión. Una manera de hacerlo sería, por ejemplo, volver pública la fiscalización que se realiza en el sector contra actos de corrupción, promoviendo la participación ciudadana en ese campo."

Esto no hace más que refrendar lo señalado también de manera unánime por los entrevistados, a saber:

"Es fundamental conectar el proceso de participación ciudadana al de acceso a la información y transparencia para darle contenido a estos conceptos en dicho ámbito. Se debe monitorear cantidad y calidad de la información necesaria para asegurar una participación ciudadana adecuada. Actualmente la participación ciudadana cuando está informada, ha sido porque ella misma ha generado su propia información. En ese sentido, una posibilidad es promover los datos abiertos para que sea la propia sociedad civil la que produzca información estratégica para las negociaciones dentro de un proceso de participación ciudadana."

Finalmente, las acciones destinadas a informar a los indicadores de este compromiso deben ser revisadas para que el compromiso n° 7 sea logrado completamente. Ello no significa que lo que el Ministerio de Economía y Finanzas ya ha realizado no sea importante y útil pero deben ser consideradas acciones que hagan más amplia la gama de canales de participación ciudadana. Internet no es la única herramienta útil para la participación ciudadana, menos aún en el Perú.

8 | FORTALECIMIENTO DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Texto del compromiso

Nuevo: Fortalecer espacio de participación ciudadana.

Antiguos:

2:a) Fortalecer los espacios de participación, concertación y fiscalización y los mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno. Darle especial atención a los espacios en donde puedan participar poblaciones vulnerables, grupos indígenas y comunidades campesinas y, en general, reconocer la diversidad de contextos socioculturales.

2:h) Mejorar espacios de participación ciudadana en concursos, remates y procesos de licitaciones.

Indicadores:

15. Número de gobiernos regionales, en cuyas jurisdicciones se implementan mecanismos de diálogo y negociación entre empresas, estado y organizaciones sociales: La implementación de audiencias públicas, mesas de diálogo, mesas técnicas, talleres de trabajo, gabinetes de trabajo diseñadas de común acuerdo ente los tres actores es lo esperable.

16. Es el porcentaje de Organizaciones de Sociedad Civil en cada región que interviene en el diseño de Planes de Desarrollo Regional y Local Concertados (PDRC – PDL) así como en los procesos de Presupuesto Participativo (PP) regional y local y los procesos vinculados a instrumentos de política sectorial o sub sectorial regional como Proyectos Educativos Regionales vinculados al PEN (Educación) PER vinculados al sector salud (Malaria, Desnutrición, VIH –ITS -TB entre otros) Planes Regionales de Derechos humanos, Planes Regionales de Igualdad de Género, Planes Regionales de Acción por la Infancia y la Adolescencia, entre otros de similares características.

17. Es el número de denuncias ciudadanas, que se canalizan por medio del ministerio público o por los órganos de control interno referidas a corrupción en entidades públicas, en cada nivel de gobierno. Se considerará como denuncia todo acto mediante el cual un ciudadano u organización pone en conocimiento la comisión de algún delito cometido por ser videntes públicos relacionado con el manejo irregular de fondos y bienes públicos.

18. Número de Gobiernos Regionales que reportan el uso de los fondos de canon a sus ciudadanos declarando a qué tipo de actividad son derivados considerando las 25 funciones de estado correspondientes: Orden Público y Seguridad, Justicia, Trabajo, Comercio, Turismo, Agropecuaria, Pesca, Energía, Minería, Industria, Transporte, Comunicaciones, Ambiente, Saneamiento, etc.) así como el estado de dicho uso.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		2:a, 2:h				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Energía y Minas, Secretaría de Descentralización, Secretaría de Gestión Pública (SGP)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Ninguno especificado				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	2:a) Espacios en mecanismos de rendición de cuentas		✓	✓		
	2:h) Espacios en concursos, remates y licitaciones		✓	✓		

AMBICIÓN

ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
2:a) Espacios en mecanismos de rendición de cuentas	Nuevo	Transformador: el compromiso es una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante
2:h) Espacios en concursos, remates y licitaciones	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 2:J) ACCESO A INFORMACIÓN PRESUPUESTAL

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	
---------------------------------------	-------------------------------------	--	--

ACCIÓN 2:E) TECNOLOGÍAS PARA COLABORACIÓN

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	
---------------------------------------	-------------------------------------	--	--

PRÓXIMOS PASOS

2:a) Espacios en mecanismos de rendición de cuentas	Trabajo continuado en la implementación básica
2:h) Espacios en concursos, remates y licitaciones	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible

¿Qué pasó?

Este compromiso n° 8 resulta del agrupamiento de dos compromisos iniciales que han pasado a ser actividades. Hasta el momento de elaboración de este informe, las actividades estaban en diferentes estados de cumplimiento, como se señala a continuación.

Fortalecer los espacios de participación, concertación y fiscalización y los mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno: la SGP encargó a una consultora externa realizar un diagnóstico sobre el nivel de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno. El estudio ha sido terminado y será publicado en 2014. Para la SGP lo más importante del trabajo de la consultora es que pone en evidencia la necesidad de que la participación ciudadana sea regulada a través de una norma del gobierno central que sea aplicable a toda la administración pública. Igualmente, según la SGP, el diagnóstico evidencia que la participación ciudadana en el nivel regional y local es muy pobre o inexistente. Promoverla será, por lo tanto, un reto mayor del Plan de Acción de Gobierno Abierto y debería ser motivo de esfuerzos especiales por parte del gobierno. El investigador del MRI considera que el cumplimiento de este compromiso es limitado.

Mejorar los espacios de participación ciudadana en concursos, remates y procesos de licitación: este compromiso inicial, que pasó a ser considerado una actividad dentro del reagrupamiento de compromisos, fue una iniciativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), y por lo tanto, es una actividad que está enteramente en su ámbito de acción y donde la SGP sólo pide información para reportar. Hasta la fecha de elaboración de este informe, sin embargo, la SGP no había recibido ninguna información. En consecuencia, no se puede concluir cuál es el nivel de cumplimiento de este compromiso.

Indicadores: Es preocupante que las dos actividades que han sido identificadas por la SGP como adecuadas para alcanzar el compromiso, difícilmente puedan ser

monitoreadas a través de los indicadores que se les ha asignado. Además, el hecho que la entidad que lidera la gestión de la información para este indicador sea el Ministerio de Energía y Minas implica que el nivel de cumplimiento estará limitado a dicho sector.

El Ministerio de Energía y Minas es quien gestiona la información necesaria para informar al indicador n° 15. Las entidades encargadas de gestionar la información para los indicadores n° 16, 17 y 18 son, respectivamente, la secretaría de Descentralización (Presidencia del Consejo de Ministros — PCM), la SGP y el Ministerio de Energía y Minas. No queda claro cómo es que estos podrán medir adecuadamente el avance en el cumplimiento del compromiso n° 8 si la actividad planificada por el gobierno para ello es “Mejorar espacios de participación ciudadana en concursos, remates y procesos de licitaciones”. El investigador independiente enfatiza la necesidad de que el gobierno revise las actividades que informarán a dichos indicadores.

Relevancia

En general, los entrevistados consideran que el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana es tan importante para la sociedad que allí se juegan, en realidad, varios de los compromisos del Plan de Acción. Por ejemplo, para participar es necesario crear y brindarle a la ciudadanía información oportuna y de calidad pero también a los propios funcionarios del Estado. Esto último se relaciona con la mejora de la integridad pública. Los mecanismos de gobierno electrónico también son importantes según la zona geográfica donde se quiere promover la participación ciudadana aunque no se debe dejar de pensar en mecanismos de gobierno electrónico distintos.

Además, lo anterior debe ser combinado con la tarea de la SGP de regular la elaboración de la documentación sobre contrataciones del Estado de manera que facilite una adecuada participación ciudadana. Visto esto desde la otra actividad, la rendición de cuentas sólo tiene sentido si es que la ciudadanía puede cotejar o comparar información

sobre las contrataciones del Estado con los ofrecimientos y el discurso previo de los funcionarios que llevaron a cabo dichas contrataciones. Por lo tanto, es importante considerar el lenguaje y la interculturalidad de la población en las actividades.

En síntesis, este compromiso ha sido considerado un posible eje alrededor del cual podrían articularse todos los demás compromisos del Gobierno Abierto para dotar al Plan de Acción de sentido y mejores indicadores.

¿Cómo avanzar?

Dado que los mecanismos de participación ciudadana adquieren gran visibilidad nacional y mundial en el campo medioambiental, el gobierno debe esforzarse por trabajar ejemplarmente en el fortalecimiento de estos mecanismos en dicho sector.

Los expertos en los sectores medioambiental y de salud manifestaron preocupación por la forma en que el Estado prestará, o no, atención a las poblaciones marginalizadas. Por ejemplo, los expertos en salud señalaron que

“en el sector salud ya existe mucha experiencia trabajando con la categoría ‘madre-hijo’ pero es necesario abrir el espectro a otras categorías, por ejemplo, a los jóvenes o a los grupos con VIH. En ese sentido, dentro de los indicadores de los compromisos sobre participación ciudadana hace falta incluir uno que mida el avance en la inclusión de sectores sociales normalmente marginados, y que en cada caso se mida el nivel de satisfacción de la participación. Esto implica que las entidades del gobierno realicen un mapa democrático e incluso de los actores sociales son los cuales van a interactuar.”

Desde un enfoque medioambiental, los expertos coincidieron en señalar lo siguiente:

“Si se conecta el componente de Transparencia al de Participación Ciudadana vemos que la información pública adquiere un sentido de utilidad especial. Además, si se entiende y se pone en práctica la transparencia dentro de esta perspectiva, rápidamente se identifican las cualidades o características de la información pública para que satisfagan las necesidades de las personas que quieren participar, como por ejemplo, que sea hecha pública en lenguaje llano y con una priorización temática. Esto implica que el proceso de elaboración de la información también sea transparente.”

También cabe mencionar que los expertos en medioambiente coincidieron en poner en relieve la importancia del lenguaje que se emplea en los procesos de participación ciudadana, especialmente en un contexto multicultural.

Las acciones destinadas a informar a los indicadores de este compromiso deben ser revisadas para que el compromiso n° 8 sea logrado completamente. Se ha encontrado que una de las actividades está bien diseñada y que deberá ser implementada adecuadamente por el gobierno para que el indicador sirva correctamente como instrumento de medición. La otra actividad denominada “Mejorar espacios de participación ciudadana en concursos, remates y procesos de licitaciones” debe ser revisada para que pueda informar, correctamente y en todas sus dimensiones, a los indicadores n° 16, 17 y 18.

Debe revisarse también a las entidades encargadas de gestionar la información.

Una recomendación unánime de los entrevistados fue la siguiente:

“Es fundamental conectar el proceso de participación ciudadana al de acceso a la información y transparencia para darle contenido a estos conceptos en dicho ámbito. Se debe monitorear cantidad y calidad de la información necesaria para asegurar una participación ciudadana adecuada. Actualmente la participación ciudadana cuando está informada, ha sido porque ella misma ha generado su propia información. En ese sentido, una posibilidad es promover los datos abiertos para que sea la propia sociedad civil la que produzca información estratégica y en lenguaje llano para las negociaciones dentro de un proceso de participación ciudadana.”

Dentro del sector medioambiental los espacios y mecanismos de participación ciudadana deben reflejar el cumplimiento de la publicación de toda la información pertinente generada por el otorgamiento de derechos de hidrocarburos, electricidad, minería, forestal y en los procesos de evaluación de los estudios de impacto ambiental. También los documentos y otra información relevante, así como los talleres y audiencias públicas, deben ser publicados. Actualmente, no se publica ninguna información acerca de esos talleres y audiencias de manera que solamente es posible conocerlos, por ejemplo, a través de lectura de expedientes en el Ministerio de Energía y Minas.

Los periodistas Edmundo Cruz y Oscar Libón coincidieron en señalar la importancia del indicador n° 17 del Plan para evaluar la confianza de la ciudadanía en la potestad sancionadora del Estado. Libón señaló, además, que ese indicador también debe registrar los resultados de los procesos y hacerlos públicos de manera amigable y accesible para que sea una herramienta que desincentive la corrupción.

Finalmente, el informe hace notar el hecho de que el Ministerio de Energía y Minas sea el responsable de la gestión de la información en circunstancias de que se trata de tema que evidentemente trasciende sus competencias. En ese sentido, se recomienda una revisión de la actividad que informará al indicador respectivo .

9 | FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Texto del compromiso

Nuevo: Fortalecer capacidades de las organizaciones de sociedad civil y de funcionarios de entidades públicas para la participación ciudadana.

Antiguos:

2:b) Fortalecer las capacidades de las instituciones de la sociedad civil y de la ciudadanía para garantizar una participación y vigilancia informada y activa en la gestión de las políticas públicas, sensibilizándoles sobre sus derechos y sus responsabilidades al involucrarse en estos procesos

3:s) Elaborar propuesta de participación ciudadana escolar

2:c) Fortalecer las capacidades de los funcionarios y servidores públicos para dar importancia a los procesos de participación ciudadana, así como para garantizar que estos se realicen de forma exitosa y de acuerdo a las normas.

Indicador:

19. Es el Porcentaje de ciudadanos a nivel nacional y por región, satisfechos con los niveles de participación ciudadana en su lugar de residencia. Para su levantamiento deberá considerarse por lo menos los tres niveles institucionales básicos de participación en la política pública: Presupuestos Participativos, Planes de desarrollo concertados y los Consejos de coordinación. Los niveles regional y local deberán ser considerados por lo menos en una etapa de generalización de las mediciones.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		2:b, 2:c, 3:s				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Secretaría de Gestión Pública (SGP)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumentar la integridad pública				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	2:b) Capacidades de instituciones sociedad civil		✓	✓		
	3:s) Propuesta para participación ciudadana escolar		✓			
2:c) Capacidades de funcionarios y servidores públicos		✓				

AMBICIÓN		
ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
2:b) Capacidades de instituciones sociedad civil	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:s) Propuesta para participación ciudadana escolar	Nuevo	Poco: el compromiso es un paso incremental aunque positivo en la práctica de la política pública relevante
2:c) Capacidades de funcionarios y servidores públicos	Nuevo	Transformador: el compromiso es una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 2:B) CAPACIDADES DE INSTITUCIONES SOCIEDAD CIVIL

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
Ninguna especificada	Ninguna especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 3:S) PROPUESTA PARA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ESCOLAR

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
Ninguna especificada	Ninguna especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 2:C) CAPACIDADES DE FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
Ninguna especificada	Ninguna especificada	Cumplimiento proyectado	

PRÓXIMOS PASOS

2:b) Capacidades de instituciones sociedad civil	Trabajo continuado en la implementación básica
3:s) Propuesta para participación ciudadana escolar	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
2:c) Capacidades de funcionarios y servidores públicos	Trabajo continuado en la implementación básica

¿Qué pasó?

El compromiso n° 9 expresa el agrupamiento de tres compromisos iniciales. Hasta la fecha de elaboración de este informe, su estado de avance era el siguiente.

Fortalecer las capacidades de las instituciones de la sociedad civil y de la ciudadanía: la SGP estaba trabajando con el proyecto USAID-Prodes en el diseño de un programa de fortalecimiento de capacidades

para ciudadanos en materia de participación y vigilancia ciudadana (énfasis en educación, salud y residuos sólidos). Este programa está en elaboración y no hay una fecha específica para su término, lo que implica un progreso limitado en esta actividad.

Elaborar una propuesta para la participación ciudadana escolar: este compromiso está en revisión para evaluar si se mantiene o es eliminado. Dentro



del Plan de Acción no se articula de manera clara con las demás actividades. Por otra parte, la SGP no tiene capacidad de injerencia en su cumplimiento. Este compromiso no ha sido iniciado.

Fortalecer las capacidades de los funcionarios y servidores públicos para dar importancia a los procesos de participación ciudadana: la SGP contrató a un consultor externo (pagado por USAID-Prodes) para elaborar material de capacitación que ya fue entregado y que está en proceso de validación por parte de la SGP. Está previsto que este material sea publicado a inicio de 2014 y que la implementación de la actividad de capacitación se inicie entre febrero o marzo de 2014. Con todo, no existe una metodología para desarrollar esta actividad pero está previsto que se genere esta metodología. Se deduce así que el avance de esta actividad es limitado.

Indicador: el indicador n° 19, que agrupa a las tres actividades del compromiso n° 9, al ser muy amplio, puede dejar pasar mucha información importante como la señalada por los especialistas. En ese sentido, será un reto para la entidad encargada de gestionar dicha información —la SGP—lograr que se recabe la mejor información sobre el tema.

Relevancia

Este compromiso y su respectivo indicador n° 19 han sido los más destacados en los *focus groups*. El *focus group* de salud destacó la importancia de medir avances en la calidad de la participación ciudadana, por ejemplo, midiendo si las propuestas de la ciudadanía son o no registradas y consideradas por el gobierno. A este punto se orienta el primer compromiso original. En el sector medioambiental también se aludió a la medición del nivel de implementación de propuestas ciudadanas al señalar que “actualmente los espacios de ‘concertación’ o de ‘diálogo’ están devaluados o desacreditados porque en la práctica el Estado no toma en cuenta la opinión de los ciudadanos si es que va en contra de posiciones predefinidas o ya tomadas por el gobierno”.

¿Cómo avanzar?

Las acciones destinadas a informar los indicadores de este compromiso deben ser revisadas para que el compromiso n° 9 sea conseguido completamente, abordando para ello, un conjunto de elementos que normalmente no son considerados.

Los expertos en salud quisieron dejar constancia de que los compromisos de mejoramiento de la participación ciudadana deben tomar en cuenta “cómo es que estos espacios dejan de ser considerados como lugares de confrontación entre ideas opuestas”.

Durante los dos *focus groups* hemos podido identificar tres opiniones comunes sobre cómo incrementar el impacto del compromiso n° 9.

1. Las respuestas de las entidades debe contabilizarse si es acorde a lo que se ha solicitado, completo y si se adecúa a los requerimientos formales de las personas, como por ejemplo incorporar el elemento multicultural, que existan documentos en otras lenguas, etc.
2. La satisfacción del público debe ser medida a partir de la revisión de las respuestas que se conformaron a la información solicitada y fueron provistas de manera completa, clara, comprensible, y en el idioma del solicitante.
3. Lo más importante es conectar el acceso a la información pública con el proceso de participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales, tomando en cuenta el contexto multicultural.

10 | DESARROLLO DE INSTRUMENTOS QUE FACILITEN INTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN DEL ESTADO

Texto del compromiso

Nuevo: Mejorar y desarrollar instrumentos de tecnología de información y comunicación (tic) que faciliten la integración de la información del estado.

Antiguos:

4.a) Promover la disposición progresiva de datos abiertos entre las entidades públicas. (Reformulado en el agrupamiento de compromisos del siguiente modo: Desarrollar tecnologías para la promoción del "open Data")

4:b) Reducir la brecha digital, elaborando políticas de inclusión digital y alfabetización digital que dialoguen con los diversos contextos socioculturales y geográficos del país

4:d) A través de la Plataforma de Interoperabilidad se trabajará en incrementar el número de servicios facilitados por ella, así como optimizar y reducir los tiempos de respuesta de los trámites ciudadanos, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional.

4:e) Integración de los procesos de los Sistemas Integrados de Administración Financiera, de Gestión Administrativa y del Sistema Nacional de Inversión Pública del Estado.

Indicador:

20. Es el número de servicios públicos que vinculan a más de una entidad pública en la provisión de los mismos y que operan en la plataforma de interoperabilidad del estado. (constitución de empresas en 72 horas, consulta de grados y títulos con la ANR)

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		4:a, 4:b, 4:d, 4:e				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico y Informática (ONGEI)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	4:b) Reducir la brecha digital		✓		✓	
	4:d) Incrementar servicios de la Plataforma de Interoperabilidad					✓
	4:e) Integración de sistemas					✓
Tecnologías para "Open Data" (4:a)	✓			✓		

AMBICIÓN

COMPROMISO ORIGINAL	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
4:b) Reducir la brecha digital	Nuevo	Transformador: el compromiso es una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante
4:d) Incrementar servicios de la Plataforma de Interoperabilidad	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
4:e) Integración de sistemas	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
Tecnologías para "Open Data" (4:a)	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 4:B) REDUCIR LA BRECHA DIGITAL

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	NO INICIADO LIMITADO SUSTANTIVO COMPLETO
---------------------------------------	-------------------------------------	--	---

ACCIÓN 4:D) INCREMENTAR SERVICIOS DE LA PLATAFORMA DE INTEROPERABILIDAD

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	NO INICIADO LIMITADO SUSTANTIVO COMPLETO
---------------------------------------	-------------------------------------	--	---

ACCIÓN 4:E) INTEGRACIÓN DE SISTEMAS

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	NO INICIADO LIMITADO SUSTANTIVO COMPLETO NO SE PUEDE DEDUCIR
---------------------------------------	-------------------------------------	--	--

ACCIÓN TECNOLOGÍAS PARA "OPEN DATA" (4:A)

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	NO INICIADO LIMITADO SUSTANTIVO COMPLETO
---------------------------------------	-------------------------------------	--	---

PRÓXIMOS PASOS

4:b) Reducir la brecha digital	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
4:d) Incrementar servicios de la Plataforma de Interoperabilidad	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
4:e) Integración de sistemas	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
Tecnologías para "open Data" (4:a)	Trabajo continuado en la implementación básica

¿Qué pasó?

En el compromiso n° 10 están agrupados cuatro compromisos del Plan original. Hasta la elaboración de este informe, el avance en el desarrollo de las cuatro actividades agrupadas en este compromiso era el siguiente:

Reducir la brecha digital, elaborando políticas de inclusión digital y alfabetización digital: esta actividad está a cargo de la ONGEI la cual tiene rango de órgano o ente rector en el tema. La última notificación recibida por la SGP fue la aprobación de la Política Nacional de Gobierno Electrónico durante 2013, la que ha sido registrada como un avance sustantivo en esta materia dentro del Plan de Gobierno Abierto.

Incrementar servicios a través de la Plataforma de Interoperabilidad: según la SGP, esta actividad es de la entera responsabilidad de la ONGEI. Al revisar la Política Nacional de Gobierno Electrónico, constatamos que esta actividad también recae en el ámbito del objetivo n° 1 de dicha Política que consiste en "Fortalecer el gobierno electrónico en las entidades de la Administración Pública, garantizando su interoperabilidad y el intercambio de datos espaciales...". En cuanto a su cumplimiento, hay escasa evidencia de mejoras a la Plataforma. Como ejemplo, en diciembre de 2013, se realizó un taller, dirigido por un funcionario uruguayo especializado en esta temática para compartir con funcionarios públicos peruanos las lecciones aprendidas por ese país en relación a su plataforma.¹

Integración de los procesos: por la temática (administración financiera, gestión administrativa e inversión pública), la SGP considera que esta actividad está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas. Por el soporte que se emplea en la gestión de dicha información y por estar enmarcado dentro del Plan de Acción de Gobierno Abierto, esta actividad debería formar parte de las actividades bajo responsabilidad de la ONGEI y estar adscritas a la Política Nacional de Gobierno Electrónico. Según la SGP, el resultado de esta actividad será que el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), ambos bajo el control MEF, dialoguen entre sí para mejorar la calidad de la información. La SGP no interviene en el proceso. El ente rector de esta actividad es el MEF, aunque la ONGEI es rector en gobierno electrónico. La SGP monitorea el cumplimiento de esta actividad para los efectos del Plan de Acción de Gobierno Abierto pero, hasta la fecha, no ha recibido información. Por ser un proceso interno, el investigador del MRI no pudo determinar cuál era el nivel de cumplimiento de esta acción.

Desarrollar tecnologías para la promoción del "open data": esta actividad está a cargo de la SGP la cual ha encargado a un consultor externo el diseño y la metodología para ejecutarla. El consultor está elaborando una propuesta de portal de datos abiertos del Estado peruano que esperaba terminar al final de 2013. Por lo tanto, se deduce que este compromiso tiene una implementación limitada.

De acuerdo con un asesor de SGP esta actividad se orienta hacia el logro de algo similar al portal de datos abiertos del gobierno de los Estados Unidos. El Banco Interamericano de Desarrollo provee el financiamiento para esta actividad. No hay evidencia de que las actividades estén coordinadas con la ONGEI a pesar de que los objetivos n° 3 y 5 de la Política Nacional de Gobierno Electrónico hacen referencia a la integridad y disponibilidad de la información, así como a la transformación de la sociedad peruana en una "Sociedad de la Información". Además, el Plan de la ONGEI no menciona los 'datos abiertos'.

Relevancia

No ha sido posible determinar el impacto social de estos compromisos ya que están centrados en el diseño de herramientas tecnológicas para mejorar la gestión pública. Este ha sido el compromiso que menos interés ha generado entre los entrevistados. Según su opinión general, aunque sus resultados pueden ser beneficiosos, la implementación de estas actividades y la evaluación del cumplimiento del compromiso general, están, por tener un diseño técnico, en manos de expertos del Estado.

Sin embargo, el cumplimiento de estos compromisos es importante, sobre todo en lo que se refiere a la relación entre las personas y los servicios públicos que necesitan para satisfacer sus necesidades. Se trata de un asunto relevante toda vez que la reducción de la brecha digital es una forma de eliminar las dificultades geográficas para que las personas se conecten entre sí y con los servicios del Estado.

¿Cómo avanzar?

El investigador MRI considera que la actividad debe ser precisada tanto en la definición del público objetivo (diferentes grupos de interés) como en la metodología para desarrollar herramientas tecnológicas que los beneficien y, siguiendo la opinión de los especialistas consultados, debe realizarse dentro de un proceso riguroso y participativo—a cargo de la ONGEI con un espacio institucionalizado para que la ciudadanía participe—para lograr que se recabe la mejor información sobre el tema.

Según Samuel Rotta, subdirector de la organización Proética, el gobierno debería abrir un debate para diseñar una estrategia que le de sentido a los instrumentos tecnológicos que prevé el Plan de Acción. Esto implica que se debería definir una estrategia para implementar este componente del Plan de Acción buscando soluciones a problemas concretos, por ejemplo, en el ámbito de la participación ciudadana o en el del acceso a la información pública. Si bien la SGP, a través de un consultor, está realizando actividades destinadas a recabar información de posibles usuarios de datos

abiertos, es importante anotar que los entrevistados señalaron que esta herramienta debe enfocarse a solucionar problemas específicos relacionados con poca producción y acceso a información de calidad en áreas prioritarios de la administración pública por su relevancia o impacto social. Sería importante que la SGP y la ONGEI se coordinen para que la promoción de los datos abiertos sean un objetivo a alcanzar dentro de un plazo definido en el Plan de la ONGEI. Esto no está mencionado en el Plan pero es importante para promover el Gobierno Abierto. En tal sentido, Rotta cree que el gobierno debería dar a conocer un objetivo concreto y de alcance medible a través de los instrumentos tecnológicos que propuestos en el Plan de Acción.

Siguiendo la opinión de Rotta, el investigador del MRI recomienda que el desarrollo de las herramientas tecnológicas se oriente hacia el logro de objetivos concretos y medibles. Estos objetivos deben dar respuesta a demandas informativas de diversos grupos de interés, dentro de un proceso de mejora continua. El apoyo y la participación amplios sectores de ciudadanos e instituciones y de los grupos de desarrolladores *hackers*, de manera formal como parte del proceso, sería de máxima utilidad para mejorar los resultados de las actividades que ya viene realizando la SGP.

El Estado no debería abocarse exclusivamente a desarrollar los instrumentos tecnológicos sin considerar necesidades sociales de otra índole para satisfacer demandas similares. Este fue uno de los mensajes de los expertos en lo medioambiental que desarrollan actividades con minorías lingüísticas. El Estado también debe responder a las necesidad de conexión de estos grupos tomando en cuenta la diversidad e implementando soluciones específicas. La Sociedad de la Información que persigue el Plan de Gobierno Abierto a través de la Política diseñada por la ONGEI debe atender esta realidad.

¹ "ONGEI – PCM organizará Taller sobre la Plataforma de Interoperabilidad", *Presidencia del Consejo de Ministros*, 12 diciembre 2013, <http://bit.ly/1duuZL0>

11 | MEJORAMIENTO DE LAS NORMAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Texto del compromiso

Nuevo: Mejorar el marco normativo sobre gobierno electrónico.

Antiguo: 4:c) Conformar una Comisión Multisectorial de Seguimiento de la Agenda Digital Peruana 2.0.

Indicador: 21. Es el Porcentaje de Entidades Públicas por nivel de gobierno, que elaboran e implementan sus Planes Estratégicos de Gobierno Electrónico. Ello supone que dispone de un documento que muestra una jerarquía de objetivos (objetivo general, objetivos específicos o resultados, estrategias o líneas de trabajo, acciones o actividades) presupuesto y metas de logro en tiempos estimados. Adicionalmente, las actividades del plan deberán estar presentes en el POI institucional."

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO					
ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		4:c			
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI)			
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada			
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No			
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles			
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Mejorar los servicios públicos			
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS
					✓
AMBICIÓN					
¿NUEVO O PREEXISTENTE?		IMPACTO POTENCIAL			
Nuevo		Ninguno: el compromiso mantiene el <i>status quo</i>			
NIVEL DE CUMPLIMIENTO					
ACCIÓN 2:B) CAPACIDADES DE INSTITUCIONES SOCIEDAD CIVIL					
FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual			
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado			
PRÓXIMOS PASOS					
4:c) Comisión Multisectorial de Seguimiento de la Agenda Digital			Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible		

¿Qué pasó?

En el caso del compromiso n° 11 el gobierno ha obviado el agrupamiento propuesto durante el proceso de reagrupamiento de compromisos. Ahora bien, si comparamos el informe de auto-evaluación con la ayuda memoria del consultor Cancino, se constata que se ha producido una inversión de actividades. Es decir, las que debían informar al indicador n° 21 han pasado a informar al indicador n° 22 y viceversa. Creemos que se trata de un error pero, mientras esto no sea confirmado por la SGP, nuestro análisis lo considera como cierto.

La SGP señala que una Comisión Multisectorial para hacer el seguimiento de la implementación de esta política es la Comisión que hace seguimiento a la Agenda Digital 2.0. No obstante al término de este relevamiento de información (diciembre de 2013) la SGP no tiene información proveniente de la ONGEI sobre los avances de la Política Nacional de Gobierno Electrónico en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto. De otro lado, la documentación sobre la Política Nacional de Gobierno Electrónico¹ publicada en las páginas del Estado Peruano no evidencia la implementación de actividades tendientes a cumplir sus objetivos.² También existe una Comisión Multisectorial para el seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información (www.codesi.gob.pe), denominada Agenda Digital Peruana, aunque ésta no incorpora la Política Nacional de Gobierno Electrónico.³

Relevancia

La SGP considera que la Comisión de Seguimiento de la PNGE es el instrumento adecuado para evaluar su implementación. Por lo tanto, se trata de una decisión importante que debe ser tomada lo antes posible por la instancia pertinente.

Este compromiso no ha generado mucho interés entre los entrevistados ya que, según su opinión general, sus resultados tendrán incidencia sólo en la gestión interna estatal. En ese sentido, los beneficios concretos para los ciudadanos, como la relevancia de este compromiso para las ideas de Gobierno Abierto, son inciertos.

¿Cómo avanzar?

La actividad debe ser implementada mediante el nombramiento de los integrantes de la Comisión de seguimiento, o en su defecto, incorporando este seguimiento a las comisiones vinculadas preexistentes.

Las recomendaciones para este compromiso son muy similares a las del compromiso precedente. El investigador independiente considera que la actividad debe ser precisada y, siguiendo la opinión de los especialistas consultados, debe ser realizada dentro de un proceso riguroso y participativo—a cargo de la ONGEI pero abriendo con espacio institucionalizado para la ciudadanía participe— de manera que permita recabar la mejor información sobre el tema.

Según el especialista entrevistado, Samuel Rotta, subdirector de Proética, el gobierno debería abrir un debate para diseñar una estrategia que le de sentido a los instrumentos tecnológicos que prevé el Plan de Acción. La herramienta tecnológica a la que más especialistas hicieron referencia fue la de los datos abiertos pero aplicada a solucionar problemas relacionados con el escaso acceso a información de calidad en sus respectivos ámbitos de interés. Rotta cree que el gobierno debería dar a conocer un objetivo concreto y medible a través de los instrumentos tecnológicos que proponen en el Plan de Acción.

Finalmente, para garantizar que las iniciativas sobre gobierno electrónico sean relevantes en relación al Gobierno Abierto, y exitosamente usadas por los ciudadanos, se recomienda explicitar como podrían involucrarse formalmente en los procesos de mejoras tecnológicas.

¹ PNGE disponible en: <http://bit.ly/1gWb5tb>

² Para más información se sugiere revisar el Esquema de la PNGE elaborado por los especialistas Pablo Valdivia (<http://bit.ly/1eXr20Q>) y Jaddy Fernández (sin fecha) (<http://bit.ly/LrbsSG>)

³ Se puede acceder a los varios documentos de la Agenda Digital Peruana en: http://www.codesi.gob.pe/agenda_digital/codesi_agenda_digital.php

12 | ARTICULACIÓN DE LOS ESFUERZOS ESTATALES

Texto del compromiso

Nuevo: Articular los esfuerzos que desarrollan las entidades públicas en el marco del gobierno electrónico.

Antiguos:

4:i) Diseñar un marco normativo que garantice la integridad y seguridad de la información, permitiendo un adecuado acceso a la información de forma segura, para lo cual se debe tomar emitir normas técnicas que respondan a los estándares nacionales e internacionales sobre protección de infraestructura crítica y ciberseguridad.

4:f) Diseñar e implementar normas e incentivos necesarios para que las entidades públicas del gobierno nacional, regional o local implementen la simplificación administrativa.

Indicador: 22. Es el número de acciones desarrolladas por dos o más entidades públicas de manera conjunta orientadas a avanzar en la agenda digital (ver Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, Agenda Digital 2.0). Estas acciones pueden ser políticas (planes conjuntos o articulados, desarrollo de marco normativo, declaraciones conjuntas, convenios interinstitucionales), tecnológicas (conectividad, redes, soluciones de comunicación innovadoras soportadas por el Protocolos de Internet) informativas (seminarios, talleres, conferencias).

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		4:f, 4:i				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico y Informática (ONGEI)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	4:i) Marco para la seguridad de la información	✓				
4:f) Simplificación administrativa					✓	

AMBICIÓN		
ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
4:i) Marco para la seguridad de la información	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
4:f) Simplificación administrativa	Nuevo	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 4:I) MARCO PARA LA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 4:F) SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	

PRÓXIMOS PASOS

4:i) Marco para la seguridad de la información	Trabajo continuado en la implementación básica
4:f) Simplificación administrativa	Nuevo compromiso basado en la implementación existente

¿Qué pasó?

Como es el caso del compromiso anterior, en el compromiso n° 12 el gobierno ha obviado el agrupamiento propuesto durante el reagrupamiento de compromisos. Además, comparando el informe de auto-evaluación con la ayuda memoria del consultor Cancino, se constata que se ha producido una inversión de actividades de manera que las que debían informar al indicador n° 21 han pasado a informar al indicador n° 22 y viceversa. Creemos que se trata de un error pero mientras esto no sea aclarado por la SGP, este análisis lo tomará como cierto.

Hasta la fecha, las actividades han tenido el siguiente grado de cumplimiento:

Diseñar un marco normativo que garantice la integridad y seguridad de la información: esta actividad se asienta en el objetivo n° 3 de la Política Nacional de Gobierno Electrónico (PNGE) que señala: "Garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información en la administración pública mediante mecanismos de seguridad de la información gestionada..." Se trata, por lo tanto, de una actividad que está enteramente en el ámbito de la ONGEI, la cual debe plantear un marco normativo para dicho tema. En consecuencia, el seguimiento de esta actividad también depende de que se constituya la comisión multisectorial mencionada en el compromiso n° 11. La SGP está pendiente de que esto ocurra y de nuevas actividades cuyo cumplimiento le sea informado. Por lo tanto, al parecer la implementación de este compromiso no ha sido iniciada.

Diseñar normas e incentivos para la simplificación

administrativa: esta actividad está bajo la responsabilidad de la SGP. Se ha avanzado en la elaboración de normas y documentación, como son el Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2013-2016 y el manual de Mejor Atención al Ciudadano, también publicado en 2013. Cada entidad debe implementar sus iniciativas y el reto para la SGP es hacer un seguimiento riguroso de la calidad de la implementación.

Habiendo cumplido este compromiso sustantivamente, la SGP está elaborando los lineamientos para homogenizar la implementación. Pretende recabar información sobre lo que cada entidad ha hecho sobre este tema a la fecha, aunque aún no comienza a hacerlo. Según la SGP, es probable que este levantamiento de información se plantee como una actividad del siguiente Plan de Acción.

Relevancia

Asegurar la integridad de la información que produce el Estado es un problema pendiente de solución que entorpece toda la actividad estatal durante los procesos de toma de decisiones. Uno de los problemas más importantes detectados durante las reuniones de expertos focalizadas en Salud y Medio Ambiente y las entrevistas a periodistas, es que los funcionarios públicos tienden a tomar decisiones con poca y mala información debido a que la información se pierde o varía sin ningún control. Por lo tanto, todos los interesados reclaman que el Estado profundice en su política para asegurar la integridad de la información producida por la administración pública. El investigador hace suyo este pedido.

¿Cómo avanzar?

La elaboración normativa es un primer paso aunque no es el único. Para la actividad que corresponde al ámbito de la ONGEI debe ser creada la comisión que brinde seguimiento a la PNGE ya que la actividad 4.i está enteramente comprendida dentro de dicho documento.

Con respecto a la simplificación administrativa, los lineamientos para homogenizar la aplicación de estas normas deben ser elaborados. Estos tienen que incorporar la transparencia y rendición de cuentas externa. Por ejemplo, se podrían hacer público los informes sobre las reparticiones de gobierno que no han adoptado las normas de simplificación.

COMPROMISOS OMITIDOS DEL TEMA “MEJORAR LOS NIVELES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”

Texto del compromiso

Antiguos:

1:d) Revisión y mejora de la normatividad referida a la gestión documentaria, involucrando en la coordinación a las entidades involucradas en el sistema.

1:e) Establecer perfiles para funcionarios responsables de acceso a información así como para los funcionarios responsables de la atención al público, para mejorar la calidad de la atención y el acceso a información directa.

1:g) Revisar y fortalecer los instrumentos de seguimiento a la implementación de la normatividad sobre transparencia y acceso a información pública (el Informe Anual de las solicitudes de acceso a la información atendidas y no atendidas, el Informe de Fiscalización posterior aleatoria de los procedimientos administrativos y el Informe sobre cumplimiento del TUPA).

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		1:d, 1:e, 1:g				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Secretaría de Gestión Pública (SGP)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Ninguno especificado				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	ACCIÓN	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	1:d) Normas de gestión documentaria				✓	
	1:e) Perfiles de funcionarios acceso a la información	✓				
1:g) Instrumentos de seguimiento	✓		✓			

AMBICIÓN		
ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
1:d) Normas de gestión documentaria	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
1:e) Perfiles de funcionarios acceso a la información	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
1:g) Instrumentos de seguimiento	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 1:D) NORMAS DE GESTIÓN DOCUMENTARIA

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 1:E) PERFILES DE FUNCIONARIOS ACCESO A LA INFORMACIÓN

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 1:G) INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	OFICIALMENTE RETIRADO

PRÓXIMOS PASOS

1:d) Normas de gestión documentaria	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
1:e) Perfiles de funcionarios acceso a la información	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
1:g) Instrumentos de seguimiento	Ninguno: Abandonar compromiso

¿Qué pasó?

Sobre el compromiso 1:d), la SGP señala que con apoyo del BID contrató a una consultora para que realice un diagnóstico y recomendaciones de mejora de la gestión de los archivos. Se creó un grupo de trabajo especializado con la finalidad de elaborar el diagnóstico. Además se recogió evidencias del estado de los archivos. Este diagnóstico ya existe pero no ha

sido aún publicado. Sobre compromiso 1:e) no hay evidencia de que se haya iniciado su implementación.

El compromiso 1:g) fue mantenido como compromiso dentro del proceso de reformulación del Plan de Acción coordinado por el consultor Cancino. Al final del proceso, sin embargo, el compromiso cambió de nombre y pasó a ser denominado "Desarrollar instrumentos para incrementar la transparencia

y acceso a la información”, englobando a cuatro antiguos compromisos que pasaron a ser las ‘actividades’ descritas más arriba. Este cambio no ha sido explicado oficialmente.

Relevancia

Tal como está escrito, la relevancia del compromiso 1:d) en función de los valores de Gobierno Abierto no está clara. Comparado con varios de los compromisos que si son potencialmente transformadores, no parece que éste pudiera contribuir significativamente a la apertura del gobierno.

La SGP ha aclarado que este compromiso tiene que ver con la mejora de archivos de gestión en las entidades de la administración pública. Si bien el diagnóstico no ha sido publicado, la SGP ha señalado algunas de las evidencias:

- No cuentan con instalaciones físicas adecuadas y estantería suficiente para sus archivos, lo que origina que sean depositados en ambientes poco adecuados.
- Tienen problemas para una óptima conservación de los archivos y tampoco han implementado medidas control y de seguridad adecuadas.
- No cuentan con archivos centrales.
- La función archivística muchas veces es ejercida por personal que no tiene formación en archivo y el personal que tiene dicha formación no es capacitado permanentemente.
- La debilidad de la función de supervisión del Archivo General de la Nación por la falta de recursos, lo cual no le ha permitido fiscalizar adecuadamente el cumplimiento de las normas archivísticas e imponer las sanciones por su incumplimiento.

No obstante, la actividad se refiere a mejora de la normatividad sobre gestión documentaria. En ese sentido, habrá que esperar a que dicha nueva normativa entre en vigencia para apreciar su eficacia como herramienta de mejora de la gestión.

Por otro lado, el compromiso 1:e) sí podría haber tenido un impacto muy importante. Perfiles públicos de los responsables para solicitudes de acceso a información establecería un nuevo nivel de transparencia y rendición de cuentas, por desincentivar el rechazar o ignorar solicitudes.

El impacto potencial del compromiso 1:g) es el mismo en cuanto a su capacidad de garantizar la rendición de cuentas externas hacia la población. Su alta relevancia ha sido evidenciada al mantenerse como tal luego del proceso de revisión del Plan de Acción. Debe destacarse que, según información proporcionada por el consultor Cancino, durante el proceso de revisión, los propios funcionarios públicos de las entidades convocadas establecieron la nueva organización del Plan de Acción y mantuvieron los compromisos como tales o los convirtieron en actividades supeditadas a los mismos. Esto quiere decir que los funcionarios públicos reconocen su importancia.

¿Cómo avanzar?

El compromiso original 1:d) debe ser reformulado para explicitar su relevancia para el Gobierno Abierto. Es muy posible que una reforma de las normas de gestión de documentos, bien diseñada, resulte de mucha utilidad.¹

El compromiso 1:e) debe ser retomado por la SGP e incluido como compromiso o como actividad de otro compromiso en el nuevo Plan de Acción. En caso contrario, debe explicarse por qué fue descartado. El compromiso 1:g) debe ser incluido dentro de otros compromisos. Así sus siguientes pasos están señalados de acuerdo con las actividades que le corresponden dentro del campo: Mejorar los Niveles de Transparencia y Acceso a la Información.

¹ Sobre este tema, ver por ejemplo el informe de Aída Luz Mendoza N., “ISO 15489 sobre Gestión Documental y la norma técnica peruana”, abril 2009, <http://bit.ly/1dDI7Q4>

COMPROMISOS OMITIDOS DEL TEMA "PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA"

Texto del compromiso

Antiguos:

2:d) Promover en las instituciones públicas la utilización de tecnologías de la información para recoger opiniones y sugerencias de la ciudadanía, así como para devolverle a ésta información relevante.

2:g) Adoptar los acuerdos plenarios supremos de la Corte Suprema de Justicia, previa discusión con la ciudadanía, entidades privadas y otras entidades públicas, a través de la realización de foros y/o audiencias.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		2:d, 2:g				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Secretaría de Gestión Pública (SGP)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Ninguno especificado				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	2:d) Tecnologías para participación	✓	✓		✓	
2:g) Acuerdos plenarios supremos	✓	✓				
AMBICIÓN						
ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL				
2:d) Tecnologías para participación	Nuevo	Transformador: el compromiso es una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante				
2:g) Acuerdos plenarios supremos	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado				

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 2:D) TECNOLOGÍAS PARA PARTICIPACIÓN

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	OFICIALMENTE RETIRADO
---------------------------------------	-------------------------------------	--	-----------------------

ACCIÓN 2:G) ACUERDOS PLENARIOS SUPREMOS

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	
---------------------------------------	-------------------------------------	--	--

PRÓXIMOS PASOS

2:d) Tecnologías para participación	Ninguno: Abandonar compromiso
2:g) Acuerdos plenarios supremos	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible

¿Qué pasó?

Según el consultor Cancino y el asesor Eduardo Pezo de la SGP, durante el proceso de revisión de los compromisos se observó que, dado que ambas eran muy similares, la actividad 2:d) había sido fusionada con la actividad 2:e) del componente “Promover la Participación ciudadana”. Dicha fusión no ha sido explicada oficialmente.

Respecto a la actividad 2:g) no existe información oficial sobre el motivo de su eliminación, ni evidencia de que su implementación haya sido iniciada por separado. De acuerdo con la escasa información recabada por el investigador local, este compromiso buscaba identificar e incorporar a las normas de la administración pública los estándares sobre derechos fundamentales y obligaciones de la administración establecidos por la Corte Suprema en materias específicas que tuviesen impacto en el Gobierno Abierto.

Relevancia

Como se señaló, el componente de “Promover la Participación Ciudadana” ha sido considerado muy relevante por todos los entrevistados. Las tecnologías de la información para promover ese objetivo cumplen un rol significativo aunque los expertos también han señalado que no sólo se deben considerar estos canales puesto que muchas personas utilizan mecanismos más simples.

En cuanto al compromiso de acuerdos plenarios, si bien no existe información muy clara sobre sus objetivos y metodología, como se indicó antes,

se trataría de un ejercicio de adaptación de la jurisprudencia de la Corte Suprema al ámbito de la administración cuya implementación podría implicar la creación de instancias de discusión y participación ciudadana bastante interesantes .

¿Cómo avanzar?

Para cada sector el gobierno debe definir una estrategia que incorpore las tecnologías de la información para que los ciudadanos tengan evidencia de los retos, objetivos, logros y avances del Plan de Acción; puedan opinar al respecto; y saber si su opinión fue considerada o no y las razones de ello. Se hizo bien al eliminar este compromiso como tal e incluirlo como componente del compromiso 2:e) “Ampliar el uso de las tecnologías de la información para facilitar una mayor colaboración entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía”.

En cuanto al compromiso referido a los acuerdos plenarios, la Corte Suprema debe ser proactiva y crear una metodología participativa tendiente a clarificar e implementar este compromiso y darle un plazo de cumplimiento.

Estos canales de información por sí mismos no cumplen ninguna función. Necesitan canalizar información clara y comprensible para todos los interesados de manera que efectivamente sirvan para promover la transparencia y la participación ciudadana. Estos canales deben adecuarse a cada contexto en donde se busca promover la participación de la ciudadanía.

COMPROMISOS OMITIDOS DEL TEMA "AUMENTAR LA INTEGRIDAD PÚBLICA" (PRIMERA PARTE)

Texto del compromiso

Antiguos:

3:h) Desarrollar un Observatorio de Gobernabilidad en donde se haga seguimiento a indicadores relativos a la normatividad sobre integridad pública.

3:i) Difundir información a la ciudadanía sobre el resultado de las investigaciones por infracciones administrativas vinculadas a actos de corrupción.

3:l) Promover la revisión del instrumento Hojas de Vida del Jurado Nacional de Elecciones y sancionar a los partidos políticos y candidatos que la vulneren.

3:n) Revisar el marco normativo de los Programas Sociales en diálogo con los gobiernos descentralizados, para propiciar la transparencia y gestión descentralizada y centralizada, según sea el caso.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		3:h, 3:i, 3:l, 3:n				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Secretaría de Gestión Pública (SGP)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumentar la integridad pública				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	3:h) Observatorio de Gobernabilidad		✓	✓		
	3:i) Difundir infracciones administrativas	✓				
	3:l) Hojas de Vida del Jurado Nacional de Elecciones			✓		
3:n) Marco normativo de programas sociales	✓					

AMBICIÓN		
ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
3:h) Observatorio de Gobernabilidad	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:i) Difundir infracciones administrativas	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:l) Hojas de Vida del Jurado Nacional de Elecciones	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:n) Marco normativo de programas sociales	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 3:H) OBSERVATORIO DE GOBERNABILIDAD

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 3:I) DIFUNDIR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 3:L) HOJAS DE VIDA DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 3:N) MARCO NORMATIVO DE PROGRAMAS SOCIALES

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	

PRÓXIMOS PASOS

3:h) Observatorio de Gobernabilidad	Trabajo continuado en la implementación básica
3:i) Difundir infracciones administrativas	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
3:l) Hojas de Vida del Jurado Nacional de Elecciones	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
3:n) Marco normativo de programas sociales	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible



¿Qué pasó?

El trámite de estos antiguos compromisos que no fueron incorporados como acciones del nuevo Plan de Acción fue bastante complicado. Según la ayuda memoria presentada por el consultor Cancino a la SGP, con el nuevo agrupamiento de compromisos y actividades, el componente "Aumentar la Integridad Pública" pasó a tener cuatro compromisos. No existe información oficial sobre el motivo por el cual sólo se mantuvieron 3 de esos compromisos y sus respectivas nuevas actividades. El compromiso que no fue incorporado al Plan de Acción, sin explicación oficial y sin que sus respectivas actividades hayan sido integradas a otros compromisos, se denominaba, según la ayuda memoria del consultor Cancino, "Implementar mecanismos de información para la vigilancia de la Integridad Pública".

El compromiso eliminado agrupaba, a su vez, a las nuevas actividades 3:h), 3:i) y 3:l). La cuarta actividad del nuevo compromiso, descrita en el punto 3:n), desapareció incluso en el proceso de revisión del Plan de Acción dado que no fue incluida en la ayuda memoria del consultor Cancino.

No existe información oficial de la SGP sobre esta eliminación de compromisos del Plan de Acción. La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) está elaborando los indicadores del Observatorio de Riesgos de Corrupción. Esta tarea está siendo realizada al margen del Plan de Acción de Gobierno Abierto y la SGP no ha hecho explícito que la CAN será la encargada de la actividad. En una entrevista con el investigador del MRI, la CAN constató que, si bien no había coordinación entre las oficinas en lo relacionado con el cumplimiento del Plan, varias actividades estaban contempladas en el Observatorio de Riesgos de Corrupción que está elaborando la

CAN. Los funcionarios de la CAN pudieron comprobar esta situación cuando examinaron la ayuda memoria de Cancino junto con el investigador del MRI.

Desarrollar un Observatorio de Gobernabilidad & Difundir información a la ciudadanía sobre el resultado de las investigaciones: según información obtenida en la CAN, esa organización tiene planificada el lanzamiento y posterior seguimiento del Observatorio de Riesgos de Corrupción, el cual sufre a estas dos actividades del Plan de Acción de Gobierno Abierto. Sin embargo, esta tarea se realiza al margen del Plan. Según la CAN, el Observatorio será lanzado en marzo de 2014,¹ después de varias reuniones y actividades de planificación realizadas durante el periodo de implementación abarcada por este informe independiente.² En consecuencia, el investigador considera que el primero de estos compromisos ha sido sustantivamente implementado, mientras que el segundo, que depende del primero, aún no ha sido iniciado.

Promover la revisión del instrumento Hojas de Vida del Jurado Nacional de Elecciones: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) cuenta con una muy buena plataforma web (www.infogob.com.pe) que exhibe las hojas de vida de los candidatos a cargos políticos. Dado que no existe coordinación interinstitucional para implementar el compromiso; que no hay evidencia de sanciones por vulneración del sistema; y que falta mensurabilidad del compromiso, el investigador MRI sólo puede deducir que el cumplimiento de este compromiso es limitado.

Revisar el marco normativo de los Programas Sociales en diálogo con los gobiernos descentralizados: no hay información ni evidencia alguna de que esta revisión haya sido iniciada.

Relevancia

Paradójicamente, de los cuatro compromisos que resultaron de la revisión del componente “Promover la Integridad Pública”, el más relevante, el denominado “Implementar mecanismos de información para la vigilancia de la integridad pública”, fue eliminado. Se trata del compromiso en el que se agrupaban las actividades que le brindaban al componente un vínculo claro y seguro con la transparencia y la participación ciudadana puesto que generaría información para su monitoreo y podría por ello haber tenido un gran impacto.

No existe información oficial sobre el motivo de su eliminación más allá de que algunas actividades estén comprendidas en el plan de trabajo de la CAN. En este caso se trata de una buena coincidencia, sin embargo, ya que la CAN no los propuso en el marco de formulación del Plan de Acción presentado en Brasilia en 2012.

¿Cómo avanzar?

Cada uno de estos compromisos requiere como paso próximo inmediato y que se establezca una manera de coordinación para iniciar su implementación:

- Reforzar la relación entre SGP y la CAN para coordinar y asegurar el cumplimiento de las actividades complementarias.
- Construir una relación formal con el JNE para elaborar un plan de trabajo para la revisión del instrumento Hojas de Vida.
- Identificar a los interlocutores de la SGP para crear un vínculo formal con ellos destinado a crear los mecanismos para cumplir con la revisión del marco normativo de los programas sociales. Será importante garantizar la participación entre gobierno y ciudadanía y no sólo entre gobierno central y gobierno regional.

¹ “Presidente del Consejo de Ministros pidió compromiso para enfrentar la gran corrupción y la micro corrupción”, CAN, 20 noviembre 2013, <http://bit.ly/1mbxTpW>

² Usando el sistema de eventos visible en el sitio web de CAN, se tiene por ejemplo: <http://bit.ly/Ko0kVa>

COMPROMISOS OMITIDOS DEL TEMA "AUMENTAR LA INTEGRIDAD PÚBLICA" (SEGUNDA PARTE)

Texto del compromiso

Antiguos:

3:o) Implementar un sistema informático de información, seguimiento y monitoreo en las adquisiciones públicas y garantizar la rendición de cuentas en materia de programas sociales, particularmente.

3:p) Incorporar en el rubro "Actividades Oficiales" del Portal de Transparencia Estándar formatos bajo los cuales se brinde al ciudadano información sobre la gestión de intereses de la Administración Pública.

3:r) Constituir un Comité de Verificación de las hojas de vida y antecedentes penales, judiciales y administrativos de los potenciales trabajadores y directivos.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		3:o, 3:p, 3:r				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Secretaría de Gestión Pública (SGP)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumentar la integridad pública				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	3:o) Sistema de información adquisiciones públicas	✓		✓		
	3:p) Información sobre gestión de intereses	✓				
3:r) Comité de Verificación		✓	✓			

AMBICIÓN		
ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
3:o) Sistema de información adquisiciones públicas	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado
3:p) Información sobre gestión de intereses	Nuevo	Transformador: el compromiso es una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante
3:r) Comité de Verificación	Nuevo	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante aunque su alcance es limitado

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 1:D) NORMAS DE GESTIÓN DOCUMENTARIA

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 1:E) PERFILES DE FUNCIONARIOS ACCESO A LA INFORMACIÓN

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	

ACCIÓN 1:G) INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO

FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento actual	
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	

PRÓXIMOS PASOS

3:o) Sistema de información adquisiciones públicas	Trabajo continuado en la implementación básica
3:p) Información sobre gestión de intereses	Trabajo continuado en la implementación básica
3:r) Comité de Verificación	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible

¿Qué pasó?

La SGP no tiene información sobre estas actividades. Al momento de revisar este reporte la SGP afirmó ya haber recibido un reporte de avances de la CAN. El investigador del IRM entrevistó a funcionarios de la CAN para saber si dentro de su plan de actividades estaban incluidas algunas las actividades señaladas en el Plan de Acción reformulado. Examinando la ayuda memoria del consultor Cancino, los funcionarios de la CAN pudieron comprobar lo siguiente:

Sistema informático de información, seguimiento y monitoreo en las adquisiciones públicas: los funcionarios de la CAN consideran que el Observatorio de Riesgos de Corrupción suple la eliminación de la actividad 3:o). El Observatorio de Riesgos de Corrupción tiene como uno de sus componentes el monitoreo de adquisiciones públicas a partir de la información que le proporciona el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE). Esta es en realidad una coincidencia porque este



componente ha sido incluido en el Observatorio de la CAN al margen del Plan de Acción de Gobierno Abierto. Dado que el Observatorio aún no se ha lanzado, el investigador del MRI considera que la implementación de este compromiso es limitada.

Incorporar gestión de intereses de la Administración Pública en el rubro "Actividades Oficiales": después de revisar la ayuda memoria de Cancino, representantes de la CAN concluyeron que el Observatorio de Riesgos de Corrupción incluye también esta actividad porque, a manera de piloto, la CAN ha creado un *software* que registra en tiempo real las visitas que reciben las personas que trabajan en la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta lista puede ser consultada por cualquier persona vía internet. En este caso, la SGP puede monitorear la implementación progresiva de esta herramienta a través del examen periódico de los portales web pero es necesario que haya coordinación entre la SGP y la CAN. Se concluye que la implementación de este compromiso es sustantiva.

Constituir un Comité de Verificación: no existe información ni evidencia de que su implementación haya sido iniciada.

Relevancia

Como se señaló en el punto anterior, es paradójico que se haya eliminado el compromiso que, entre los cuatro que resultaron de la revisión del componente "Promover la Integridad Pública", era el más relevante. Este compromiso, denominado "Implementar mecanismos de información para la vigilancia de la integridad pública", agrupaba las actividades que le brindaban un vínculo claro y seguro con la transparencia y la participación ciudadana al generar información para su monitoreo.

No hay información oficial sobre el motivo de su eliminación más allá de que algunas actividades estén comprendidas en el plan de trabajo de la CAN. Esto, no obstante, es una simple coincidencia, dado que la CAN no los propuso en el marco de formulación del Plan de Acción presentado en Brasilia en 2012. En todo caso, el cambio fue realizado al final de la revisión de los compromisos hecha por el consultor Cancino, y antes de que elaborara los indicadores presentados en su informe final el que ya había obviado los indicadores para este compromiso.

Es probable que los funcionarios de la SGP anticiparan que estos compromisos serían reelaborados por la CAN pero lo cierto es que sólo algunos de ellos serán monitoreados por dicha entidad. Otros simplemente han desaparecido y la SGP debe dar una explicación al respecto.

¿Cómo avanzar?

La SGP debe:

- Entablar una relación formal con la CAN en el marco del Plan de Gobierno Abierto para alinear esfuerzos y objetivos, revisando las actividades y los indicadores para que sean compatibles con las labores que lleva adelante la CAN.
- Elaborar una estrategia y un plan de actividades para poder cumplir con la creación del comité de Verificación de Hojas de Vida.

COMPROMISOS OMITIDOS DEL TEMA “GOBIERNO ELECTRÓNICO Y MEJORAS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS”

Texto del compromiso

Antiguos:

4:g) Uniformizar y simplificar los sistemas de gestión documentaria a nivel del gobierno central, así como la utilización de firmas y certificaciones digitales.

4:h) Promover la implementación de trámites en línea, así como la capacitación en el uso de herramientas tecnológicas y formación normativa a las personas responsables de estos trámites.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN		4:g, 4:h				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Secretaría de Gestión Pública (SGP)				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Mejorar los servicios públicos				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES					
	COMPROMISO ORIGINAL	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	4:g) Gestión documentaria					✓
	4:h) Trámites en línea					✓
AMBICIÓN						
ACCIÓN	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL				
4:g) Gestión documentaria	Nuevo	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante				
4:h) Trámites en línea	Nuevo	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante				



NIVEL DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN 4:G) GESTIÓN DOCUMENTARIA

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	<p>Diagrama de cumplimiento para Acción 4:G) que muestra un eje horizontal con cuatro puntos: NO INICIADO, LIMITADO, SUSTANTIVO y COMPLETO. Una línea vertical azul con una flecha hacia abajo está en el punto 'NO INICIADO'. Una línea vertical verde con una flecha hacia arriba está en el punto 'SUSTANTIVO'.</p>
--	--	--	--

ACCIÓN 4:H) TRÁMITES EN LÍNEA

FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	Cumplimiento actual Cumplimiento proyectado	<p>Diagrama de cumplimiento para Acción 4:H) que muestra un eje horizontal con cuatro puntos: NO INICIADO, LIMITADO, SUSTANTIVO y COMPLETO. Una línea vertical azul con una flecha hacia abajo está en el punto 'LIMITADO'. Una línea vertical verde con una flecha hacia arriba está en el punto 'SUSTANTIVO'.</p>
--	--	--	---

PRÓXIMOS PASOS

4:g) Gestión documental	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible
4:h) Trámites en línea	Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible

¿Qué pasó?

No existe información en la SGP sobre el estado de avance de las actividades 4:g) y 4:h).

Sistemas de gestión documental: no existe evidencia de que su implementación haya sido iniciada.

Trámites en línea: resulta difícil calificar el nivel de implementación de este compromiso aunque, usando el archivador de internet *Way Back Machine*, el investigador del MRI pudo constatar que sí hubo incrementos en el número de trámites en línea ofrecidos por el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas. Por ejemplo, en julio de 2011, había un total de 36.599 trámites ofrecidos,¹ 38.658 en junio de 2012² y 39.745 en junio de 2013.³ Sin embargo, no hay evidencia de que la calidad del Portal y de los trámites haya mejorado. Como ilustración, la revalidación de pasaportes, que corresponde al trámite destacado como el más común, tiene un enlace roto al intentar llegar al sistema de la Superintendencia Nacional de Migraciones para realizar el trámite.⁴ El investigador del MRI, por lo tanto, deduce que la implementación del compromiso es limitada.

Relevancia

Dada la complementariedad entre el compromiso 4:g) y el 1:d, "revisión y mejora de la normatividad referida a la gestión documental, involucrando en la coordinación a las entidades involucradas en el sistema", su relevancia y próximos se consideran ya descritos arriba.

Estas actividades pertenecen al componente del Plan de Acción que más difícilmente ha logrado ser comprendido por los entrevistados. Esto se debe, por un lado, a que se enfoca en mejoras al interior de la administración pública, y por el otro, a que se trata de actividades que en sí mismas no son relevantes para los usuarios a menos que éstas se materializaran en, por ejemplo, en la calidad de la participación ciudadana o en una satisfacción medible de los consumidores de estos servicios.

El compromiso comprende actividades importantes como el cierre de la brecha digital. Cabe indicar, sin embargo, que podría tratarse más de un objetivo que de una actividad propiamente dicha, pese a que en el Plan de Acción reformulado ha quedado como una actividad. Aun así, como hemos señalado, esta actividad sólo beneficiará a la ciudadanía cuando sea percibida como un medio eficaz para la satisfacción de sus demandas y necesidades.

¿Cómo avanzar?

La SGP debe revisar su estrategia para abordar el desafío de dar cumplimiento a estas dos actividades, o bien, debe declarar que han sido abandonadas al menos del Plan de Acción de Gobierno Abierto ya

que es probable que el gobierno las desarrolle en otro contexto. Ciertos temas, como los trámites en línea, requieren mucha más transparencia activa y explícita para poder validar sus mejoras.

¹ Se puede ver esta página archivada en: <http://bit.ly/1dFQUPo>

² Se puede ver esta página archivada en: <http://bit.ly/1cFDBe7>

³ Se puede ver esta página archivada en: <http://bit.ly/1dGoGVA>

⁴ El enlace roto es: http://www.migraciones.gob.pe/laorganizacion_oficinas2.html

V | AUTO-EVALUACIÓN

La autoevaluación del Plan de Acción ha sido en sí misma un proceso de aprendizaje y mejora ya que inicialmente se publicó un borrador que no tomaba en cuenta el reagrupamiento de los compromisos y sus respectivos indicadores de desempeño.

El documento final de la auto-evaluación es más completo y ordenado y, por lo tanto, más efectivo en su intención de explicar lo que se ha hecho hasta la fecha.

Si bien el segundo documento de autoevaluación, por ser de mayor calidad que el primero, fue enviado a la Comisión Multisectorial, hubiese sido también enriquecedor someterlo a una ronda de entrevistas de funcionarios públicos directamente involucrados en su implementación, siguiendo la metodología de

elaboración de los indicadores, para encarar con mayor información la etapa de implementación.

Cabe señalar que la SGP indicó que no estaba al tanto de su obligación de emitir un documento de auto-evaluación por lo que a este respecto se sugiere abrir una comunicación directa entre la entidad responsable del diseño y de las auto-evaluaciones de los Planes de Acción y la contraparte de la AGA.

Gráfico 2 | Pautas de Auto-Evaluación

¿Se publicó un informe de auto-evaluación anual?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Se publicó el informe de acuerdo a los plazos preestablecidos?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Está disponible el informe en la lengua local?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Según las partes interesadas, es adecuada la publicación en esta(s) lengua(s)?	No queda claro
¿Está disponible el informe en inglés?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Proveyó el gobierno un periodo de dos semanas para recibir comentarios públicos en los borradores del informe de auto-evaluación?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Se recibieron algunos comentarios?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Se colocó el informe en el portal OGP?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Incluyó el informe de auto-evaluación una revisión de los esfuerzos de consulta?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Abarcó el informe todos los compromisos?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Evaluó el cumplimiento según el plazo del compromiso?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Reafirmó el informe el compromiso del gobierno en materia de transparencia?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Describe la relación entre el Plan de Acción y las áreas de los Grandes Desafíos?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No

VI | ¿CÓMO AVANZAR?

Como resultado del análisis precedente y de las prioridades de las partes interesadas, esta sección ubica al Plan de Acción dentro del contexto específico nacional y destaca los posibles próximos pasos.

Contexto peruano

El Perú es un país en el que la escasa cultura democrática y los intensos conflictos sociales y políticos siguen afectando la gobernanza. Varios desafíos del pasado reciente aún no han sido superados completamente. Si bien se puede decir que en los años recientes de democracia ha habido signos evidentes de apertura, ésta no se ha consolidado e incluso más bien se ha ido perdiendo en sectores específicos como el de defensa. Además, es indispensable tomar nota de la disfuncionalidad del Estado peruano,¹ reconocida en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobada por el Gobierno a inicios de 2013. Es necesario analizar esta situación para poder diseñar un segundo Plan de Acción con verdadera capacidad de lograr cambios positivos.

En esta sección se dividen los temas a tratar sobre la base de los desafíos que representan, señalando en cada caso los esfuerzos que el investigador del MRI recomienda incluir en el próximo Plan. La evaluación de actividades y compromisos del Plan 2011-2013 implica su inclusión en el siguiente Plan dentro de la lógica de un proceso continuo de mejora.

Desafíos generales

Problemas: Los *focus groups* realizados con los especialistas (detallados en el anexo metodológico) identificaron dos problemas transversales que impiden mejorar aspectos claves del Gobierno Abierto:

- Los funcionarios están inadecuadamente capacitados acerca del acceso a la información pública.
- La malentendida autonomía de las entidades públicas.

Por ejemplo, muchos funcionarios públicos no conocen las funciones de transparencia y acceso a la información. Esta carencia impacta tanto en la manera de trabajar dentro de la entidad (en relación con sus

colegas) como en la relación con los administrados y ciudadanos en general. Un conocimiento adecuado de las reglas de transparencia y un sistema ordenado que garantice seguridad en la toma de decisiones impacta necesariamente en todas las áreas del gobierno abierto porque la actitud de apertura de los funcionarios genera confianza social.

Otro problema es la manera en que se entiende la autonomía de las entidades públicas. Los expertos del área ambiental entrevistados evidenciaron que las entidades sub nacionales (gobiernos regionales y locales) emplean el argumento de la autonomía para sustentar la existencia de procesos de gestión de la información sean heterogéneos. El hecho que existan reglas generales emitidas desde el gobierno central y tendientes a la homogenización no ha sido impedimento para constatar realidades heterogéneas dentro de la administración.

Esfuerzos sugeridos:

- Mejorar la calidad del trabajo del funcionario responsable del acceso a la información para que el próximo plan resulte en una mejora de los canales de acceso a la información.
- Promover un acuerdo entre los diferentes sectores y los niveles de gobierno acerca de qué información está legítimamente clasificada para evitar contradicciones y promover la fluidez de la información pública.

Desafíos tecnológicos: acceso digital

Problema: es muy distinto trabajar con tecnologías en Lima que hacerlo fuera de la ciudad. Por lo tanto, la publicación de información únicamente a través de internet resulta discriminatoria para un buen porcentaje de las personas, más si se trata de información especializada o expresada en lenguaje técnico.

Esfuerzos requeridos: las herramientas tecnológicas e internet deben ser utilizados de acuerdo con las necesidades y posibilidades de la población y considerando su ubicación. Las herramientas tecnológicas son importantes para mejorar la comunicación y la participación pero el Estado no debe centrarse en la mejora de las páginas de internet para demostrar que avanza en materia de transparencia. Es importante primero establecer qué información es relevante, y difundirla adecuadamente evaluando qué canales de comunicación son los más propicios.

Desafíos tecnológicos: calidad de datos

Problemas: las iniciativas de datos abiertos son aún incipientes. La única entidad pública que oficialmente lleva adelante una iniciativa de datos abiertos es la municipalidad metropolitana de Lima pero, incluso en este caso, hay falta de calidad en la data publicada por deficiencias en los procesos de gestión interna de la información. Formalmente se puede cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero sólo obliga al Estado a brindar la información que tiene, no a asegurarse que dicha información tenga una certificación de calidad de acuerdo con un estándar preestablecido. En ese sentido, es aún dificultoso dentro de la propia administración contar con información confiable para tomar decisiones, dado que no es común aún que las entidades puedan exhibir una certificación de sus procesos de generación de la información.

Un ejemplo destacado por los participantes del *focus group* sobre salud muestra cómo los problemas de acceso a la información se traducen en falta de acceso a espacios de toma de decisiones dentro de los procedimientos administrativos. En efecto, los expertos en Salud convocados señalaron que el ministerio de Salud en algún momento decidió cambiar determinados esquemas de tratamiento para pacientes con tuberculosis, pero nunca pudieron acceder a la información que permitiera entender la razón de dicho cambio, a pesar de que se pidió formalmente.

Los entrevistados del sector medioambiental también mencionaron la falta de información nacional de calidad. Como ejemplo señalaron el caso de la búsqueda de información sobre contaminación ambiental producida por las industrias urbanas. Según la opinión especializada de los entrevistados, en Lima no se puede encontrar información nacional de este tipo, y además, cuando se hace la búsqueda en diferentes ciudades, se suele constatar que la información no es comparable ya sea por su heterogeneidad o porque no hay acceso a los datos básicos que sustentan la información publicada. Así, el riesgo de falta de confiabilidad es alto. Más aún, con frecuencia se constata que cierta información valiosa desaparece de las páginas web oficiales en las que ha sido publicada sin posibilidad de ser recuperada posteriormente. Los especialistas señalaron, además, que el Estado, al no publicar los datos de evaluación medioambiental en formato de datos abiertos, hace imposible que los investigadores realicen evaluaciones y aporten propuestas de mejora.

Esfuerzos requeridos: cada sector debería priorizar la información pública por encima del mandato mínimo legal y de acuerdo con las necesidades de sus grupos de interés y los estándares internacionales de datos abiertos. Esto no se hace en la actualidad.

Desafíos interculturales

Problema: el Plan de Acción no menciona la tarea de resolver los problemas de comunicación propios de un contexto intercultural. Esta omisión hace prever la continuidad de problemas que afectan la eficacia de los canales de participación ciudadana en zonas donde el castellano no es la lengua predominante. Este problema afecta particularmente a las poblaciones rurales que habitan en zonas que se encuentran en Estado de Emergencia.

Esfuerzo requerido: considerar explícitamente la dimensión intercultural e intentar incorporar a todas las comunidades en el proceso de la AGA.

Desafíos a la participación: información

Problemas: según las opiniones vertidas en el *focus group* medioambiental, a la ineficacia de los canales de acceso a la información se suma la falta de transparencia del proceso de participación ciudadana. El proceso no transmite claridad ni confianza a la ciudadanía sobre su alcance, sobre la calidad de la información que se brinda, o sobre si sus opiniones serán escuchadas y posteriormente consideradas. Un cambio sustantivo implicaría que generaría confianza sería, en ese sentido, brindar información no sólo antes o durante el proceso, sino después, sobre los motivos por los cuales determinadas opiniones no fueron tomadas en cuenta por el Estado. El Estado debe tomar conciencia de que los procesos participativos están devaluados en la percepción ciudadana. Actualmente, por ejemplo, las etapas del proceso de participación ciudadana durante las evaluaciones de los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) y los procesos de participación social en el otorgamiento de derechos en hidrocarburos, electricidad, minería y forestal, son perentorias y no brindan verdaderas oportunidades para que los interesados participen adecuadamente haciendo valer sus derechos.

Esfuerzo requerido: considerar los materiales sobre el tema, como son aquellos proveídos por la Coordinación Independiente de la Sociedad Civil de la AGA² u otras organizaciones peruanas, con la finalidad de establecer objetivos y estrategias para alcanzarlos dentro de un proceso de mejora continua.

Desafíos a la participación: normativas

Problema: existen incongruencias normativas graves sobre el tema de la participación. Por ejemplo, los interesadas del sector medioambiental compararon el proceso de participación ciudadana con el proceso de elaborar un estudio de impacto ambiental. Según los participantes, el Gobierno ha optado por la reducción de plazos para la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental sin considerar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana. El Decreto Supremo 054 -2013-PCM³ que "aprueba disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos" y 060-2013-PCM⁴ que "aprueba disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y

otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada" disminuyen los plazos para aprobar los estudios de impacto ambiental en el sector energía y minería, contradiciéndose los plazos de participación ciudadana establecidos, por ejemplo, en los "Lineamientos de Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos (Resolución Ministerial N° 571-2008-MEM/DM)⁵ y en el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de las Actividades de Hidrocarburos (Decreto Supremo N° 012-2008-EM).⁶

Un ejemplo en el ámbito penal es que el Congreso emitió la Ley 30096 de Delitos Informáticos que sanciona con cárcel a hechos imprecisos con lo cual puso en peligro libertades fundamentales como la de expresión e información de millones de usuarios de internet. La norma sanciona con pena de cárcel a cualquier persona que genere o construya una base de datos personales no sensibles referidos a un funcionario público. La norma vigente contradice la política de promoción de los datos abiertos y su uso por los ciudadanos, un eje del Plan de Acción de Gobierno Abierto y, más aún, contradice la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Con posterioridad al levantamiento de información, en 2014, esta ley fue modificada luego de una fuerte presión de los medios de comunicación.

Esfuerzo requerido: es necesario que se concilien estas normativas en conflicto y se racionalice la yuxtaposición del derecho ciudadano de ser escuchado, por un lado, con las necesidades económicas y de desarrollo del país. Sobre la Ley 30096, cabe señalar que el Congreso de la República ha aceptado las críticas que le han hecho los medios de comunicación y la sociedad civil y se ha comprometido a modificar la norma de acuerdo con las sugerencias de especialistas pero aún no se ha realizado el cambio normativo.

Desafíos a la participación: coordinación, aprovechamiento e incidencia

Problema: el Gobierno peruano enfrenta desafíos al momento de coordinar los insumos sociales externos a la administración en el desempeño de las políticas públicas.

El diseño legislativo cuestionado, como la tipificación de los delitos informáticos recién descrita, puede relacionarse a la frecuente falta de capacidad del Estado para expresar normativamente situaciones complejas para las que se necesitan conocimientos especiales e información rigurosa. Por ejemplo, uno de los expertos señaló que era recurrente que cuando la sociedad civil acude al Estado para aportarle conocimientos o herramientas tecnológicas para mejorar la calidad de sus servicios, la administración no aprovecha lo que se le ofrece. No se trata necesariamente de incapacidades personales sino más bien de un clima o ambiente que por diversos motivos desincentiva o perjudica la toma de decisiones. En ese sentido, de acuerdo con los expertos, existe una evidente dificultad en la administración pública para aprehender y plasmar en su gestión las herramientas y conocimientos que se intentan brindar como son, por ejemplo, los productos de las consultorías que se contratan si es que éstos van más allá de la producción normativa. Cuando se propone al Estado trabajar en proyectos conjuntos que buscan incorporar a sus tareas dichas herramientas, lo común es que la intención dure mientras dura el proyecto conjunto pero luego la intención decae o desaparece.

El proceso difícil y complejo de seguir y evaluar las distintas versiones de los compromisos y Planes de Gobierno Abierto demuestra este desafío. El Gobierno contrató al consultor Cancino para consolidar los compromisos originales en vista de que carecían de organización adecuada y mensurabilidad. Pero aparte de la voluntad de dar claridad del proceso, no hay certeza de que el gobierno haya aprovechado sus auto-evaluaciones, tomando como evidencia, por ejemplo, que el Ministerio de Relaciones Exteriores no haya comunicado a la Secretaría de Gestión Pública el cronograma de actividades cuyo hito importante era la auto-evaluación de medio término. Otro ejemplo es que la Presidencia del Consejo debió elaborar dos versiones de la auto-evaluación para intentar conectar

lógicamente los 47 compromisos iniciales con los 12 resultantes del trabajo del consultor Cancino.

Finalmente, es necesario destacar la sensación descrita por los grupos de interés entrevistados en los sectores salud y medioambiente según la cual las personas que pretenden ingresar a los procesos de participación ofrecidos por el Estado deben “auto-censurarse” o “moderarse” para ser escuchadas. Consideran que los funcionarios no tomarán en cuenta a las personas si se éstas les dicen que están equivocados. Este tipo de participación restringida obliga a la sociedad civil a usar un lenguaje complaciente hacia los funcionarios, sin poder garantizar la rendición de cuentas y la eficiencia en la administración pública.

Esfuerzos necesarios: la participación ciudadana debe partir de un reconocimiento entre las partes de que cada cual tiene autoridad para hablar sobre los temas que le interesan, dentro de los límites legítimos de la libertad de expresión. En la realidad se trata de una relación compleja y asimétrica entre funcionarios y ciudadanos que requiere de apertura y un espíritu de cooperación por ambos lados.

Desafíos con el ‘secretismo’

Problema: según los entrevistados, especialmente los periodistas, en términos generales el Plan de Acción es percibido como un instrumento que contará con apoyo político mientras no cambie el *status quo*. En el *status quo*, ciertos sectores del gobierno, como el de sector defensa, ejercen poder político para mantenerse al margen de los requerimientos del gobierno abierto.

El Plan no ha identificado al ‘secretismo’ como eje de la conducta de los funcionarios públicos en general o de los militares en particular. Los militares trabajan bajo una lógica distinta a la del resto de la administración pública, basada en el control y la conservación de una imagen institucional. Por lo tanto, el desincentivar a las personas a que pidan información forma parte de su manera regular de actuar. Pero se trata de una tendencia o una ideología que excede al campo militar y que existe también en la esfera civil que defiende y representa el modo de pensar de los militares. Esta idea fue sostenida por uno de los periodistas entrevistados, un veterano en el seguimiento de las actividades de las fuerzas de seguridad. Ahondando en su punto de vista, este periodista describió la manera en que los altos jefes militares tratan a los

periodistas “como a un grupo de personas que pueden ser instrumentalizadas”. Según su opinión, la información que se brinda oficialmente es la que le es funcional al sector.

Como ejemplo emblemático de esta situación, el periodista hizo mención al proceso judicial contra un grupo de militares que participó en el operativo ‘Chavín de Huantar’ para liberar a los rehenes retenidos por terroristas en la residencia del Embajador del Japón en 1997. Altos oficiales de las F.F.A.A. llevaron a cabo una estrategia para poner de su lado a determinados líderes de opinión y legitimar, a través de ellos, su discurso en la opinión pública. Pero este caso, judicializado y estratégicamente expuesto por los militares, sería la ‘punta del iceberg’ de un problema que atraviesa a una parte importante de la oficialidad militar y que la moviliza de manera cohesionada: muchos militares tienen procesos judiciales abiertos por violaciones a derechos humanos en el marco de la lucha contrasubversiva o por corrupción.

En este contexto, el caso ‘Chavín de Huantar’ habría servido para dar lugar a un importante grupo de presión que se expresa desde la alta jerarquía militar y cuya finalidad es soslayar aquellos procesos judiciales abiertos contra ellos desde hace años.

Recientes solicitudes de información pública sobre el Estado de Emergencia de una zona donde las fuerzas armadas enfrentan a terroristas, o el secretismo que envuelve a la compra de un satélite por parte del Ministerio de Defensa, dan señales adicionales de que el sector de defensa está al margen de la iniciativa de gobierno abierto.

Existen además varias contradicciones normativas que han consolidado el secretismo dentro del sector de defensa, a saber:

- El Decreto Legislativo 1129: después de que se comprometió con la AGA, el Gobierno contravino sus valores al publicar una norma con rango de Ley que vuelve secreta toda información vinculada a la Defensa Nacional. Esta norma ha sido objeto de una acción de inconstitucionalidad por parte de la Defensoría del Pueblo ante el Tribunal Constitucional. En la práctica, la norma pone a todo el sector de defensa al margen de la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- La Ley 28664 del Sistema de Inteligencia Nacional: con anterioridad al Decreto Legislativo 1129 dicho sector ya había dado pasos hacia el secretismo con esta ley que amplió los plazos de clasificación de la información muy por sobre los señalados por la Ley de Transparencia. La Séptima disposición complementaria final de la nueva norma del Sistema de Inteligencia (Decreto Legislativo 1141) señala que los plazos de clasificación de la información establecidos en la Ley 28664 y que son mayores a los señalados por la Ley 27806 se mantienen vigentes.

- El Decreto Legislativo 1146 relacionado con el Servicio Militar: este decreto establece un trato discriminatorio entre personas según su solvencia económica. Esta discriminación dio lugar a que la Defensoría del Pueblo iniciara una acción de inconstitucionalidad contra dicha norma ante el Tribunal Constitucional, y una acción cautelar para evitar que el Ejército realice el llamamiento mediante sorteo. Esta medida cautelar fue declarada fundada por el poder judicial y el sorteo ha quedado suspendido mientras se resuelve su constitucionalidad. Esta norma evidencia una contradicción en el sector Defensa con los principios que rigen la participación ciudadana igualitaria, voluntaria y no discriminadora.

Esfuerzos requeridos: el Plan de Acción de Gobierno Abierto pone en evidencia la divergencia que existe, en cuanto a sus objetivos, en lo que se refiere al sector defensa. Uno de los periodistas entrevistados consideró que este problema será insoluble mientras la sociedad civil se muestre débil y cada vez menos independiente del Gobierno. En tal caso, según su opinión, los únicos que pueden generar un contrapeso en favor del gobierno abierto son los medios de comunicación.

Un primero paso sería poder monitorear el gasto en defensa. Un periodista experto en licitaciones militares señaló que actualmente muchos rubros aparecen en las bases de datos públicas con la clasificación de ‘secreto’, sin haber justificación para ello. Por lo tanto, no se sabe cómo el gasto ha impactado ese sector en materias que no se relacionan con la defensa nacional, por ejemplo, el servicio militar voluntario. Esto no significa que haya que vulnerar los secretos legítimos pero sí que se debe ordenar la gestión de la información de los militares.

Prioridades de los interesados en el Plan actual

Este informe recaba las opiniones de representantes de la sociedad civil y periodistas expertos en salud, medioambiente y defensa. Aún así, si bien la evidencia señalada en este informe se refiere a estas tres áreas, también muestra lo que ocurre en otras áreas de la actividad estatal de tal manera que es posible extraer conclusiones generales a partir de las prioridades temáticas de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información.

Los compromisos sobre participación ciudadana son los más relevantes desde el punto de vista de la sociedad civil. Para mejorar la calidad de la participación ciudadana el Gobierno debe mejorar las vías para llevarla a cabo, preparar a sus funcionarios para generar confianza en la ciudadanía, crear u obtener mejor información pública, y ser más transparente con dicha información. El componente de participación ciudadana puede ser considerado el motor que mueve el cumplimiento de los demás compromisos.

Si se conecta el componente de transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana, el resultado es que la información pública adquiere un sentido de utilidad especial. Rápidamente se podría identificar las cualidades o características de la información pública necesarias, como por ejemplo, que sea hecha pública en lenguaje sencillo y con una priorización temática. Esto implica que el proceso de elaboración de la información también sea transparente.

Para los periodistas, la transparencia es el componente más relevante del Plan de Acción, y para los miembros de la sociedad civil es un medio estratégico para lograr más y mejor participación ciudadana.

Indicadores para medir Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana

Hay varias mejoras posibles para los indicadores usados en este primer Plan:

Incluir un indicador que mida el avance en la inclusión de sectores sociales comúnmente marginados, y medir, en cada caso, el nivel de satisfacción respecto a la participación.

Medir, a través del indicador n° 19 del Plan, el nivel de confianza que los participantes depositan en el proceso de participación ciudadana.

Dado que los indicadores no miden la calidad de la información que se pone a disposición del público, el indicador que mide la satisfacción del público debe determinar qué aspecto del acceso a la información mide.

En general, mirados desde un enfoque medioambiental, los indicadores sólo registran parte de la información, mas no necesariamente lo que las personas afectadas y los grupos de interés (ONG, investigadores o la propia administración local) consideran más relevante. Es necesario que los indicadores midan la satisfacción de la ciudadanía respecto a la calidad y utilidad de la información. Esto se debería aplicar a todos los sectores de la actividad estatal.

El indicador n° 11 del Plan actual es una base de datos de las empresas sancionadas por malas prácticas en su relación comercial con el Estado pero sólo será útil si es pública, de fácil acceso y en formato reutilizable.

El indicador n° 17 es muy importante para evaluar la confianza de la ciudadanía en la potestad sancionadora del Estado pero debería también registrar el resultados de los procesos y hacerlos públicos de manera amigable y fácilmente accesible.

El indicador n° 19 es muy importante para medir los avances en la calidad de la participación ciudadana pero debe ser complementado con un indicador que mida el porcentaje de propuestas ciudadanas que son efectivamente consideradas por quienes toman decisiones.

El indicador n°6 es relevante porque existen muchas formas de dilatar los procesos, sobre todo usando las formalidades burocráticas contra quienes solicitan información, lo que afecta directamente a la labor periodística. Un registro del tipo descrito por el indicador n°6 puede ayudar a conocer las malas prácticas usadas por los funcionarios para violar el derecho de acceso a la información. Este indicador debe ser complementado con el indicador n° 8 porque indicaría también, de manera indirecta, qué porcentaje de las respuestas a los pedidos de información no son satisfactorias.

La información producida por los indicadores deber revisarse de manera abierta y participativa, por ejemplo, publicándose en formato de datos abiertos para promover la investigación y propuesta de mejora desde la sociedad. Si no, el análisis no sería riguroso y se correría el riesgo de que se exhiba una situación engañosa.

Prioridades de los interesados para futuros Planes

A partir del relevamiento de información durante los *focus groups*, las entrevistas individuales a representantes de la sociedad civil y a periodistas pertenecientes a grupos de interés en los sectores salud, medioambiente y defensa, podemos hacer las siguientes recomendaciones.

Transparencia y Acceso a la Información Pública

1. El compromiso del gobierno peruano de evaluar la creación de una entidad autónoma debe dar paso a una afirmación por parte del Ejecutivo que se creará dicha entidad durante este gobierno. Hasta diciembre de 2013 se han compilado diversas propuestas de diseño institucional. A partir de enero no se avanzará en la búsqueda de una conciliación de propuestas. De acuerdo con los entrevistados, la situación ideal para supervisar adecuadamente los futuros planes de acción sería que el compromiso 'ceró' o 'de inicio' fuese la creación de esta entidad autónoma y sea ésta quien se encargue de supervisar la participación de Perú en la AGA dado que quien supervisa la implementación del Plan de Acción no puede ser juez y parte. El investigador MRI recomienda que el esquema institucional asegure siempre la eficacia de la labor de la entidad en toda la administración pública.

2. Debe haber un compromiso del Estado de clarificar ante la ciudadanía la forma en que está organizado y funciona.. Por ejemplo, los distintos niveles de gobierno deben ser homogeneizadas las funciones y la organización del sistema estatal que se aboca implementar y supervisar los sectores extractivo y medioambiental, respectivamente, para facilitar el conocimiento y la comunicación con la ciudadanía y las organizaciones sociales que trabajan en esos campos.
3. Las estrategias, planes, proyectos, y demás iniciativas que desarrollen instrumentos para mejorar la transparencia no pueden ser implementados por separado o desligados del proceso de mejora de la calidad del servicio público. Ningún instrumento para mejorar la transparencia será viable, útil o eficaz sin funcionarios públicos capacitados y con suficiente autonomía para resolver los problemas que puedan aparecer durante su implementación. Los funcionarios deben estar ubicados dentro de la estructura de la entidad pública y en un lugar adecuado para gestionar la información pública para que los planes y proyectos efectivamente sean llevados a cabo.
4. Se requiere que el gobierno en sus diferentes niveles (nacional y sub nacional) concierte qué información no es pública y debe esforzarse por justificar o explicar de manera documentada esta clasificación. Si estas medidas se tomaran de manera concertada sería más eficaz y probablemente más simple su implementación. Mientras no existe la Autoridad Autónoma, el Plan de Acción debe reforzar o formalizar un espacio adecuado dentro de la administración pública para gestionar adecuadamente la determinación de la naturaleza (pública o clasificada) de la información que produce o posee el Estado.
5. El Plan de Acción debe comenzar por reconocer que dentro del Estado existen grupos con visiones contrapuestas en lo relacionado al Gobierno Abierto. La evidencia más clara está en la contradicción legislativa dentro del sector de defensa.

6. Es necesario que se mida el presupuesto asignado a la implementación de los compromisos y que también se evalúe la calidad de los resultados del gasto. Esto no es lo usual en el Perú aunque la medición de la calidad del gasto permite generar información novedosa e importante sobre la implementación. Este tipo de medición también debe servir para revisar los recursos que se destinan a brindar conocimientos a los funcionarios públicos en materia de transparencia.
7. La evaluación de los portales de transparencia estándar debe incorporar datos sobre la calidad de la información que se publica.
8. El Plan de Acción debe clarificar qué se debería hacer con la información histórica que se debe exhibir en el portal de transparencia.
9. El Plan de Acción debe establecer nuevos compromisos con nuevas acciones en función de diversos grupos de interés. Actualmente, el Plan de Acción deja ver una visión general y transversal que puede entrar en conflicto con las características individuales de cada sector cuando sea implementado. Un nuevo Plan de Acción debe planificar acciones para satisfacer las necesidades específicas de al menos tres grandes grupos de usuarios de la información:
 - a. Especialistas que necesitan información técnica en tiempo real para realizar estudios y evaluaciones.
 - b. Ciudadanos y organizaciones civiles que buscan ingresar a los procesos de participación ciudadana y necesitan contar con información en lenguaje llano que respete la interculturalidad.
 - c. Funcionarios públicos que trabajan y se comunican con grupos de interés y con otros funcionarios.
10. El Plan de Acción debe comprometer al Estado a crear las condiciones necesarias para mejorar la comunicación entre entidades públicas e, incluso, entre oficinas de una misma entidad. Estas condiciones exceden el ámbito normativo y se relacionan con la manera en que el Estado funciona y cómo debería funcionar cuando busca alcanzar objetivos que implican trabajo intergubernamental (entre distintos niveles de gobierno ejecutivo) e intersectorial. La SGP ha dado un primer paso importante al reconocer, en su Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que el Estado peruano es disfuncional. En ese sentido, los planes de acción deben comenzar por combatir los problemas que originan esa disfuncionalidad para luego abordar los que se derivan de ella .
11. El gobierno debe avanzar en la socialización de los compromisos del Plan de Acción. El proceso de revisión y mejora de estos compromisos ha sido una buena señal en ese sentido, y debe seguir avanzando en la adecuación de las actividades y sus respectivos indicadores para lograr un Plan que sea entendible para funcionarios y la ciudadanía en general a partir de puntos de referencia concretos y perceptibles. Por ejemplo, a los expertos del sector de la salud que fueron entrevistados les llama la atención que la 'Reforma del Sector Salud' de este Gobierno no esté conectada con la AGA. El Plan de Acción debería articularse con las estrategias de los diferentes sectores y niveles de gobierno para que sus resultados sean visibles y medibles por los propios beneficiarios (funcionarios y ciudadanía en general) y también para que reflejen los valores de gobierno abierto.
12. Es necesario hacer públicos los procesos administrativos y judiciales por corrupción, así como sus resultados, identificando adecuadamente los actos que los motivan, los procesados y los jueces.

13. Un futuro Plan de Acción debe comprometer al Gobierno a involucrar al Congreso en la AGA. Es el Parlamento el que va a decidir si el Perú cuenta o no con una autoridad autónoma que promueva la transparencia, y los valores de la AGA impactan considerablemente en la sociedad a través de esa institución pública, especialmente el componente relacionado con la 'participación ciudadana'. En este sentido, el grupo de trabajo de la AGA sobre parlamento abierto (*legislative openness*) podría ser de utilidad.⁷
6. Los compromisos deben articularse e implementarse de manera sectorial. Por ejemplo, deben obligar a informar si se cumple o no con publicar toda la información generada en los procesos de participación ciudadana en el otorgamiento de derechos de hidrocarburos, electricidad, minería, forestal y en los procesos de evaluación de los estudios de impacto ambiental.
7. El Plan de Acción debe incorporar un componente normativo para consolidar cada mejora, en otras palabras, cada mejora debe expresarse en la modificación de normas. De este modo se consolidará el proceso de mejora y se hará evidente para todos. Debería haber un indicador que permita monitorear el desempeño de la norma modificada para revisar en qué medida se están cumpliendo las nuevas disposiciones.

Participación Ciudadana

1. El Plan de Acción debe incluir un compromiso para mejorar el proceso de participación ciudadana para que tenga impactos reales e influya en la toma de decisiones.
2. Debe indicar qué propuestas de la ciudadanía ha tomado en cuenta el Estado y cómo las ha implementado.
3. Es fundamental conectar la participación ciudadana con la transparencia para que los resultados del Plan de Acción se traduzcan en espacios identificables y medibles para los efectos del seguimiento, y fundamentalmente para que sean percibidos por los ciudadanos. En ese sentido, reforzar y darle valor al componente de participación ciudadana debería ser considerado por el Gobierno como una estrategia para implementar el Plan de Acción y sostener su participación en la Alianza para el Gobierno Abierto.
4. Un compromiso debe identificar una demanda sectorial de datos abiertos para que el Estado sea más preciso en promover la producción y diseminación de los datos abiertos más útiles.
5. El Plan de Acción no puede desatender las contradicciones evidentes y graves entre sectores del gobierno que, por un lado, buscan fortalecer la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto y, por el otro, flexibilizan o reducen su capacidad de incidencia en la toma de decisiones para fiscalizar o evaluar proyectos de inversión. En este sentido, un compromiso del Plan de Acción debe ser la homogenización de la normativa tendiente a fortalecer los espacios de participación ciudadana.

Recomendaciones del Investigador del MRI

En base a la opinión de los entrevistados y la evidencia recolectada durante el proceso de esta investigación y de evaluación de cada compromiso, el investigador del MRI ofrece las siguientes recomendaciones.

Recomendaciones generales

Es importante conectar el acceso a la información pública con el proceso de participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales en todos los niveles de gobierno.

La evaluación anual que la SGP hace de los pedidos de información atendidos y no atendidos debe tomar en consideración la concordancia entre las respuestas y sus respectivas solicitudes, y si aquellas se adecúan a los requerimientos materiales y formales de las personas, por ejemplo, respuestas que tengan en cuenta el factor multicultural, que existan documentos en otras lenguas, etc.

Es clave medir el fortalecimiento institucional y la calidad de los instrumentos de transparencia con rigurosidad y sin temor a poner en evidencia los problemas. Cuando no hay una institucionalidad, los intentos por mejorar la transparencia rápidamente alcanzan un límite y hasta se retrocede en el estándar de transparencia. Para lograr la institucionalización de la transparencia es necesario contar con una autoridad autónoma (recomendación abordada al final de esta sección).

Recomendaciones respecto a la elaboración del Plan de Acción

Más allá del compromiso de todos los miembros del Comité Ejecutivo establecido para su elaboración, y de su máximo esfuerzo por generar un diálogo enriquecedor para definir los compromisos, es evidente que el actual Plan de Acción no es un documento que esté en condiciones de ser monitoreado eficazmente dentro de un proceso de mejora que consolide los cuatro valores del Gobierno Abierto en la gestión pública. El Perú diseñó su Plan empleando una suerte de “lluvia de ideas” en donde se mezclaron actividades, metas y objetivos.⁸ Por ese motivo, fue necesario someter los compromisos a un proceso de racionalización y ordenamiento que devino en los 12 compromisos que actualmente son objeto de monitoreo. Los desafíos que este Plan de Acción ha originado, tanto en la implementación como la medición y rendición de cuentas, nos muestran la importancia de que, en el futuro, se siga un proceso de diseño sistemático y riguroso.

En ese sentido, el reconocimiento de la SGP de que los compromisos originales debían ser revisados para mejorar la calidad del Plan de Acción es bueno. A continuación, como lo han señalado los entrevistados, será importante que el Gobierno haga una lectura adecuada (realista) de los indicadores y las actividades que les corresponden de manera de diseñar los nuevos planes de acción sobre una base cierta. Respecto a este punto, se deberá tener en cuenta que las entidades públicas que se encargarán de gestionar la información relevante para medir el desempeño de los compromisos son varias y de diverso tipo. Esto obliga a recomendar que la SGP norme un procedimiento para que las entidades involucradas coordinen entre ellas, así como una metodología de revisión de los resultados. Ello tendrá una repercusión importante dado que hará más rigurosa la determinación del cumplimiento de los compromisos. Ello implica también que todas las propuestas de nuevos compromisos en el marco de los siguientes planes de acción sean evaluadas junto con sus respectivos mecanismos de monitoreo transparente.

En cuanto al contenido, los compromisos del Plan de Acción deben ser perceptibles en la vida cotidiana de los ciudadanos. Es muy importante identificar una

meta común y concreta para los tres compromisos del componente de transparencia y acceso a la información pública, como podría ser, por ejemplo, que las personas que buscan acceder a información ya no se sientan amedrentadas por los funcionarios. Para evitar esta situación, que es muy recurrente, es importante crear instrumentos de acceso adecuados.

Recomendaciones referidas al monitoreo de la implementación

Las entidades o los sectores deben señalar a una persona responsable de la implementación del Plan de Acción suficientemente calificada para la tarea. Por ejemplo, en el campo de la participación ciudadana, la persona responsable debe analizar y elaborar estrategias que verdaderamente promuevan la participación y debe ser capaz de revisarlas para mejorarlas. Para esto, se debe encargar este objetivo a personas con adecuada capacitación y que trabajan con una perspectiva inclusiva.

La creación de la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto es una señal interesante que busca generar confianza sobre el proceso de implementación. Esta Comisión, de acuerdo con su norma de creación, debe aprobar la metodología y los instrumentos de seguimiento. También es importante resaltar la presencia de representantes de OSC cuya función es brindar una opinión independiente.

El control de la implementación del Plan de Acción no debería agotarse en ese espacio. Los dos *focus groups* reiteraron la necesidad de que el Estado trabaje intensamente en reforzar los espacios de participación ciudadana para apoyar la labor de monitoreo de los planes estatales en general, y el de Gobierno Abierto en particular. Ya hemos señalado que el componente de participación ciudadana del Plan de Acción es fundamental para toda la acción del Estado en materia de Gobierno Abierto. Una manera de empezar a promoverla es mediante la incorporación de canales eficaces para que la ciudadanía y las organizaciones sociales se informen y participen en el monitoreo del desempeño de los compromisos del Plan de Acción. Esta sería una excelente oportunidad para medir cómo los valores del Plan de Acción impactan la vida cotidiana de las personas.

En esta línea, se destaca una recomendación que surgió en los *focus groups*: que los indicadores de desempeño del Plan sean elaborados en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Sin desestimar a otras instancias, la MCLCP fue identificada por los expertos que revisaron el Plan con un enfoque centrado en la salud como un espacio estratégico para implementar el Plan de Acción de manera sectorizada y con alcance a la sociedad civil y los grupos vulnerables. Los cuatro objetivos de la MCLCP, que se enmarcan perfectamente en los cuatro valores del gobierno abierto, son:

1. Concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género,
2. Lograr mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza,
3. Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado, y
4. Maximizar la transparencia e integridad en la gestión de los programas de lucha contra la pobreza.

Más allá de su implementación en todas las acciones que realiza la MCLCP, los expertos señalaron que esta instancia también podría ser muy útil para la socialización del Plan de Acción en todos los niveles de gobierno y en todo el país, así como en las redes de la sociedad civil que trabajan a sectorialmente, propiciando de ese modo, la participación ciudadana y la existencia de nuevas fuentes de opinión sobre el desempeño del Plan de Acción.

Recomendaciones sobre el ente estatal autónomo

Los efectos de su inexistencia y la necesidad de contar con una autoridad autónoma que vele por la transparencia fue mencionada en todos los *focus groups* y en todas las entrevistas aunque muchas veces de manera subyacente. Se necesita un ente estatal independiente con suficiente autoridad para:

- El ente estatal ideal es aquel que sea capaz de ordenar la política de transparencia del Estado. Pero independientemente de que la entidad resultante del proceso pueda o no formular la política general de transparencia, debe sí ser capaz de implementarla y de oponerse eficazmente a todo tipo de desafío desde el Estado.

- Reforzar la partición informada de la ciudadanía y
- Romper con el 'secretismo' enquistado en varios ámbitos del Estado

Aunque el Plan inicial incluía este compromiso, después del reordenamiento aumentó el grado de exigencia de tal manera que ya no pudo ser considerado como cumplido sólo porque había habido una discusión al respecto. Las discusiones técnicas que la SGP viene promoviendo en el marco del Plan de Acción han producido documentos de tres entidades públicas relevantes (Defensoría del Pueblo, SGP y ministerio de Justicia) y ahora deberían converger en una propuesta con apoyo político de máximo nivel.

Estas recomendaciones pueden aminorar algunas preocupaciones recurrentes entre los especialistas consultados:

Que el Plan de Acción sólo cuente con apoyo político en la medida en que no amenace el status quo existente. El gobierno demostraría la invalidez de esta creencia si permite crear una entidad con la suficiente autonomía y autoridad para construir y proyectar hacia el Estado y la sociedad una visión del principio de publicidad.

Que el Gobierno sea juez y parte en el proceso de mejora de su propia gestión. Se necesita contar con un ente independiente que elabore un proceso de evaluación riguroso y transparente. El proceso de validación de los datos relevantes como indicadores, su evaluación y finalmente las conclusiones que se extraigan de ellos deben estar sujetos a un proceso transparente, riguroso y abierto a la opinión de terceros, más aún si el gobierno considera que se trata de un proceso continuo.

Que el Congreso no sea suficientemente involucrado en el proceso de la AGA. De acuerdo con las entrevistas, los congresistas no saben de la existencia del Plan de Acción. Este es un problema grave que debe ser resuelto antes de plantear la aprobación legislativa de una propuesta de entidad autónoma.

ANEXO | METODOLOGÍA

Como complemento a la auto-evaluación nacional, investigadores del país participante elaboraron un informe independiente. Estos expertos usan una metodología común que sigue las pautas de la OGP basadas en una combinación de entrevistas con las partes interesadas locales y análisis y revisión de documentos.

Introducción

El análisis de progreso en los planes de acción de la AGA es una combinación de entrevistas, análisis de documentos e información obtenida en reuniones con las partes interesadas. El informe incorpora la auto-evaluación del gobierno y otras evaluaciones realizadas por la sociedad civil u organizaciones internacionales.

Los investigadores nacionales se reunieron con las partes interesadas a fin de garantizar que éstos relatan en forma correcta los eventos del proceso AGA. Dadas las restricciones financieras y temporales, el MRI no puede consultar a toda la gente afectada y/o interesada. Por lo tanto, el MRI intenta ser metodológicamente transparente y, cuando es posible, hace público el proceso de participación de las partes interesadas. Más abajo, en esta sección, se detalla este proceso. El MRI protege la identidad de los informantes que la requieran en los contextos nacionales, pertenezcan o no al gobierno.

Este informe fue revisado por un Panel Internacional de Expertos para certificar que cumple con los estándares más altos de investigación. Adicionalmente, el MRI estimula decididamente el comentario público en los borradores de los documentos nacionales.

Selección de los participantes

Participantes en los *focus groups* fueron miembros de organizaciones civiles peruanas con oficina central en Lima pero con actividades a nivel nacional. Los dos *focus groups* fueron realizados en Lima dado que la información sobre la perspectiva nacional que estas organizaciones tienen es accesible en Lima con facilidad. Otro factor tomado en cuenta para hacer los *focus groups* en Lima fue la posibilidad de usar las oficinas de Suma Ciudadana.

Se llevaron a cabo dos reuniones temáticas: una de salud y otra de medioambiente. El tema de salud fue elegido como enfoque para revisar el Plan de Acción dada su importancia en la sociedad. Se buscó conocer opiniones informadas sobre la percepción de OSC sobre el impacto del Plan de Acción en dicho sector durante el año previo a la cita. El mismo criterio guió la selección de las organizaciones que participarían en el segundo *focus group* dedicado a analizar el impacto del Plan en el sector medioambiental durante el año previo a la cita. En este último caso, un motivo adicional fue que entre los compromisos iniciales hubo algunos referidos específicamente a esa materia.

El impacto del Plan de Acción en el sector de defensa fue revisado mediante entrevistas a periodistas de investigación que habían trabajado en dicho campo durante el último año. Finalmente, y siguiendo el requerimiento metodológico, también fueron entrevistadas las organizaciones que han acompañado de cerca y tomado decisiones relacionadas con el proceso, así como organizaciones civiles que trabajan con el Congreso para conocer el Plan de Acción desde su perspectiva.

Participantes anónimos

A todas las personas se les anunció que se tomaría nota de sus comentarios de forma anónima salvo que ellas dieran la autorización de ser citadas. Los nombres de las personas que aceptaron ser citadas aparecen a en la lista de personas entrevistadas.

Reunión del sector medio ambiente (3 de octubre de 2013)

Participaron:

Isabela Calle – Directora, Programa de Política y Gestión Ambiental, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

Pilar Camero – Coordinadora, Programa de Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Lourdes Fernández – Directora Adjunta, Proyecto CER, Grupo GEA Desarrollo Sustentable

Aida Gamboa – Especialista, Programa de Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Emma Gómez – Subdirectora, CooperAcción

Julia Urrunaga – Directora, Environmental Investigation Agency – Perú (EIA– Perú)

Rafael Salgado – Coordinador, Proyecto de Asociación Servicios Educativos Rurales (SER)

La reunión estuvo dedicada a revisar la matriz de indicadores en base la idoneidad de los compromisos y de los indicadores de desempeño. El informe siguió las pautas establecidas por la guía de investigación.

Reunión del sector salud (16 de octubre de 2013)

Participaron:

Marilú Chiang – Directora, Desarrollo Humano, Prisma

José Manuel Delgado – Coordinador de Proyecto, Centro de Formación y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO)

María van del Linde – Directora, Instituto de Salud MSC “Cristóforis Denéke” (ISDEN)

Astrid Mendocilla – Especialista, Instituto de Educación y Salud

Mercy Sandoval – Responsable, Proyecto de Gobernabilidad, Prisma

Olenka Zapata – Directora, Mercadeo Social, Instituto Peruano de Paternidad Responsable (INPPARES)

La reunión se centró en una revisión de la matriz de indicadores basada en la idoneidad de los compromisos y de los indicadores de desempeño. El informe siguió las pautas establecidas por la guía de implementación.

Entrevistas personales

Periodistas:

Edmundo Cruz, periodista de la unidad de investigación del diario *La República* (octubre de 2013)

Óscar Libón, periodista del diario *El Perú 21* (octubre 2013)

Ángel Páez, Director, Unidad de Investigación, diario *La República* (octubre de 2013)

Miguel Ramírez, Director, Unidad de Investigación, diario *El Comercio* (octubre de 2013)

Ricardo Uceda, Director, Instituto Prensa y Sociedad y miembro de la agencia de noticias INFOS (octubre de 2013)

Representantes de OSC:

Caroline Gibu, Directora Ejecutiva, Ciudadanos al Día (octubre de 2013)

Samuel Rotta, Subdirector, Proética - TI (octubre de 2013)

Gerardo Távara, Director Ejecutivo, a Asociación Civil Transparencia (octubre 2013)

Personas de gobierno:

Mariana Llona, Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (septiembre de 2013)

Enzo Paredes, Asesor, Comisión Nacional de Alto Nivel Anticorrupción (octubre de 2013)

Eduardo Pezo, Asesor encargado de supervisar el Plan de Acción de Gobierno Abierto, SGP (septiembre y octubre de 2013)

Susana Silva, Coordinadora, Coordinadora General , Comisión Nacional de Alto Nivel Anticorrupción (octubre de 2013)

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El MRI es una manera clave para que los gobiernos, las sociedades civiles y los sectores privados puedan seguir (bianualmente) el desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales de la OGP. Un Panel Internacional de Expertos diseña la metodología de la investigación y garantiza el control de calidad de los informes. El Panel es conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del Panel son:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D.C., orienta la elaboración de los informes durante el proceso, en colaboración cercana con los investigadores nacionales. Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a irm@opengovpartnership.org



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW
Suite 500
Washington, DC 20005

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM