

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI):

PERÚ INFORME DE AVANCE 2015–2016

Mabel Cáceres
Investigadora Independiente
Segundo Informe de Avance
Second Progress Report



MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI): PERÚ

INFORME DE AVANCE 2015-2016



EXECUTIVE SUMMARY	3
RESUMEN EJECUTIVO	11
I PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA AGA	19
II PROCESO NACIONAL DE LA AGA.....	23
III COMPROMISOS.....	30
TEMA 1. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	32
1 MODIFICACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	32
2 REDISEÑAR EL PORTAL DE TRANSPARENCIA ESTÁNDAR Y DIFUNDIRLO.....	35
3 CAPACITACIÓN A FUNCIONARIOS PARA CUMPLIMIENTO DE LA LTAIP... 38	
4 TRANSPARENCIA SOBRE LOS USUARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES.....	41
5 MEJORAR EL PORTAL DEL SISTEMA ELECTRÓNICO DE ADQUISICIONES DEL ESTADO (SEACE).....	44
6 COMISIONES EITI EN GOBIERNOS REGIONALES	47
TEMA 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	51
7 FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO	51
8 CAPACITAR A FUNCIONARIOS E INDÍGENAS EN LA LEY DE CONSULTA PREVIA	54
9 INSTITUCIONALIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIGILANCIA DEL PROGRAMA QALI WARMA.....	57





10 INSTITUCIONALIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ACUERDOS PLENARIOS DE LA CORTE SUPREMA	62
TEMA 3. RENDICIÓN DE CUENTAS.....	65
11 BRINDAR INFORMACIÓN SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS DE AUTORIDADES A TRAVÉS DE LA WEB.....	65
12 MEJORAR LA CALIDAD DE LAS AUDIENCIAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES	68
13 IMPLEMENTAR MECANISMOS PARA RENDIR CUENTAS EN GASTOS DESTINADOS A LA NIÑEZ.....	70
TEMA 4. MEJORA DE SERVICIOS PÚBLICOS	73
14 PROMOVER LA PUBLICACIÓN DE DATOS ABIERTOS UTILIZANDO ESTÁNDARES INTEROPERABLES.....	73
15 INCREMENTAR EL NÚMERO DE SERVICIOS EN LÍNEA EN EL PORTAL DE SERVICIOS AL CIUDADANO Y EMPRESAS.....	76
16 MEJORAR LOS CONOCIMIENTOS DE FUNCIONARIOS PARA BRINDAR SERVICIOS PÚBLICOS EN LÍNEA.....	80
17 PROMOVER ADECUADA GESTIÓN DE REDES SOCIALES EN ENTIDADES PÚBLICAS.....	84
IV CONTEXTO NACIONAL	87
V RECOMENDACIONES GENERALES.....	91
VI METODOLOGÍA Y FUENTES.....	94
VII REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD	98



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): PERU PROGRESS REPORT 2015-2016

In its second action plan, Peru showed significant progress in terms of open data disclosure and citizen participation in the extractive sector. However, many civil society representatives left the multi-stakeholder forum created to involve citizens in monitoring commitments. Going forward, collaboration between the government and civil society will be critical for developing and implementing the next action plan.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry, to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. Peru began participating in OGP in September 2011. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each country that participates in OGP.

Ministerial Order 176-2015-PCM of 15 July 2015 designated the Presidency of the Ministry Council (PCM in Spanish) as the lead agency of the OGP process in Peru, in coordination with a permanent commission instituted for this purpose in January 2013. The Secretariat for Public Administration within the PCM commissioned the design of the plan.

OGP PROCESS

Countries participating in OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation. The Government of Peru hosted a series of workshops in three different cities to gather proposals from civil society and the private sector. This process yielded 168 proposals.

During the development of the plan, a permanent commission was set up to help oversee the OGP process in Peru. This commission comprised representatives from both the government and civil society. However, when the government removed the first commitment of the draft plan that had been agreed upon, the three civil society representatives on the commission withdrew from the process. The government therefore did not carry out general consultations of civil society during the implementation of the action plan, even though some actors participated in implementing individual commitments.

The government submitted its self-assessment report to OGP on 30 September 2016. It also posted the report on the website of the Secretariat for Public Administration, and distributed it through social media.

AT A GLANCE

PARTICIPATING SINCE: 2011

NUMBER OF COMMITMENTS: 17

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	0
SUBSTANTIAL:	47% (8)
LIMITED:	24% (4)
NOT STARTED:	29% (5)

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	59% (10)
CIVIC PARTICIPATION:	41% (7)
PUBLIC ACCOUNTABILITY:	18% (3)
TECHNOLOGY & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	35% (6)

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:	88% (15)
OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	24% (4)
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED:	47% (8)

ALL THREE (★): 2

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP participation, countries make commitments in a two-year action plan. Peru's action plan contains 17 commitments. The following tables summarize for each commitment the level of completion, potential impact, whether it falls within Peru's planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans. Similar commitments have been grouped and re-ordered in order to make reading easier.

Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 in order to raise the standard for model OGP commitments. Under these criteria, commitments must be highly specific, relevant to OGP values, of transformative potential impact, and substantially completed or complete. Peru earned two starred commitments:

- Commitment 6. EITI Commissions in regional governments
- Commitment 14. Advance the publication of open data using interoperable standards

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.								
THEME 1: TRANSPARENCY AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION								
1. Reform the Transparency and Access to Public Information Act (LTAIP)								
2. Redesign the Standard Transparency Portal and disseminate it								
3. Train public officials on the enforcement of LTAIP								
4. Transparency of social program beneficiaries								
5. Strengthen the portal of the State's Electronic Acquisition System (SEACE)								
★ 6. EITI commissions in regional governments								

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>								
THEME 2: CITIZEN PARTICIPATION								
7. Strengthen citizen participation across all three branches of the government								
8. Train public officials and indigenous groups on the Prior Consultation Act								
9. Institutionalize citizen participation in monitoring the Qali Warma program								
10. Institutionalize citizen participation in plenary agreements of the Supreme Court								
THEME 3: ACCOUNTABILITY								
11. Publish accountability information online								
12. Improve the quality of accountability forums in regional and local governments								
13. Implement mechanisms for improved accountability of children-focused programs								
THEME 4: PUBLIC SERVICE DELIVERY								
★ 14. Publish open data using interoperable standards								
15. Increase the number of online services in the Citizen and Business Service Portal								
16. Build the capacities of public officials for online service delivery								
17. Foster adequate use of social media by public agencies								

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY
THEME I: TRANSPARENCY AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION	
<p>1. Reform the Transparency and Access to Public Information Act (LTAIP in Spanish)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>Since the enactment of the Transparency and Access to Public Information Act (LTAIP in Spanish) in 2003, the ombudsman has recorded many complaints of poor compliance with the law, as well as the lack of appeal mechanisms for noncompliance. This commitment aims to amend the language of the LTAIP to include guidelines on how to interpret its provisions, and rules for sanctions in the case of violations. The government did not start implementing this commitment in the first year of the action plan. The IRM researcher recommends withdrawing this commitment from future action plans, and having the government mandate reforms and improvements to the Autonomous Authority for Transparency and Data Protection Act of 2017.</p>
<p>2. Redesign the Standard Transparency Portal and disseminate it</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>According to a study carried out by the Secretariat for Public Administration, the Standard Transparency Portal (PTE in Spanish) was not user-friendly or adequate for data reutilization, which made it difficult to access specific pieces of information. This commitment aims to improve the quality of the PTE by making it more user-friendly, and incorporating up-to-date, reusable information.</p> <p>In the action plan's first year of implementation, the government completed the new design of the PTE. A total of 1,112 entities registered, and over 29 million individuals accessed the portal in 2016. However, the dissemination activities and improvements were delayed. The IRM researcher recommends designing and approving the communication strategy to disseminate the potential benefits of the PTE, and publicly presenting the improvements.</p>
<p>3. Train public officials in the enforcement of the LTAIP</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The aim of this commitment is to build the capacity of public officials in charge of the Standard Transparency Portal. This is to be done by training them on the contents of the Transparency and Access to Information Act so they could respond to information requests. This commitment responds to the many cases of information requests denied by the State without reasonable cause, and also the lack of up-to-date transparency portals.</p> <p>According to the PCM, the government trained 5,500 public officials in transparency and access to public information through this program. After monitoring the transparency portals, the ombudsman reported minor progress in the level of completion shown by ministries, regional governments, and provincial municipalities. Going forward, the IRM researcher recommends adding a mandatory intensive training for all public officials involved in providing information.</p>
<p>4. Transparency of social program beneficiaries</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to improve the transparency of the state's social programs through the creation of an online, integrated, and frequently updated registry. At the writing of this report, neither the National User Registry nor the website had been implemented. However, the government stated that it had a preliminary registry of more than 10 million beneficiaries of nine programs, and had developed a website prototype. The IRM researcher recommends supplementing this commitment with an open communication channel so users could present demands, suggestions, or comments.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY
<p>5. Strengthen the portal of the State's Electronic Acquisition System (SEACE)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>Suppliers and Peruvian citizens maintain that searching for information on the SEACE is difficult because the portal is not user-friendly and has limited operability. This commitment seeks to include systematized, user-friendly information, and allow for interoperability with other state agencies. At the writing of this report, the government has not implemented this commitment. Once the new portal is operational, the degree of access, use, and reuse of data should be assessed.</p>
<p>★ 6. EITI commissions in regional governments</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>This commitment seeks to address the lack of regional spaces for dialogue on extractive industries among public officials, civil society, and the private sector. To this end, the commitment proposes the creation of commissions as part of the Extractives Industries Transparency Initiative (EITI) in the regions of Moquegua, Piura, and Loreto. At the time this report was written, the EITI commissions of Moquegua and Piura were in operation. As for Loreto, the ordinance passed in March 2013, but the designated EITI commission has yet to meet. The IRM researcher recommends verifying the quality of information generated and shared in the EITI commissions and, in the future, expanding the initiative to additional regions.</p>
THEME 2: CITIZEN PARTICIPATION	
<p>7. Strengthen citizen participation cross all three branches of the government</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Not started 	<p>This commitment is designed to address the absence of guidelines for citizen participation. It aims to guide public servants on how to adequately engage citizens to improve public management. At the time this report was written, the commitment had not been implemented. The IRM researcher recommends implementing this commitment and supplementing it with mechanisms to build trust and encourage citizen participation.</p>
<p>8. Train public officials and indigenous groups on the Prior Consultation Act</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>According to the government, the consultation law approved in September 2011 has not been adequately shared with public officials in charge of this process, nor among the indigenous groups that have expressed interest in this initiative. Thus, the commitment sets out to design and implement a training program about the law and its procedures. The government trained 3,754 indigenous leaders and 353 public officials in 2015, and 918 indigenous leaders and 878 officials through mid-2016. The IRM researcher recommends including these activities in future action plans as part of a broader commitment to formulate a comprehensive policy on prior consultation.</p>
<p>9. Institutionalize citizen participation in monitoring the Qali Warma program</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>For the most part, civil society does not participate in the National School Feeding Program (PNAE in Spanish) "Qali Warma." This program has faced multiple allegations of irregularities. The commitment aims to monitor the PNAE so as to improve its management and accountability. According to the government, this commitment was postponed from July 2016 to June 2017. However, in 2016, (i) the Qali Warma directory of social actors was validated, and 300 overseers were certified to participate in the 116 procurement committees; (ii) 5,931 social actors received technical assistance at 395 events; and (iii) 493 claims were filed, 477 of which were addressed. The IRM researcher believes this commitment should be carried over to the next action plan. However, to avoid duplication of efforts, it should be linked to the Committee for Transparency and Citizen Surveillance, which was created for this purpose.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY
<p>10. Institutionalize citizen participation in plenary agreements of the Supreme Court</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>To date, citizen participation in plenary agreements of the Supreme Court is not institutionalized and depends on the Chief Justice. This has led to the public's poor perception of the Court. This commitment seeks to regulate and institutionalize citizen participation in the plenary agreements of the Court through the enactment of a resolution. At the writing of this report, the government had yet to implement the commitment. The IRM researcher recommends implementing this commitment and supplementing it with mechanisms to broaden the participation of civil society stakeholders who express an interest in this matter.</p>
THEME 3: ACCOUNTABILITY	
<p>11. Publish accountability information online</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Limited 	<p>According to a 2015 "Preliminary Assessment" carried out before the start of the current action plan, the information presented in the accountability reports submitted by the heads of public agencies were not user-friendly and did not respond to citizen demands for accountability. Therefore, this commitment aims to design a web application to allow citizens to monitor information published in these reports. On 9 June 2016, Resolution 159-2016-CG of the Comptroller General entered into force, which established an "Accountability" application ("<i>Rendición de cuentas</i>" in Spanish) that became active in October 2016. In addition, the government facilitated 20 training workshops for the heads and employees of public agencies in Lima. The IRM researcher recommends tracking the outcomes of this commitment in the upcoming action plan to identify additional activities that could be carried out to fulfill the commitment's goals.</p>
<p>12. Improve the quality of accountability forums in regional and local governments</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>A study carried out by the ombudsman finds that open forums are poorly scheduled, disorganized, and ineffective in disseminating relevant information to citizens. This commitment thus provides accountability guidelines to regional and local governments. At the time this report was written, the commitment had not been implemented. The IRM researcher recommends clearly defining the scope of the new guidelines, and using them as a base for a new commitment with a higher potential impact in the next action plan.</p>
<p>13. Implement mechanisms for improved accountability of children-focused programs</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>According to the government, there is a lack of systematized, up-to-date, and centralized information about the resources that the state allocates to policies, programs, and projects aimed at supporting children. This commitment seeks to create an interagency tool for identifying the public resources allocated to such programs, and disclosing the updated information for monitoring and decision-making purposes. The government created weekly newsletters with total expenditures, the amount spent by different levels of government, priorities, and figures compared to previous years. However, those newsletters were not published during the OGP action plan period. The IRM researcher recommends disclosing this information in an open data format, and including a geo-reference to enable focused efforts in regions where there is a higher concentration of children in need of support.</p>
THEME 4: PUBLIC SERVICE DELIVERY	
<p>★ 14. Publish open data using interoperable standards</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>Currently, Peru's different public agencies use a wide variety of formats, standards, and criteria to disclose information. Thus, this commitment aims to design a strategy for open data, create an open data portal, and approve a technical standard for open data. At the writing of this report, the National Strategy for Government Open Data was being reviewed. The open data portal, www.datosabiertos.gob.pe, hosted 131 datasets in beta version, and had been accessed nearly 25 million times. The adoption of the technical standard was postponed to the first semester of 2017. Going forward, the IRM researcher recommends designing a campaign to communicate this commitment's outcomes, and implementing a permanent policy that allows the government to assess and implement new tools on an ongoing basis.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY
<p>15. Increase the number of online services in the Citizen and Business Service Portal</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment seeks to both increase the number of public services offered through mobile devices, and make the Citizen and Business Service Portal a one-stop shop with a single username and password. The aim is to facilitate access to public services by citizens, especially those who live in rural areas. During the action plan period, the government hosted a hackathon, trained public officials on the development of mobile applications, and increased the number of public services available on the portal to a total of 674 services and 2,737 entities. The IRM researcher recommends advertising the outcomes of this commitment. Looking ahead, the government could also implement initiatives that are aligned with OGP values, such as channels for claims and suggestions, as well as a portal to monitor the quality of services.</p>
<p>16. Build the capacities of public officials for online service delivery</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>There is a limited number of services that are currently available online, as well as low demand for such services. This commitment therefore seeks to develop and implement seminars and workshops to train public officials, citizens, and businesses on digital citizenship and online services. In May 2016, the government trained public officials on online delivery of public services. Public officials also attended additional trainings on e-government. However, these workshops took place prior to the start of the action plan period. At the writing of this report, neither the course on digital citizenship and online services nor the virtual learning platform, Yachaywasi Digital, had been completed. Moving forward, the IRM researcher recommends clearly defining the aim of this commitment, as well as the length and content of the training workshops.</p>
<p>17. Foster adequate use of social media by public agencies</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The government maintains that public agencies do not use social media as a two-way communication channel to listen to and establish dialogue with citizens. For this reason, this commitment aims to create a social media directory, establish guidelines for using social media, and train public officials at the regional and local levels. Although the directory was created during the first year of the action plan, both the trainings and guidelines are pending. The IRM researcher recommends focusing this commitment on securing interactive and participatory communication with the citizenry. In addition, the guidelines on the use of social media could establish a clear timeline for responding to citizen concerns.</p>

RECOMMENDATIONS

Even though Peru's second action plan puts forward various initiatives with high potential impact, several commitments saw limited progress during the first year of implementation. Going forward, reconstructing the relationship between the government and organized civil society is a critical step to developing the next action plan and completing the country's pending OGP commitments. The main recommendation is, therefore, to resolve the issue surrounding the National Authority on Transparency and Access to Information — the main point of contention between the government and civil society.

Beginning in 2014, all OGP IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in OGP will be required to respond to these key recommendations in their annual self-assessments. These recommendations follow the SMART logic in that they are Specific, Measurable, Answerable, Relevant, and Time-bound. Given these findings, the IRM researcher presents the following key recommendations:

Top Five "SMART" Recommendations

- 1 **Improve implementation of the Transparency and Access to Information Law through trainings, sanctions, and the strengthening of oversight bodies.**
- 2 **Ensure broader participation of civil society in the OGP process of establishing a permanent forum, including greater geographical, sectoral, and social group diversity.**
- 3 **When developing commitments, gather all proposals and provide a binding and realistic methodology, including the participation process and criteria for final selection.**
- 4 **Engage the legislature and judiciary in the action plan in both open government areas and the use of technology for improved service delivery.**
- 5 **Include priority citizen concerns in the next action plan, namely security issues, social conflicts, corruption, and the environment.**

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2016

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see Section VII on eligibility requirements at the end of this report or visit bit.ly/1929F11.



Mabel Cáceres has a degree in journalism and a Master's in Communication from the Pontificia Universidad Católica of Peru. She has 20 years of journalism experience, and has worked for multiple media outlets in the city of Arequipa. She is currently the director of the "El Buho" magazine.



The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism (IRM) assesses development and implementation of action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

RESUMEN EJECUTIVO

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI) PERÚ INFORME DE AVANCE 2015-2016

El segundo plan de acción del Perú ha registrado importantes avances en materia de publicación de datos abiertos y participación ciudadana en el sector extractivo. No obstante, varios representantes de la sociedad civil se retiraron del foro multiactor creado para el seguimiento de los compromisos. La colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil será esencial para desarrollar y ejecutar el siguiente plan.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral voluntaria que busca que los gobiernos adopten compromisos con el objetivo de promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de cada país participante en la AGA. Perú participa en la iniciativa desde septiembre del 2011.

De acuerdo con la Resolución Ministerial N° 176-2015-PCM del 15 de julio de 2015, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es la entidad encargada del proceso AGA en Perú, junto a una comisión permanente creada para este mismo fin, en enero de 2013. El diseño del plan fue encomendado a la Secretaría de Gestión Pública, que pertenece a la PCM.

EL PROCESO AGA

Los países participantes en la AGA llevan a cabo un proceso de consulta durante el desarrollo y la implementación del plan de acción. El Gobierno de Perú realizó una serie de talleres en tres ciudades con el fin de recabar propuestas de la sociedad civil y gremios empresariales. Como resultado de las convocatorias, el Gobierno recibió 168 propuestas.

Durante el proceso de desarrollo del plan, funcionó una comisión permanente compuesta de representantes del Gobierno y de la sociedad civil. Sin embargo, el Gobierno eliminó el primer compromiso del borrador consensuado con la sociedad civil, sin explicación, lo que produjo el retiro de sus 3 representantes de la Comisión, los que habían sido designados por una treintena de organizaciones convocadas para este fin. Por lo tanto, durante la implementación del plan de acción no se realizaron consultas de manera general a la sociedad civil, aunque varios actores participaron en la implementación de determinados compromisos de manera puntual.

VISTA RÁPIDA

PARTICIPANTE DESDE: 2011

NÚMERO DE COMPROMISOS: 17

GRADO DE CUMPLIMIENTO

COMPLETO:	0
SUSTANCIAL:	47% (8)
LIMITADO:	24% (4)
NO INICIADO:	29% (5)

ÉNFASIS DE LOS COMPROMISOS

ACCESO A LA INFORMACIÓN:	59% (10)
PARTICIPACIÓN CIUDADANA:	41% (7)
RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS:	18% (3)
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:	35% (6)

COMPROMISOS QUE SON:

CLARAMENTE RELEVANTES A LOS VALORES DE LA AGA:	88% (15)
DE IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR:	24% (4)
SUSTANCIAL O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADOS:	47% (8)

LOS TRES (🌟): 2

El Gobierno remitió a la AGA el informe de autoevaluación el 30 de septiembre de 2016. También se publicó en la página de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y se difundió por redes sociales.

IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Como parte de su participación en la AGA, los países establecen compromisos en sus planes de acción, los cuales tienen una duración de dos años. El plan de acción de Perú contiene 17 compromisos. En las tablas que siguen se resume, para cada compromiso, el cumplimiento, impacto potencial, si cumple con el cronograma planeado y los siguientes pasos en los planes de acción futuros.

Cabe mencionar que el MRI actualizó los criterios para los compromisos estelares a principios de 2015 con el objetivo de elevar los estándares de los compromisos ejemplares de la AGA. De acuerdo con dichos criterios, los compromisos deben ser altamente específicos, relevantes para los valores de la AGA, con impacto transformador y con un nivel de cumplimiento sustancial o completo. Perú formuló dos compromisos estelares:

- Compromiso 6. Comisiones EITI en Gobiernos Regionales
- Compromiso 14. Promover la publicación de datos abiertos utilizando estándares interoperables

Tabla 1 | Análisis de cumplimiento por compromiso

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO
★ EL COMPROMISO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.								
TEMA 1: TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA								
1. Modificación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública								
2. Rediseñar el Portal de Transparencia Estándar y difundirlo								
3. Capacitación a funcionarios para cumplimiento de la LTAIP								
4. Transparencia sobre los usuarios de programas sociales								
5. Mejorar el portal del Sistema Electrónico de Adquisiciones del Estado (SEACE)								
★ 6. Comisiones EITI en Gobiernos Regionales								

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO
<ul style="list-style-type: none"> EL COMPROMISO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO. 								
TEMA 2: PARTICIPACIÓN CIUDADANA								
7. Fortalecer la participación ciudadana en los tres niveles de Gobierno								
8. Capacitar a funcionarios e indígenas en la Ley de Consulta Previa								
9. Institucionalizar la participación ciudadana en la vigilancia del programa Qali Warma								
10. Institucionalizar la participación ciudadana en los acuerdos plenarios de la Corte Suprema								
TEMA 3: RENDICIÓN DE CUENTAS								
11. Brindar información sobre rendición de cuentas de autoridades a través de la web								
12. Mejorar la calidad de las audiencias de rendición de cuentas de gobiernos regionales y locales								
13. Implementar mecanismos para rendir cuentas en gastos destinados a la niñez								
TEMA 4: MEJORA DE SERVICIOS PÚBLICOS								
<ul style="list-style-type: none"> Promover la publicación de datos abiertos utilizando estándares interoperables 								
15. Incrementar el número de servicios en línea en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas								
16. Mejorar los conocimientos de funcionarios para brindar servicios públicos en línea								
17. Promover adecuada gestión de redes sociales en entidades públicas								

Tabla 2 | Resumen de avances por compromiso

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
TEMA 1: TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	
<p>1. Modificación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: No iniciado 	<p>Desde 2003, tiempo de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), la Defensoría del Pueblo ha registrado un número elevado de quejas por incumplimiento de la ley y la falta de mecanismos de apelación para dichas quejas. Este compromiso busca modificar el texto de la LTAIP, para incluir directrices de interpretación de sus disposiciones, así como una regulación de las infracciones y sanciones en caso de incumplimiento. El Gobierno no inició este compromiso en el primer año de implementación del plan de acción. La investigadora del MRI recomienda retirar este compromiso de futuros planes de acción y encomendar los cambios y mejoras de la Ley a la Autoridad Autónoma de Transparencia y Protección de Datos, creada en enero de 2017.</p>
<p>2. Rediseñar el Portal de Transparencia Estándar y difundirlo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	<p>De acuerdo con un estudio de la Secretaria de Gestión Pública, el Portal de Transparencia Estándar (PTE) era percibido como poco amigable, de difícil acceso para cierta información y con pocas posibilidades de reutilización de datos. Este compromiso pretende mejorar la calidad del PTE, haciéndolo más amigable al usuario, con información actualizada y reutilizable.</p> <p>Un nuevo diseño del PTE se desarrolló durante el primer año de implementación del plan de acción. Hasta junio 2016, 1.112 entidades se registraron en el PTE en 2016 y más de 29 millones de personas entraron a la página. No obstante, las actividades de divulgación del PTE y de las mejoras introducidas se retrasaron. La investigadora del MRI recomienda elaborar y aprobar la estrategia de difusión de los beneficios del PTE y realizar una presentación pública de las mejoras.</p>
<p>3. Capacitación a funcionarios para cumplimiento de la LTAIP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso plantea fortalecer las capacidades de los funcionarios responsables, así como de los responsables del Portal de Transparencia Estándar, a través de una plataforma de capacitación sobre los contenidos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para que puedan atender solicitudes de información. Esto se debe a los frecuentes casos de solicitudes de información presentadas al Estado que recibieron negativas injustificadas y la falta de actualización de portales de transparencia en el país.</p> <p>Según información de la PCM, se capacitó a 5.500 funcionarios en temas de transparencia y acceso a la información pública a través de este programa. De la supervisión realizada a los portales de transparencia, la Defensoría del Pueblo destacó avances, aunque modestos aun, en el nivel de cumplimiento de los ministerios, gobiernos regionales y municipalidades provinciales. En el futuro, la investigadora del MRI recomienda adicionar una capacitación intensiva y obligatoria a todos los funcionarios designados como encargados de brindar información en la totalidad de entidades públicas.</p>
<p>4. Transparencia sobre los usuarios de programas sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Limitado 	<p>El objetivo de este compromiso es mejorar la transparencia sobre la distribución de los programas sociales del Estado a través de un registro integrado que esté permanentemente actualizado y pueda ser consultado a través de la web. A la fecha de elaboración de este informe, ni el Registro Nacional de Usuarios y ni su aplicativo web se han implementado. No obstante, el Gobierno informó que ya tiene un registro preliminar de más de 10 millones de usuarios para un total de nueve programas sociales, y que el aplicativo web está creado a nivel de prototipo. La investigadora del MRI recomienda complementar el compromiso con un canal de comunicación abierto para que los ciudadanos puedan hacer denuncias, sugerencias o comentarios.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
<p>5. Mejorar el portal del Sistema Electrónico de Adquisiciones del Estado (SEACE)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: No iniciado 	<p>De acuerdo con proveedores y la ciudadanía peruana en general, la búsqueda de información sobre procesos de contratación en el SEACE era difícil dada la poca amigabilidad y limitada operatividad de uso del portal. Este compromiso pretende incluir información sistematizada y amigable en el portal, además de permitir la interoperabilidad con otras entidades del Estado. A la fecha de redacción de este informe, el compromiso no se ha implementado. La investigadora del MRI considera importante que se evalué el grado de acceso, uso y reutilización de los datos, una vez esté en funcionamiento el nuevo portal.</p>
<p>6. Comisiones EITI en gobiernos regionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso pretende ser una solución a la ausencia de espacios de diálogo en las regiones entre autoridades, empresas y sociedad civil, en torno a las actividades de las industrias extractivas. Para ello, propone la creación de comisiones de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en las regiones de Moquegua, Piura y Loreto. Al momento de escribir este informe, las comisiones EITI en Moquegua y Piura funcionan con regularidad. En el caso de la región de Loreto, existe la ordenanza desde marzo de 2013, pero la comisión EITI designada no se ha reunido a la fecha. La investigadora del MRI recomienda verificar la calidad de información que se genera y comparte en las comisiones EITI y sugiere, en el futuro, expandir la iniciativa a otras regiones.</p>
TEMA 2: PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
<p>7. Fortalecer la participación ciudadana en los tres niveles de Gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No Inicializado 	<p>Según el texto del plan de acción, el compromiso aborda la ausencia de lineamientos y orientaciones para la gestión de la participación ciudadana. En este sentido, pretende orientar a los funcionarios públicos para la adecuada gestión de la participación ciudadana, como una forma de contribuir a mejorar la calidad de la gestión pública en este campo. A la fecha de redacción de este informe, el compromiso no se ha implementado. La investigadora del MRI recomienda continuar con su implementación, y considera importante que se complemente con medidas que incentiven la confianza y posterior participación de los ciudadanos.</p>
<p>8. Capacitar a funcionarios e indígenas en la Ley de Consulta Previa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>De acuerdo al Gobierno, la ley de consulta previa aprobada en septiembre de 2011 no se ha difundido entre los funcionarios del Estado encargados de este proceso ni entre las poblaciones indígenas interesadas en esta prerrogativa. Por lo tanto, este compromiso pretende formular e implementar un plan de capacitación sobre esta ley y su respectivo reglamento. Durante el año 2015, el Gobierno capacitó a un total de 3.754 líderes indígenas y 353 funcionarios; mientras hasta mediados de 2016 se logró capacitar a 918 líderes indígenas y 878 funcionarios. La investigadora del MRI recomienda incluir estas actividades en futuros planes de acción como parte de un compromiso mayor relacionado con una política integral en materia de consulta previa.</p>
<p>9. Institucionalizar la participación ciudadana en la vigilancia del programa Qali Warma</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	<p>El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) "Qali Warma" no cuenta con una amplia participación de la sociedad civil y ha sido objeto de denuncias sobre irregularidades en su gestión. Este compromiso pretende mejorar la gestión y rendición de cuentas de este programa a través de acciones de vigilancia. Según el Gobierno, el compromiso se reprogramó de julio 2016 a junio 2017. Sin embargo, durante el año 2016, (i) se validó el directorio de actores sociales de Qali Warma, acreditando 300 veedores para participar en los 116 comités de compras del programa; (ii) se realizaron 395 asistencias técnicas sobre el programa a 5.931 actores sociales; y (iii) se recibieron 493 quejas sobre el programa, de los cuales 477 recibieron respuestas. En opinión de la investigadora del MRI, se debe incorporar el compromiso en el próximo plan de acción, pero de manera articulada con el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana, constituido para este fin, el cual debe ser fortalecido evitando la duplicidad de esfuerzos.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
<p>10. Institucionalizar la participación ciudadana en los acuerdos plenarios de la Corte Suprema</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: No iniciado 	<p>Actualmente, la participación de los ciudadanos en los acuerdos plenarios de la Corte Suprema de Justicia depende de la voluntad del Vocal Supremo Coordinador (hoy Juez Supremo), lo cual ha llevado a una percepción negativa de esta entidad por parte de los ciudadanos. El objetivo de este compromiso es regular e institucionalizar la participación ciudadana en los acuerdos plenarios de la Corte Suprema de Justicia, mediante una resolución que provea lineamientos para dicho objetivo. A la fecha de redacción de este informe, el compromiso no se ha implementado. La investigadora del MRI recomienda continuar con su implementación, y considera importante que se complemente con medidas para lograr una amplia participación de todos los sectores de la sociedad que se vean interesados en estas decisiones.</p>
<p>TEMA 3: RENDICIÓN DE CUENTAS</p>	
<p>11. Brindar información sobre rendición de cuentas de autoridades a través de la web</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Limitado 	<p>En el año 2015, conforme al “Diagnóstico preliminar” efectuado antes de la formulación del último Plan de Acción de Gobierno Abierto 2015 – 2016, la información contenida en los informes de rendición de cuentas de los titulares de las entidades públicas no resultaba amigable y no respondía a las necesidades de la ciudadanía para ejercer el control social sobre estas gestiones. Por lo tanto, este compromiso pretende crear un aplicativo web que permita el control social sobre la información emitida en los informes. El 9 de junio del 2016 entró en vigencia la Resolución de Contraloría General N° 159-2016-CG que estableció el aplicativo informático “Rendición de Cuentas” que empezó a funcionar en octubre de 2016. Adicionalmente, el Gobierno realizó 20 talleres de capacitación para titulares y funcionarios de las entidades públicas de Lima metropolitana. En opinión de la investigadora del MRI, se deben monitorear los resultados del compromiso en el siguiente plan de acción para evaluar acciones complementarias en orden a la consecución de su objetivo.</p>
<p>12. Mejorar la calidad de las audiencias de rendición de cuentas de gobiernos regionales y locales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: No iniciado 	<p>De acuerdo con un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo, las audiencias tienen problemas en su programación, organización y difusión de información relevante para la ciudadanía. Este compromiso espera brindar una serie de lineamientos mínimos de rendición de cuentas para uso de gobiernos regionales y locales. A la fecha de redacción de este informe, el compromiso no se ha implementado. La investigadora del MRI recomienda precisar el ámbito de aplicación de los nuevos lineamientos y sugiere que su evaluación sirva de base para formular un nuevo compromiso en el siguiente plan de acción, cuyo impacto sea mayor.</p>
<p>13. Implementar mecanismos para rendir cuentas destinados a la niñez</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Según el Gobierno, existe una falta de información sistematizada, actualizada y centralizada sobre los recursos que el Estado destina para la implementación de políticas, programas y proyectos dirigidos a la niñez. Este compromiso busca contar con un instrumento que permita identificar el gasto público destinado a la niñez, que cuente con consenso interinstitucional, y que permita disponer de información actualizada para el seguimiento y la toma de decisiones en favor de este grupo de la población. Este compromiso se comenzó a implementar antes del segundo plan de acción. El Gobierno elaboró boletines semestrales conteniendo el gasto ejecutado, el nivel de ejecución por niveles de Gobierno, prioridades, y cifras comparativas respecto a años anteriores. No obstante, no se publicaron nuevas ediciones del boletín durante la vigencia del plan de acción de la AGA. La investigadora del MRI recomienda publicar la información en datos abiertos y con georeferenciación para enfatizar la atención en lugares donde se registran los mayores índices de carencias para la niñez.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
TEMA 4: MEJORA DE SERVICIOS PÚBLICOS	
<p>14. Promover la publicación de datos abiertos utilizando estándares interoperables</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Actualmente existe una diversidad de formatos, estándares y criterios con los que se publica información por las diferentes entidades del Estado. Por ello, este compromiso plantea establecer una estrategia para la apertura de datos públicos, crear un portal de datos abiertos y aprobar una norma técnica de datos abiertos. Al momento de redactar este informe, la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales estaba en fase de revisión y el portal de datos abiertos, www.datosabiertos.gob.pe, albergaba 131 bases de datos en versión beta, con un total de casi 25 millones de accesos. La aprobación de la norma técnica se reprogramó para el primer semestre de 2017. En el futuro, la investigadora del MRI sugiere llevar a cabo una campaña de difusión sobre los resultados del compromiso e implementar una política permanente de evaluación y mejora de las nuevas herramientas.</p>
<p>15. Incrementar el número de servicios en línea en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Moderato • Cumplimiento: Sustancial 	<p>El compromiso espera aumentar el número de servicios ofrecidos a través de dispositivos móviles y convertir el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas en una ventanilla única que requiera un solo usuario y contraseña para ingresar. Esto con el fin de que los ciudadanos, especialmente en zonas rurales, puedan acceder más fácilmente a los servicios públicos. Durante la vigencia del plan de acción, el Gobierno realizó un <i>hackaton</i>, capacitó a funcionarios públicos sobre el desarrollo de aplicaciones móviles y aumentó el número de servicios incorporados al Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas, que ahora tiene 674 servicios disponibles y 2.737 entidades incorporadas. En opinión de la investigadora del MRI, debe haber una mayor difusión y promoción de los resultados. Además, en el futuro, se podrían implementar iniciativas que estén vinculadas a los valores de la AGA, como por ejemplo canales para quejas y sugerencias, y un portal con información sobre la calidad de los servicios ofrecidos.</p>
<p>16. Mejorar los conocimientos de funcionarios para brindar servicios públicos en línea</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Actualmente existen pocos servicios públicos en línea y hay poca demanda en el uso de los servicios disponibles. Por esta razón, el compromiso plantea desarrollar e implementar seminarios y talleres de capacitación sobre la ciudadanía digital y los servicios en línea, tanto para los funcionarios públicos como para los ciudadanos y empresarios. En mayo de 2016, el Gobierno realizó una capacitación sobre servicios públicos en línea dirigida a trabajadores de la administración pública. Aunque se realizaron varios otros talleres de capacitación para funcionarios públicos sobre temas relacionados con el gobierno electrónico, la mayoría de estos se llevaron a cabo antes de la vigencia del plan de acción. A la fecha de redacción de este informe, el curso sobre ciudadanía digital y servicios en línea y la plataforma de aprendizaje virtual Yachaywasi Digital no se habían completado. La investigadora del MRI recomienda, en el futuro, definir claramente el objetivo de este tipo de compromiso, así como la duración de las capacitaciones y sus contenidos.</p>
<p>17. Promover adecuada gestión de edes sociales en entidades públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Según el Gobierno, las redes sociales de las entidades públicas no se utilizan como un canal bidireccional de escucha y diálogo con los ciudadanos. Por tanto, el compromiso propone elaborar un directorio de redes sociales, producir lineamientos sobre su uso y capacitar a comunicadores públicos, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local. Si bien se creó el directorio de redes sociales durante el primer año de implementación del plan de acción, no se realizaron las capacitaciones, ni se crearon los lineamientos. La investigadora del MRI sugiere enfocar el compromiso en el establecimiento de comunicación interactiva y participativa con la ciudadanía. Asimismo, los lineamientos sobre el uso de las redes sociales podrían establecer un tiempo límite para dar respuesta a las inquietudes ciudadanas.</p>

RECOMENDACIONES

Aunque el segundo plan de acción del Perú propone algunas iniciativas de alto impacto, se lograron avances limitados en la implementación de varios compromisos durante el primer año del plan. De cara al futuro, la recomposición de la relación entre el Gobierno y la sociedad civil es esencial para reiniciar el proceso colaborativo en la formulación de un nuevo plan de acción e implementar los compromisos pendientes. En este sentido, la recomendación principal es que se retome el diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil con el fin de identificar reformas eficaces y factibles.

A partir del 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave para el próximo ciclo de planeación de la AGA. Los gobiernos miembros de la AGA deben responder a estas recomendaciones clave en sus informes de autoevaluación anuales. Las recomendaciones siguen el modelo SMART (por sus siglas en inglés): específicas, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos definidos.

Cinco principales recomendaciones SMART

- 1 **Mejorar la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a través de capacitaciones, sanciones y el fortalecimiento de órganos y mecanismos de control.**
- 2 **Lograr en el proceso de la AGA una representación de la sociedad civil con mayor diversidad geográfica, por sectores y grupos de intereses sociales, con miras a un foro permanente.**
- 3 **En la formulación de compromisos, recoger todas las propuestas y ofrecer una explicación vinculante y realista sobre la metodología, la participación y los criterios de selección final.**
- 4 **Involucrar a los poderes Legislativo y Judicial en el plan de acción, tanto en las áreas de valores de gobierno abierto, como en el uso de la tecnología para mejorar sus servicios.**
- 5 **En el siguiente plan de acción, considerar las preocupaciones prioritarias del ciudadano con miras a la legitimación del Gobierno, esto es, los problemas de seguridad, conflictos sociales, corrupción y medio ambiente.**

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD: 2016

Para participar en la AGA, los gobiernos deberán demostrar su compromiso con el gobierno abierto cumpliendo con los requisitos mínimos en las dimensiones clave establecidas. Los indicadores de terceros se utilizan para determinar los avances del país en cada una de las dimensiones. Para mayor información, consulte la sección VII sobre requisitos de elegibilidad al final de este informe o visite bit.ly/1929F11.



Mabel Cáceres es graduada en Periodismo y tiene una Maestría en Comunicación por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es periodista con 20 años de experiencia en diversos medios de comunicación de la ciudad de Arequipa y actualmente es directora de la revista "El Búho".



La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) busca asegurar compromisos

concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la AGA evalúa el desarrollo e implementación de los planes de acción para promover el diálogo entre actores y fortalecer la rendición de cuentas.

I | PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA AGA

1.1 HISTORIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA AGA

El *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto, AGA u OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte 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.

Perú comenzó su participación formal en septiembre de 2011 cuando, en el marco de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas llevada a cabo en la Ciudad de Nueva York, el Gobierno del Perú, a través de sus representantes, manifestó su voluntad de ser parte de la iniciativa.¹

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto. Deben alcanzar un mínimo de criterios de desempeño en los aspectos clave de gobierno abierto que son particularmente consecuentes con el aumento de la sensibilidad del Gobierno, fortalecimiento de la participación cívica y la lucha contra la corrupción. Se utilizan indicadores objetivos de terceros para determinar el alcance del avance de los países en cada uno de esos aspectos. Para más detalle, ver sección VIII: Requisitos de elegibilidad.

Se requiere que todos los gobiernos participantes en la AGA desarrollen planes de acción nacionales con compromisos concretos para un periodo inicial de dos años. Los planes de acción deben reflejar los compromisos AGA de los gobiernos que muevan la práctica gubernamental más allá de su línea base

actual. Estos compromisos pueden avanzar sobre esos esfuerzos existentes, identificar nuevas medidas para completar las reformas en curso o iniciar una acción específica nueva.

Perú desarrolló su segundo plan de acción entre enero y abril de 2014 y fue aprobado para el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de julio de 2016.² Este informe cubre el primer año de implementación, desde el 15 de julio de 2015 a junio 2016 y representa la continuación de una revisión anterior de los avances con relación a la AGA en el país,³ que evaluó el desarrollo y la implementación del primer plan de acción vigente entre julio de 2012 y junio de 2014.

Desde inicios del año 2015, el MRI también publica informes de fin de término que dan a conocer el estado final de los compromisos al cierre del período de dos años del plan de acción. En el informe de fin de término se evaluarán los avances realizados después del primer año de implementación, julio de 2016 a junio de 2017. El Gobierno publicó su autoevaluación del primer plan de acción en enero del 2014. Asimismo, con fecha 30 de septiembre de 2016, publicó su informe de autoevaluación del segundo plan de acción.⁴

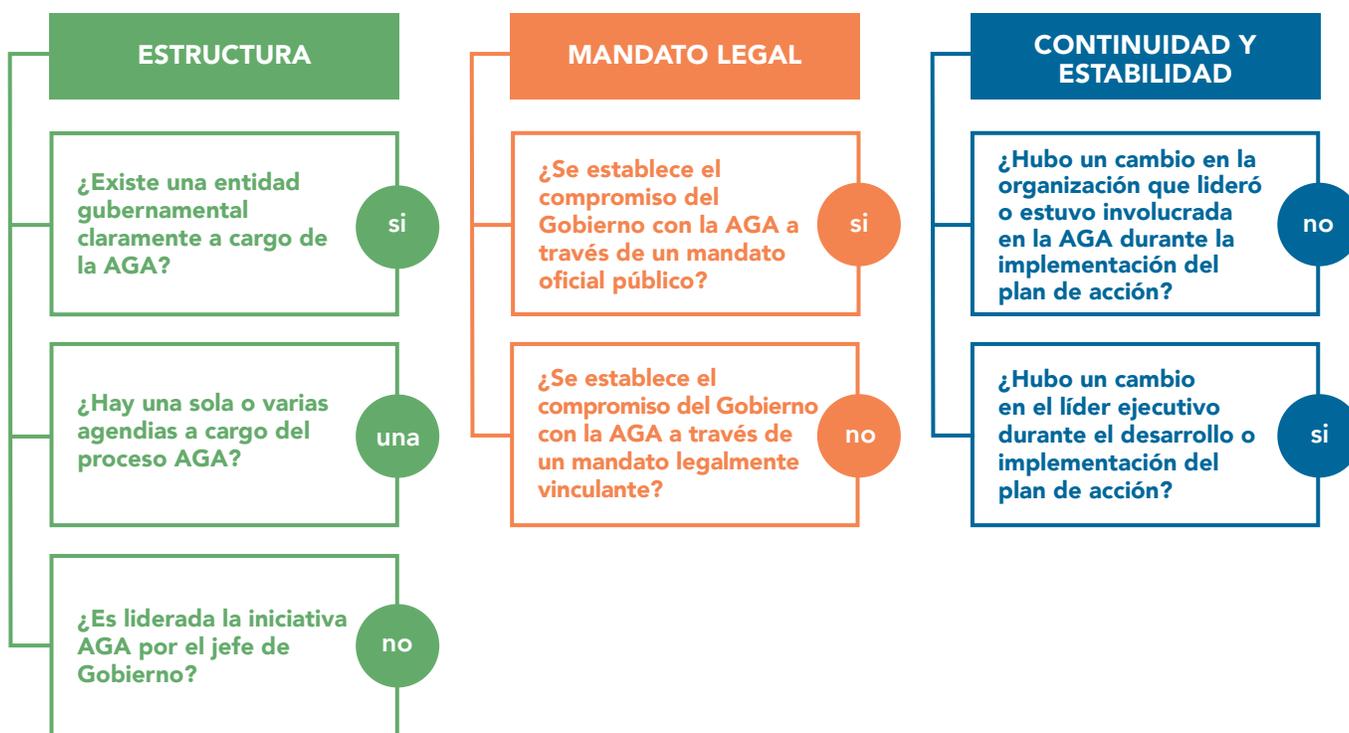
El Mecanismo de Revisión Independiente de la AGA se asoció con Mabel Cáceres Calderón, periodista que llevó a cabo esta evaluación del desarrollo e implementación del segundo plan de acción de Perú para cumplir con los requisitos de la AGA. El mandato del MRI es informar el diálogo sobre el desarrollo e implementación de compromisos en cada uno de los países de la AGA a través de informes independientes. Los métodos y fuentes de información utilizadas se detallan en la sección VI: Metodología y fuentes.

Mabel Cáceres organizó un *focus group* en Arequipa para conocer las opiniones de las múltiples partes interesadas. Además asistió a una reunión entre dichas partes y el Gobierno en Lima, organizada por la sociedad civil; y entrevistó a sus principales actores. Asimismo examinó dos documentos clave preparados por el Gobierno: el segundo plan de acción⁵ y la autoevaluación publicada por el Gobierno en septiembre de 2016,⁶ a los cuales se hace numerosas referencias en este informe.

I.2: DIRECCIÓN DE LA AGA EN PERÚ

Esta subsección describe la dirección y el contexto institucional de la AGA en Perú. La Tabla 1.1 resume su estructura y la narrativa a continuación proporciona detalles adicionales.

Tabla 1.1 | Dirección de la AGA en Perú



El Perú es una república unitaria con separación de los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El diseño del plan de acción de la AGA fue encomendado al Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gestión Pública, entidad que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante PCM), ente coordinador del Gabinete de Ministros que, a su vez, depende directamente de la Presidencia de la República (Ver tabla 1.1 sobre dirección de la AGA en Perú).

De acuerdo al mandato de la Resolución Ministerial N° 176-2015-PCM del 15 de julio de 2015,⁷ la Presidencia del Consejo de Ministros está encargada del seguimiento y evaluación del plan de acción, junto a una Comisión Permanente creada para este mismo fin en enero de 2013, cuando se desarrollaba el primer plan de acción.⁸ Sin embargo, la resolución ministerial no tiene carácter vinculante ni establece obligaciones para los entes responsables de implementar los compromisos. Esta disposición, a diferencia de la que se aprobó en el primer plan de acción, establece un liderazgo claro para la implementación del plan y su seguimiento.

Este mandato legal no asigna una partida presupuestal para este fin, ni personal dedicado en exclusiva al

seguimiento de los compromisos de la AGA. Tanto el presupuesto como el personal se disponen de los recursos de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

El primer año de vigencia del segundo plan de acción coincidió con el último año de gobierno del presidente Ollanta Humala. Al final de este mandato se observaron niveles muy altos de impopularidad, y un clima adverso a su gestión por parte de otros actores políticos y un sector de la sociedad civil.⁹ Durante este periodo, en abril y junio de 2016, se realizaron elecciones generales y presidenciales en primera y segunda vuelta, lo que no propició un clima de entendimiento entre actores políticos, sociales y sociedad civil, dividida por la contienda electoral.¹⁰

I.3 PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN LA AGA

Esta sección describe cuáles instituciones gubernamentales participaron en el proceso de la AGA. La siguiente sección mencionará las organizaciones no gubernamentales que participaron.

Tabla 1.2 | Participación en la AGA por institución gubernamental

¿CÓMO PARTICIPARON LAS INSTITUCIONES?		MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS Y AGENCIAS	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL (Y ORGANISMOS CUASI JUDICIALES)	OTROS ORGANISMOS (CONSTITUCIONALES, INDEPENDIENTES O AUTÓNOMOS)	GOBIERNOS SUBNACIONALES
Consultaron ¹¹	Número	20				
	Cuáles?	Ver nota ¹²				
Propusieron ¹³	Número	5	0	0	1	8
	Cuáles?	Ver nota ¹⁴			Contraloría General de la República	Ver nota ¹⁵
Implementaron ¹⁶	Número	8	0	1	1	3
	Cuáles?	Ver nota ¹⁷		Corte Suprema	Contraloría General de la República	Gobiernos regionales de Piura, Moquegua y Loreto

La participación en la AGA se limita a algunas agencias del Poder Ejecutivo, incluidos algunos gobiernos subnacionales. No hay participación del Poder Legislativo y el Poder Judicial está a cargo de un solo compromiso, aun cuando no lo propuso ni participó en la etapa de elaboración del plan de acción. La Tabla 1.2 detalla las instituciones que se involucraron en el proceso de la AGA.

La fase de consulta se hizo a través de invitaciones a funcionarios de los tres niveles de Gobierno (nacional, regional y local) para que aportaran sugerencias, además de cinco talleres desarrollados, tres en regiones (Piura, Moquegua y Loreto) y dos en Lima, mediante una convocatoria abierta en línea. Los funcionarios que asistieron a estos talleres no están involucrados en la formulación ni en la implementación del plan de acción. Pertenecen a diversos ministerios (Gobierno nacional) y gobiernos locales de las ciudades donde se desarrollaron los eventos.

No todas las sugerencias de estos talleres se incorporaron al plan. Por ejemplo, la implementación de comisiones EITI a nivel regional surgió en uno de estos talleres y se implementó,¹⁸ a diferencia del pedido para que se establezcan veedurías indígenas en el Organismo Especializado de Fiscalización Ambiental (OEFA), lo que no se recogió en el plan de acción ni a través de otros mecanismos.

La Comisión Permanente, integrada por representantes del Gobierno y la sociedad civil se encargaron de

seleccionar los compromisos que se incluyeron en el borrador del segundo plan de acción. Se escogió entre las propuestas sugeridas en la fase de consulta y con base a los compromisos pendientes del plan anterior. Al no aprobarse el plan en el plazo previsto, las organizaciones de la sociedad civil se retiraron del foro en diciembre 2014 y el plan se aprobó en julio 2015, sin el compromiso relacionado con la creación de una Autoridad Autónoma de acceso a la Información.

Hasta el momento de la redacción de este informe, la PCM, que tiene a cargo la implementación de la mayoría de los compromisos, no había convocado reuniones de coordinación, aunque solicitó permanentemente información del avance de los compromisos a las otras dependencias. No todos los responsables cumplieron con remitir la información.

Así también, el Poder Judicial (PJ) y la Contraloría General de la República no habían reportado a la PCM información sobre el cumplimiento de los compromisos en los que están involucrados. Ambas son entidades autónomas. En el caso del PJ, no hay evidencia que hayan iniciado su compromiso y, en el de la Contraloría, el avance es limitado. En el caso de dos gobiernos regionales, trabajan en el compromiso en el que están involucrados directamente con el Ministerio de Energía y Minas.

¹ Perú carta de intención para OGP <http://www.opengovpartnership.org/country/peru>.

² Estas fechas son las que aprobó el Gobierno con Resolución Ministerial, aunque la AGA considera que el periodo debe comprender de julio 2015 a junio 2017.

³ Perú Informe de Avances 2012-2014 <http://www.opengovpartnership.org/country/peru/irm>.

⁴ Perú informe de autoevaluación plan 2015-2017 <http://www.opengovpartnership.org/es/node/276/assessment>.

⁵ Plan de acción 2015-2016 <http://www.opengovpartnership.org/country/peru/action-plan>.

⁶ Autoevaluación del Gobierno sobre el segundo plan de acción <http://www.opengovpartnership.org/country/peru/assessment>.

⁷ Resolución ministerial que aprueba el segundo plan de acción <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/07/RM-176-2015-PCM.pdf>.

⁸ La composición de esta comisión y la Resolución de creación se detallan más adelante.

⁹ Sobre la impopularidad del presidente Ollanta Humala, se puede ver en Diario El Comercio 14/06/2016 <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/humala-y-nadine-alcanzan-su-nivel-mas-bajo-aprobacion-noticia-1818504>.

¹⁰ El factor de polarización era la candidatura de la hija del expresidente Alberto Fujimori, lo que se reflejó en el resultado de la segunda vuelta en la que el actual presidente, Kuczynski, ganó la presidencia por solo 12 décimas en porcentaje de votación (50.12% vs. 49.88%) Perú Resultado final elecciones presidenciales emitido por la Oficina Nacional de Procesos Electorales <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRP2V2016/Resumen-GeneralPresidencial.html#posicion>.

¹¹ Estas instituciones fueron invitadas a los talleres informativos donde además se discutieron los problemas subsistentes en los temas relacionados con el gobierno abierto, se recogieron sugerencias, pero no necesariamente se consideraron como propuestas.

¹² Este es el número aproximado de entidades de las que provinieron 113 funcionarios públicos que participaron en cinco talleres realizados en la fase de consulta del plan de acción de la AGA, quienes no necesariamente realizaron propuestas. No se especificó de qué entidad pública provenían.

¹³ Estas instituciones propusieron compromisos para ser incluidos en el plan de acción. Según el informe realizado por la Secretaría de Gestión Pública, se remitió previamente oficios a 18 ministerios, 26 gobiernos regionales y 196 municipios provinciales con la finalidad de solicitarles propuestas para ser incluidas en el plan de acción de la AGA.

¹⁴ Ministerios de Cultura, Vivienda, Justicia, Salud, Comercio Exterior y Turismo.

¹⁵ Gobiernos regionales de Tacna y Ucayali y municipios de Lima, Chiclayo, Maynas, Coronel Portillo, Canchis y Oxapampa.

¹⁶ Estas instituciones están a cargo del cumplimiento de compromisos en el plan de acción, según la Res. Min. 176-2015-PCM, independientemente de si propusieron los compromisos o no, y de su grado de cumplimiento.

¹⁷ Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Ministerio de Justicia, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE), Ministerio de Energía y Minas (MINAM), Ministerio de Cultura, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

¹⁸ Aída Gamboa Balbín (ONG DAR) en entrevista de agosto 2016.

II | PROCESO NACIONAL DE LA AGA

Los países que participan en la AGA deben consultar ampliamente con el público durante el desarrollo, la implementación y la revisión del plan de acción. La Tabla 2.1 permite visualizar el rendimiento de Perú durante el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016.

La consulta para la elaboración del plan de acción se hizo, en el Perú, convocando a representantes de la sociedad civil organizada. Además, se realizaron talleres en tres ciudades a los cuales se convocaron funcionarios y actores civiles, detallado en la Sección 2.1.

En este periodo funcionó un foro regular en busca de un proceso colaborativo. Sin embargo, tras esta fase, el

gobierno aprobó el segundo plan de acción¹ retirando un compromiso de manera inconsulta, lo que provocó el retiro de las OSC de la Comisión.² Esta situación se mantiene hasta el momento de elaborar el presente informe, según se especifica en la sección 2.2.

El Gobierno, por su parte, detalla este proceso en su informe de autoevaluación publicado el 30 de septiembre de 2016. También lo reportó como antecedentes en el documento aprobado con el plan de acción de la AGA,³ narración que fue corroborada por las organizaciones de la sociedad civil en las entrevistas realizadas por la investigadora del MRI, detalladas en la Sección 6.

Tabla 2.1 | Proceso nacional de la AGA

REQUISITOS CUMPLIDOS 5 de 7			
ANTES	1 DISPONIBILIDAD DE CRONOGRAMA Y PROCESO	2 AVISO PREVIO	3 DIVULGACIÓN
	Cronograma y proceso disponibles antes de la consulta 	Aviso previo a la consulta 	El Gobierno realizó actividades de divulgación y sensibilización 
	4 MÚLTIPLES CANALES	5 DOCUMENTACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN	
	Consultas realizadas en línea 	Resumen de comentarios presentado 	
	Consultas realizadas en persona 		
DURANTE	6 FORO REGULAR		
	Existió un foro? 	Se reunió regularmente? 	
DESPUÉS	7 INFORME DE AUTO-EVALUACIÓN DEL GOBIERNO		
	Publicación del informe anual 	Informe disponible en inglés o en idioma administrativo 	
	Período de dos semanas de comentarios públicos sobre el informe 	Informe responde a las recomendaciones clave del MRI 	

El MRI ha adaptado el Espectro de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para el uso de la AGA. La tabla a continuación muestra el nivel de influencia pública en el plan de acción. De abajo hacia arriba, las características de la participación son acumulativas. En el marco del gobierno abierto, los países deben aspirar al nivel de 'colaborar'; (No se espera que los países de la AGA alcancen el nivel de 'empoderar').

Tabla 2.2 | Nivel de participación pública



2.1 DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN

Previo a la consulta, la Secretaría de Gestión Pública convocó a la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el Seguimiento de la Implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016, en diciembre de 2013, para presentar la propuesta metodológica y el plan de trabajo de elaboración del nuevo plan. La Comisión había sido designada por Resolución Suprema que establecía tres cupos para representantes de la sociedad civil, los cuales

fueron designados, a su vez, por un conjunto de 30 organizaciones que venían trabajando en temas relacionados.

Se propuso una metodología participativa que provendría de dos fuentes: las propuestas de las entidades públicas de los tres niveles de Gobierno, a las que se invitó de manera oficial por escrito; y las propuestas que se generaran en cinco talleres (tres en regiones y dos en Lima) en donde participarían entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil y gremios empresariales.

La convocatoria a los talleres fue abierta y estuvo disponible en línea con 3 a 6 semanas de anticipación.⁴ Los participantes fueron, principalmente, invitados de la Comisión, incluyendo a miembros del Gobierno, de gremios empresariales y de las organizaciones de la sociedad civil. Los asistentes fueron en su mayoría funcionarios (113), representantes de organizaciones de la sociedad civil (97), gremios empresariales (12), universidades (5) y colegios profesionales (5). Estas reuniones tuvieron carácter de consulta, según el espectro de Participación Pública de la AIPP,⁵ ya que se recogieron las sugerencias y pedidos, mas no se estableció una relación que diera continuidad a la retroalimentación, ni hubo compromisos para dar explicaciones posteriores a los participantes. No se emitió un documento que resuma esta participación, pero se listaron las propuestas de compromisos que fueron analizadas por los representantes de la sociedad civil, según confirmaron a la investigadora del MRI.

En los talleres se explicó el concepto de gobierno abierto y sus principios, se realizó un balance del cumplimiento de los compromisos del plan anterior, y un diagnóstico de la situación actual en las tres regiones donde se realizaron. Los participantes elaboraron la matriz de acciones con los responsables de la implementación de los compromisos sugeridos, en base a las conclusiones del ejercicio anterior.

Como resultado de ambas convocatorias se obtuvieron 168 propuestas de compromisos que fueron sistematizadas por la Secretaría de Gestión Pública y reagrupadas, reduciéndolas a 49. Luego se convocó a la Comisión para priorizar las propuestas nuevamente, de lo que resultaron 18 compromisos consensuados.

Si bien la sociedad civil participó en esta selección a través de sus representantes en la Comisión, no se pudo obtener evidencia de que se hayan tomado en cuenta los compromisos surgidos en los talleres descentralizados (fuera de Lima), en los que participó público de las regiones, pues no se sistematizó la elección de compromisos y las razones. Con base al plan de acción aprobado, se verifica que solo hay un compromiso, entre 17 aprobados, que involucra a tres gobiernos regionales, de los cuales, solo uno participó

en los talleres para la elaboración de compromisos.

El plan de acción no se aprobó en la fecha prevista (mayo-junio 2014), sino un año después (julio 2015), pero con solo 17 compromisos. El Gobierno explicó este retraso en el cambio sucesivo de titulares de la PCM durante el año 2014. El primer compromiso del borrador del plan de acción concordado, relacionado con la creación de una autoridad autónoma para garantizar el acceso a la información, se eliminó de manera unilateral, sin explicación. Esto provocó el retiro de los representantes de la sociedad civil de la Comisión y el cese del trabajo colaborativo que tuvo lugar en la Comisión previa a la formulación del plan, situación que se mantiene hasta el momento de redactar este informe. Este hecho se examina más a fondo en la sección que sigue.

2.2 FORO REGULAR MULTI-ACTOR

Como parte de su participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro regular multi-actor, ya sea un espacio existente o de nueva creación, que permita la consulta permanente sobre la implementación del proceso de la AGA. Esta sección resume dicha información.

El foro se creó el 6 de enero de 2013, cuando el primer plan de acción de Perú estaba en su primer año de implementación. La Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016 (en adelante, la Comisión), se creó por Decreto Supremo suscrito por el Presidente de la República, con ese único fin, y adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Según el dispositivo legal, la Comisión debía estar conformada por cinco representantes del Ejecutivo, uno de los cuales la preside, un representante del Poder Judicial, un representante de organizaciones empresariales y tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil. También establecía la posibilidad, mas no la obligatoriedad, de invitar como veedores a la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República.⁶

El foro se mantuvo activo durante el proceso de consulta, con reuniones presenciales en Lima, hasta julio de 2014. Integraron la comisión los cinco representantes del Ejecutivo (tres de la PCM) y la sociedad civil designó como sus representantes a las ONGs Proética, Ciudadanos al Día y Consejo de la Prensa Peruana. Del mismo modo, hubo un representante de organizaciones empresariales y su alterno: la Confederación de Industriales y Empresarios del Perú (Confiep) y la Cámara de Comercio de Lima.

Este foro funcionó a nivel de colaboración (usando la citada escala de IAPP) pues se estableció una relación permanente y participativa, se buscó la asesoría de los expertos de las OSC y se tomaron decisiones consensuadas.

Al no aprobarse en la fecha prevista el segundo plan de acción de Perú, la Secretaría Técnica de la Comisión cesó las convocatorias, se cambió el personal a cargo en su mayoría y no hubo actividad durante un año. No hubo explicación oficial sobre este retraso, pero en ese periodo se registran hasta tres cambios de titular de la Presidencia del Consejo de Ministros de la que depende el ente que conduce la implementación de los compromisos de OGP.⁷ En diciembre de 2014, la sociedad civil suspendió su participación en la Comisión debido al incumplimiento de plazos, a través de la publicación de un pronunciamiento firmado por todas las OSC que venían participando hasta entonces.⁸

En julio de 2015, cuando el Gobierno del Perú anunció la aprobación del segundo plan de acción, los representantes de la sociedad civil organizada reaccionaron publicando un pronunciamiento en el que expresaron su desacuerdo con lo aprobado e hicieron explícito su retiro de la Comisión⁹ así como de las tareas que les habían asignado de manera inconsulta en la implementación de los compromisos.

A pesar de que el plan de acción aprobado contiene 17 de los 18 compromisos consensuados en el seno del foro entre Gobierno y sociedad civil, las organizaciones firmantes consideraron que el plan no respondía a lo acordado un año antes y rechazaron la responsabilidad

que el plan les asignaba como parte de la Comisión de seguimiento. En el pronunciamiento se resalta la ausencia del compromiso que se había establecido como prioritario, que consistía en la creación de una Autoridad Nacional de Transparencia, con facultades que garanticen el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP). Durante las entrevistas con la investigadora del MRI, las tres organizaciones representantes de la sociedad civil en la Comisión coincidieron en señalar que, siendo el compromiso omitido el más importante para ellos, no podían avalar un plan de acción de gobierno abierto que carecía de sentido sin ese primer compromiso. Pusieron como condición para reanudar el diálogo que se aprobara la creación de esta autoridad.

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) no emitió ninguna declaración oficial sobre la ausencia de la autoridad en el nuevo plan de acción.

Por su parte, la sociedad civil generó una amplia discusión advirtiendo en el Gobierno ausencia de una auténtica vocación por el gobierno abierto.¹⁰ Entre varias publicaciones, hubo algunas que señalaron que el Gobierno utilizó las reuniones previas en las que participaron, para presentar el plan de acción como producto de un consenso; cuando en realidad ellos no habían consentido el plan finalmente aprobado.¹¹

Fernando Castañeda, representante de la Defensoría del Pueblo ante la AGA, señaló para este informe que la creación de la autoridad era fundamental *"porque el modelo actual de la Ley hace agua, hay un incumplimiento sistemático a nivel nacional. Es una problemática gigantesca, que no se resolverá mientras no se cree la autoridad, pero el Gobierno, explícitamente, no quiso hacerlo"*.¹²

El Gobierno convocó a la Comisión en abril del 2016. Si bien participaron representantes de diversas instituciones gubernamentales, no participaron las organizaciones de la sociedad civil que se retiraron de la Comisión previamente. Tampoco participaron los gremios empresariales invitados.¹³

2.3 AUTOEVALUACIÓN

Los artículos de gobernanza de la AGA definen como requisito que los países deben publicar un informe de autoevaluación tres meses después de cumplir el primer año de implementación. El informe debe publicarse para recibir comentarios del público durante dos semanas. Esta sección evalúa el cumplimiento de este requisito, así como la calidad del informe.

El informe de autoevaluación del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014 – 2016, fue remitido a la AGA el 30 de septiembre de 2016. Asimismo se publicó su emisión en la página de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y se comunicó por redes sociales. No obstante, no se ha explicitado si se espera recibir comentarios, de qué forma y en qué tiempo.

El informe incluye una descripción de los esfuerzos de consulta durante el desarrollo del plan de acción y durante la implementación de compromisos individuales, pero no incluye la revisión de dichos esfuerzos a nivel general. También incluye evidencia de los niveles de cumplimiento en la mayoría de compromisos, con enlaces a otros sitios web del Gobierno en el que se muestran los avances señalados, aunque se han registrado casos que el enlace no contiene la evidencia señalada, lo que se describe en el respectivo compromiso.

El informe de autoevaluación cubrió todos los compromisos del plan de acción y, en algunos de ellos, explica brevemente las razones del retraso o del incumplimiento. En todos los casos incluye los siguientes pasos, de manera breve y general.

Table 2.2 | Recomendaciones clave del informe previo del MRI

RECOMENDACIÓN 1	RECOMENDACIÓN 2	RECOMENDACIÓN 3	RECOMENDACIÓN 4	RECOMENDACIÓN 5
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 hace la SGP de los pedidos de información 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.	Medir el fortalecimiento institucional y la calidad de los instrumentos de transparencia con rigurosidad y sin temor a poner en evidencia los problemas.	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.	Necesidad de contar con un ente autónomo que vele por la transparencia y el acceso a la información.
¿Se abordó? X	¿Se abordó? ✓	¿Se abordó? ✓	¿Se abordó? ✓	¿Se abordó? ✓
¿Se integró en el plan de acción? X	¿Se integró en el plan de acción? X	¿Se integró en el plan de acción? X	¿Se integró en el plan de acción? ✓	¿Se integró en el plan de acción? X

2.4 SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES PREVIAS DEL MRI

Como parte de su participación en la AGA, todos los países participantes deben abordar las recomendaciones del último informe de avance del MRI en su informe de autoevaluación. La tabla 2.2 señala si el Gobierno abordó las recomendaciones del último informe de avance y si las integró en el plan de acción actual.

El Gobierno abordó cuatro de las cinco recomendaciones e integró dos en el actual plan de acción. En el caso de la Recomendación 1, el Gobierno considera que la integró, sin embargo ninguno de los compromisos relativos a acceso a la información aparece vinculado de manera explícita a la participación ciudadana en el plan de acción.

En cuanto a la Recomendación 2, el Gobierno señala en el informe de autoevaluación que no la incluyó en el plan de acción porque está trabajando una iniciativa para contar con un sistema informático de registro de solicitudes de acceso a la información pública, lo que permitirá evaluar los factores mencionados en el análisis. No comprometió fecha específica.

La Recomendación 3 se ha abordado de manera indirecta en los compromisos del plan de acción relacionados con la implementación del gobierno electrónico o el uso de la tecnología en los servicios públicos, que pretenden fortalecer la institucionalidad y mejorar las herramientas para la transparencia. El Portal de Transparencia Estándar, el Portal de Datos Abiertos y la plataforma de servicios van en ese camino. Sin embargo, en algunos de los compromisos no se ha especificado medir el fortalecimiento institucional o la calidad de los instrumentos de transparencia de manera específica.

En cuanto a la Recomendación 4, ésta se abordó en el periodo de discusión y, con ese criterio, redujo el número de compromisos de 47 a 17, considerando los indicadores que sugerían mayores urgencias. Aun así, dado el bajo nivel de cumplimiento, la sociedad civil estima que los compromisos deben ser más específicos y alcanzables.

La Recomendación 5 se abordó y priorizó en las reuniones del foro, sin embargo, no se incluyó en el plan de acción, por lo que la sociedad civil consideró que el plan entero no cumplía con sus expectativas y retiró su participación. El Gobierno aceptó que no se incluyó por estar aún en discusión. Actualmente, se creó una Autoridad Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de datos personales¹⁴ dependiente del Ministerio de Justicia, que también fue rechazada por los representantes de la sociedad civil, según dicen, por no garantizar independencia del Ejecutivo y efectiva capacidad sancionadora.¹⁵ Según la PCM, la única forma de garantizar la independencia que se busca es modificar la Constitución Política del Perú, pues otras fórmulas jurídicas no resultarán en la autonomía que se busca.

Se han tomado aquí solo las primeras cinco recomendaciones, en orden de aparición, del informe del MRI mencionado.

Por otro lado, el investigador del MRI que realizó el informe del primer plan de acción¹⁶ señala que la conclusión más importante extraída de los *focus groups* fue una demanda de mayor participación y que los planes de acción se organicen en torno a la generación y reforzamiento de la participación ciudadana. Esto no ha sido objeto de atención especial en el segundo plan de acción que se enfoca aún en lograr la participación básica de la ciudadanía como vigilante.

-
- ¹ Esta información se encuentra en la sección Antecedentes del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016 que se aprobó en julio 2015, la cual fue corroborada por las organizaciones de la sociedad.
- ² Cabe mencionar que algunas organizaciones de la sociedad civil y actores colaboraron en la implementación de compromisos individuales sobre los que tienen interés específico.
- ³ Antecedentes del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016, aprobada por resolución por el Gobierno [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1686C596F2E6303405257F010061BFB9/\\$FILE/Plan_de_Acc%C3%B3n_Gobierno_Abierto_2015-2016.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1686C596F2E6303405257F010061BFB9/$FILE/Plan_de_Acc%C3%B3n_Gobierno_Abierto_2015-2016.pdf).
- ⁴ Sobre la disponibilidad del cronograma, el aviso previo y la difusión del proceso se puede ver la publicación realizada por la PCM en enero 2014 en <http://bit.ly/1ky3TYc>.
- ⁵ "Espectro de Participación Pública de la AIPP", Asociación Internacional de Participación Pública, <http://bit.ly/29T0CDU>.
- ⁶ Ver decreto que crea la Comisión <http://elperuanolegal.blogspot.pe/2013/01/decreto-supremo-n-003-2013-pcm-crean-la.html>.
- ⁷ Tras el cese de funciones de Juan Jiménez Mayor como presidente del Consejo de Ministros, lo sucedieron César Álvarez, René Cornejo y Ana Jara.
- ⁸ Doc que suspende participación OSC diciembre de 2014.
- ⁹ Pronunciamiento suscrito por más de 20 organizaciones retirando su participación de la Comisión de seguimiento del plan de acción de la AGA, se puede ver en <http://www.anc.org.pe/carlos/content/pronunciamiento-ante-la-aprobaci%C3%B3n-del-plan-gobierno-abierto-0>.
- ¹⁰ Roberto Pereira, abogado especialista en la materia, quien actuaba como asesor técnico de las OSC en la propuesta de la autoridad autónoma, señaló para este informe que "dejar pasar eso significaba mantener el *statu quo*. De nada sirve lo demás sin esto, este mecanismo es fundamental". El actual presidente de Transparencia Internacional (TI), el abogado peruano José Ugaz, ex procurador anticorrupción, dijo en un evento público que, de su participación en las conversaciones con el Gobierno (como representante de Proética, capítulo peruano de TI), pudo concluir que prevaleció un punto de vista militar, para no transparentar, mediante la autoridad, información que consideraban sensible para la seguridad. Cecilia Blondet, entonces Directora Ejecutiva de Proética dijo: *la ausencia de ese compromiso resumió la frustración nuestra y la falta de compromiso del gobierno*". Agrega que todo parecía estar encaminado cuando desde el Gobierno "se dictaron medidas reforzando el secreto en las compras militares, protestamos, se suspendieron las reuniones de coordinación, protestamos y finalmente decidieron interrumpir el proceso de creación de la autoridad autónoma y sacar a muchos de los funcionarios que venían trabajando en la PCM", resumió.
- ¹¹ Entre los más duros, el artículo "Gobierno Abierto ja, ja" escrito por el periodista Ricardo Uceda, quien: "(se) dice que el plan fue producto de una amplia participación de entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil, gremios empresariales y sociales y privadas. Es cierto que hubo reuniones para ese efecto. Lo falso es que el plan fue el resultado de estas". Publicado en el diario "La República", el 16 de agosto de 2015 <http://larepublica.pe/impres/politica/16820-gobierno-abierto-ja-ja>.
- ¹² Fernando Castañeda (adjunto del defensor del pueblo para temas de Acceso a la Información) Entrevista telefónica con investigadora del MRI en septiembre 2016.
- ¹³ La SGP de la PCM remitió al MRI el acta de la reunión de la Comisión, que se sostuvo el 29 de abril del 2016.
- ¹⁴ Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de Gestión de Intereses. <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-la-autoridad-nacional-de-transp-decreto-legislativo-n-1353-1471551-5/>.
- ¹⁵ Pronunciamiento – Autoridad para la transparencia: Una promesa incumplida. <http://www.ibcperu.org/noticia/pronunciamiento-autoridad-para-la-transparencia-una-promesa-incumplida/>.
- ¹⁶ Javier Casas, abogado, investigador del MRI sobre el nivel de incumplimiento del plan de acción 2012-2014.

III | COMPROMISOS

Todos los países miembros de la AGA desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos a dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción al compartir esfuerzos existentes para la apertura del Gobierno, incluyendo estrategias específicas y programas existentes.

Los compromisos deben ser adecuados a las condiciones y problemática del país. Además, deberán ser relevantes a los valores de la AGA definidos en los *Artículos de Gobernanza* y la *Declaración de Gobierno Abierto* que fue firmada por todos los países participantes de la AGA.

¿EN QUÉ CONSISTE UN BUEN COMPROMISO?

Reconociendo que alcanzar los compromisos de gobierno abierto implica un proceso de varios años, cuando sea posible los gobiernos deben establecer plazos e hitos para sus compromisos, en los que indiquen los resultados que se alcanzarán cada año. En este informe se detalla cada uno de los compromisos que el país incorporó en su plan de acción y se valora el primer año de implementación.

Aunque la mayoría de los indicadores que se consideran para cada compromiso son claros, algunos de ellos requieren una mayor explicación.

Especificidad: El investigador del MRI valora en qué medida los compromisos o las acciones son específicas y medibles. Las opciones son:

- **Alta:** El lenguaje del compromiso establece actividades claras y verificables, y entregables medibles para alcanzar el objetivo del compromiso.
- **Media:** El lenguaje del compromiso describe una actividad que es objetivamente verificable que incluye productos entregables, pero cuyos entregables no son claramente medibles o relevantes para lograr el cumplimiento del objetivo del compromiso.
- **Baja:** El lenguaje del compromiso describe una actividad que puede ser considerada como

verificable, pero requiere interpretación adicional por parte del lector para identificar qué pretenden lograr las actividades y cuáles serían los productos entregables.

- **Ninguna:** El lenguaje del compromiso no establece una actividad medible, productos, entregables ni hitos.

Relevancia: El investigador del MRI valora cada compromiso en cuanto a su relevancia a los valores de la AGA, analizando el texto del compromiso tal como está escrito en el plan de acción. A continuación se enlistan las preguntas necesarias para determinar la relevancia del compromiso frente a los valores de la AGA. Para más detalles sobre los criterios de los valores AGA, consulte el manual de procedimientos.¹

- **Acceso a la información:** ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información que publica?
- **Participación ciudadana:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para influir en la toma de decisiones?
- **Rendición de cuentas públicas:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades para asegurar la rendición de cuentas por parte de sus funcionarios?
- **Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas:** ¿Se utilizarán innovaciones tecnológicas en combinación con alguno de los otros tres valores para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?

Impacto potencial: El MRI valora el impacto potencial del compromiso basado en el lenguaje del plan de acción, determinando lo siguiente:

- La problemática social, económica, política o ambiental.
- El *statu quo* al inicio del plan de acción.
- El grado al que el compromiso, de ser implementado, impactaría el desempeño y abordaría la problemática.

Los **compromisos estelares** son aquellos que son considerados ejemplares para la AGA. Para poder recibir una estrella, los compromisos deberán cumplir con diversos requisitos:

- Debe ser suficientemente específico que pueda hacerse un juicio sobre su impacto potencial. Los compromisos estelares deberán tener un nivel de especificidad “medio” o “alto”.
- El compromiso debe establecer de forma clara su relevancia respecto a los valores AGA: acceso a la información, participación pública o rendición de cuentas públicas.
- De ser implementado, el compromiso tendría un impacto “transformador”.²
- Finalmente, deberá haber avances significativos en el cumplimiento del compromiso durante el periodo de implementación, por lo que el mismo deberá haber sido calificado como “sustancial” o “completo”.

Con base en estos criterios, el plan de acción de Perú incluyó dos compromisos estelares, que se enlistan a continuación:

- Implementar comisiones para la Transparencia de las Industrias Extractivas en tres gobiernos regionales.
- Promover la publicación de datos abiertos utilizando estándares interoperables.

Finalmente, las gráficas de esta sección presentan una fracción de la gran cantidad de datos que el MRI recopila durante el proceso de revisión de avances. Para consultar los datos completos de Perú y de todos los países miembros de la AGA, consulte el Explorador de la AGA.³

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS COMPROMISOS

El plan de acción se enfocó en cuatro áreas con un total de 17 compromisos: mejorar la transparencia y el acceso a la información pública, incrementar la participación ciudadana, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, y mejora de servicios públicos. Cabe notar que el plan estuvo publicado en el sitio web de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) durante un año con 18 compromisos, sin ser aprobado. Cuando se aprobó, se retiró el compromiso de la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

¹ Manual de Procedimientos, Mecanismo de Revisión Independiente, julio de 2016. <http://bit.ly/1kn2l6x>. Información adicional sobre los valores de la AGA se encuentran en una nota de orientación de la AGA: <http://bit.ly/2bng0d2>.

² El Panel Internacional de Expertos modificó este requisito en 2015. Para mayor información, visite: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

³ Explorador del Mecanismo de Revisión Independiente: bit.ly/1KE2Wll.

TEMA I. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1 | MODIFICACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Texto del compromiso:

Formular una propuesta normativa para la modificación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a fin de incluir un glosario de términos, regular lo concerniente a la destrucción y extravío de la información e incorporar un capítulo de infracciones y sanciones.

- *Proyecto de ley culminado*
- *Reuniones de trabajo con entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil para compartir el proyecto y recibir comentarios*
- *Aprobación del proyecto de ley por la Alta Dirección de PCM*
- *Remisión del proyecto de ley al Congreso de la República*

Institución responsable: Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública.

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Justicia, Contraloría General de la República y Comisión Alto Nivel Anticorrupción. Además las organizaciones Proética, Ciudadanos al Día y el Consejo de la Prensa.

Fecha de inicio: agosto 2015

Fecha final: febrero 2016¹

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No	Si	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
1. Total				X	X	X					X		No	X				
1.1. Proyecto de ley culminado				X	X						X		No	X				
1.2. Reuniones de trabajo			X		X	X				X			No	X				
1.3. Aprobación del Proyecto de Ley				X	X					X			No	X				
1.4. Remisión del Proyecto de Ley al Congreso				X	X					X			No	X				

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El compromiso espera promover un mayor nivel de cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) a través de modificaciones en el texto de la norma, pues se han detectado deficiencias en la entrega de información. Un informe de la Defensoría del Pueblo (DP)² dio cuenta que esta oficina había registrado 8.800 quejas por incumplimiento de la LTAIP en el tiempo que lleva vigente, desde 2003 a 2013. Asimismo, indicó que la única vía legal de apelación es un proceso judicial de *Habeas Data*, cuya duración promedio es de 3 años.

El compromiso, que está bien especificado, pretende modificar el texto de la LTAIP mediante un proyecto de ley que sería informado, previamente a su envío al Congreso, a instituciones públicas y representantes de la sociedad civil en reuniones de trabajo destinadas a recibir comentarios. El objetivo concreto es orientar a los funcionarios públicos en la interpretación de las disposiciones de la LTAIP, así como establecer una

regulación de las infracciones y sanciones en caso de incumplimiento. A través de un glosario de términos y un código de infracciones, se espera mejorar el desempeño de los funcionarios y, con ello, el acceso de la ciudadanía a información que garantice la transparencia en la administración del Estado.

Según el informe de la DP, elaborado en el año 2013, la vigencia de la LTAIP y sus avances corren el riesgo de diluirse o de no generar el impacto que se requiere si no se toma la decisión de reformar el marco institucional que garantiza la transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública.

En opinión de la investigadora del MRI, la sola aprobación de esta norma, a nivel del Ejecutivo, no garantiza su transformación en ley dado que eso depende del poder Legislativo. No obstante, de lograrse la definición de términos, regulaciones y sanciones podría suplir la ausencia de directivas internas claras y ampliamente conocidas por funcionarios públicos en este ámbito, que representa uno de los

problemas principales que dificulta el cumplimiento de la LTAIP.³ Por esta razón consideramos que el impacto potencial del compromiso es moderado.

Sin embargo, el cumplimiento de las actividades y la aprobación del proyecto de ley no garantizan el mejor desempeño de los funcionarios y una mayor transparencia en el Estado. Para conseguir el objetivo, este compromiso debería complementarse con la existencia de una autoridad de supervisión que imponga estas sanciones en caso de infracciones a la ley y regule los pedidos de información, de acuerdo al marco legal. Por esta razón, el impacto potencial de la aprobación de esta norma, incluso a nivel del Legislativo, es moderado pues, en caso de incumplimiento, nada garantiza la imposición de una sanción y, más aún, la entrega efectiva de la información solicitada por los ciudadanos.

CUMPLIMIENTO

El compromiso no se ha iniciado, según información del punto de contacto del Gobierno peruano ante la AGA.⁴ Las razones más importantes que dio para el incumplimiento de este compromiso fueron la ausencia de la participación de los representantes de la sociedad civil, lo que no permitió recoger sus opiniones. Señala también que al aproximarse el cambio de gobierno se enfocó esfuerzos en la implementación de otros compromisos más avanzados.

Con relación a este compromiso, los representantes de la sociedad civil entrevistados expresaron que estas acciones complementarias no tendrían sentido ni efecto práctico cuando la principal dificultad es la falta de un órgano independiente con facultades para aplicar las sanciones para el incumplimiento. Por esta razón, cuando la PCM invitó al asesor técnico de la sociedad civil, Roberto Pereira, a colaborar con este compromiso, no obtuvo respuesta, según confirmaron para este informe ambas partes.

SIGUIENTES PASOS

La recomendación de la investigadora del MRI es retirar este compromiso de un futuro plan de acción y dejar los cambios y mejoras de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) en manos de la Autoridad Nacional de Transparencia, ya creada y citada. Dado que la creación de esta entidad fue consensuada como prioritaria en la fase de elaboración del plan, sería más efectivo fortalecerla, dejando que esa instancia asuma las tareas de este compromiso y que las armonice con sus objetivos globales y otras acciones que considere necesarias para garantizar el acceso ciudadano a la información pública. Además, dotarla de la independencia, autonomía y facultades sancionadoras que reclama la sociedad civil, para que las reformas sean consensuadas.

¹ Estas fechas, de inicio y de término, son propuestas por el Plan de Acción aprobado por el gobierno.

² "Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información 2003-2013" en <http://bit.ly/2gcT27G>.

³ Consejo de la Prensa Peruana, Problemas detectados en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, septiembre 2012, http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_cons.pdf.

⁴ Patricia Guillén Nolasco, punto de contacto del gobierno. Entrevista en su oficina el 22 de julio de 2016.

2 | REDISEÑAR EL PORTAL DE TRANSPARENCIA ESTÁNDAR Y DIFUNDIRLO

Texto del compromiso:

Mejorar la accesibilidad e interoperabilidad de los Portales de Transparencia Estándar -PTE- y fomentar la reutilización de los datos contenidos en dichos portales.

- Portal de Transparencia Estándar -PTE- rediseñado de la vista mostrada en las páginas web de las entidades públicas.
- Elaboración y aprobación de la Estrategia de difusión y comunicación sobre los beneficios del PTE.
- Presentación pública de las mejoras introducidas en el PTE.

Institución responsable: Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública -SGP- y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico -ONGEI-.

Fecha de inicio: julio 2015

Fecha final: septiembre 2015

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
2. Total			X		X			X			X		No			X	
2.1. PTE rediseñado			X		X			X			X		No				X
2.2. Estrategia de difusión			X		X					X			No		X		
2.3. Presentación pública			X		X					X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El compromiso espera resolver la insatisfacción de los ciudadanos con el diseño anterior del PTE, así como el desconocimiento de su existencia. De acuerdo a un estudio interno que menciona la Secretaría de Gestión Pública junto al plan, el sitio era percibido como poco amigable, de acceso difícil a cierta información y con pocas probabilidades de reutilizar los datos por la diversidad de formatos en la que estaban publicados.

El objetivo del compromiso es contar con un PTE amigable que contenga información actualizada de fácil acceso y que pueda ser reutilizada posteriormente, lo que –además– debe comunicarse a la ciudadanía, que así tendría mayor información disponible.

El compromiso propone actividades que permitirían un mayor acceso a la información que contiene el PTE, mediante un rediseño y una presentación pública del portal. No obstante, no se especifica qué cambios se le harán, cómo se presentarán los resultados ni la audiencia, por lo que el nivel de especificidad es medio.

El impacto potencial de estas actividades es moderado considerando que se inicia de un alto grado de insatisfacción con el PTE por parte de los ciudadanos. Por otro lado, el compromiso va más allá de cambios visuales—pretende uniformizar formatos para permitir la reutilización de datos públicos, que implica una mejora significativa en materia de acceso a información. Sin embargo, si bien están destinadas a ofrecer más y mejor información al ciudadano, no se ha establecido una vinculación para las entidades que las obligue a ofrecer en el portal información de calidad.

Si bien la difusión del PTE entre los ciudadanos ha sido considerada, según el jefe de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI)¹ otro factor que no ha permitido este cumplimiento es la baja conectividad a internet que se registra en el territorio nacional, en especial, en los poblados rurales pequeños y alejados de los núcleos urbanos del país.

CUMPLIMIENTO

Este compromiso tiene un avance sustancial pues se implementó el nuevo diseño del PTE, más amigable, con mayor número de entidades registradas y una estandarización de formatos, el cual puede verse en línea.² Sin embargo, su avance ocurrió con retraso. El hito 1 se aprobó formalmente en junio 2016, cuando en el plan de acción estaba previsto para septiembre de 2015. La estrategia de difusión sobre los beneficios del portal (hito 2) se reprogramó para diciembre de 2016, según el informe de autoevaluación del Gobierno. La presentación pública de las mejoras introducidas (hito 3), por su lado, debe esperar por la aprobación de la estrategia de comunicación para ponerse en marcha.

RESULTADOS PRELIMINARES

De acuerdo a César Vilchez, jefe nacional ONGEI, el avance es notable, pues de menos de 400 entidades registradas en el PTE en el año 2010, se pasó a un total de 1.112 en marzo de 2016, cuando ya se había implementado el nuevo portal, aunque se aprobó formalmente en el mes de junio.

Conforme a las estadísticas del propio sitio del PTE, hasta fin de septiembre de 2016 se han registrado más de 29 millones de accesos a la página. Además, el informe de gestión de ONGEI, de abril 2015 a julio 2016, registra avances importantes en cuanto al número de entidades registradas y la posibilidad de reutilización de la información registrada.

En el sondeo realizado por la investigadora del MRI entre periodistas activos, se encontró que el 100% de los preguntados conocía el PTE del Gobierno peruano. De ellos, un 90% lo ha utilizado alguna vez; y de ese grupo, cerca de un 83% manifiesta que le ha sido útil en sus búsquedas.

SIGUIENTES PASOS

En opinión del responsable de la ONGEI, lo que se requiere ahora es darle intensa difusión al portal, pues contiene información de las principales entidades del Estado en un formato más amigable. Con vistas a ello, la investigadora del MRI recomienda que se complete el compromiso en lo que resta del periodo del plan de acción vigente. Esto se puede hacer mediante la elaboración y aprobación de la estrategia de difusión de los beneficios del PTE y la presentación pública de las mejoras.

Antes de la elaboración del nuevo plan de acción, deben realizarse sondeos sobre la accesibilidad, usabilidad y reutilización del portal, a fin de identificar nuevas áreas de mejora y decidir si ello puede formar parte de un compromiso ulterior.

¹ César Vilchez, jefe nacional ONGEI, entrevista con investigadora del MRI el 21 de julio de 2016.

² Ver portal en http://www.peru.gob.pe/transparencia/pep_transparencia.asp.

3 | CAPACITACIÓN A FUNCIONARIOS PARA CUMPLIMIENTO DE LA LTAIP

Texto del compromiso:

Mejorar los conocimientos y desarrollar habilidades de los funcionarios y servidores públicos para la adecuada implementación de la normativa de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ampliando progresivamente la cobertura de la capacitación.

- Programa de Fortalecimiento de Capacidades sobre Gobierno Abierto enfocado en transparencia y acceso a la información pública (en una primera etapa al personal responsable de atender las solicitudes de información en los tres niveles de gobierno).
- Virtualización del programa de Fortalecimiento de Capacidades sobre Gobierno Abierto enfocado en transparencia y acceso a la información pública.

Institución responsable: Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública.

Fecha de inicio: febrero 2015

Fecha final: marzo 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
3. Total			X		X					X			No			X	
3.1. Elaborar programa de capacitación			X		X					X			Si				X
3.2. Virtualización del programa de capacitación			X		X					X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Según el plan de acción, el problema que aborda el compromiso son los frecuentes casos de negativa injustificada a entregar información en las dependencias del Estado, así como la falta de actualización de los portales de transparencia que hace que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) sea, en la práctica, ineficaz.

El objetivo que se plantea es fortalecer las capacidades de los funcionarios responsables de atender las solicitudes de información, y de los responsables del Portal de Transparencia Estándar (PTE) sobre los alcances y normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública (TAIP). La entrega de información y la mejora de los contenidos y datos que contienen los PTE se facilitarían si los funcionarios públicos tuvieran un mejor conocimiento del tema. De esta forma los ciudadanos podrían acceder a más y mejor información.

Para alcanzar el objetivo, se propone crear una plataforma de capacitación a funcionarios públicos que permita compartir las buenas prácticas, conocer los precedentes jurisdiccionales sobre la materia y fomentar comunidades de aprendizaje. Sin embargo, no se establece claramente el periodo en que se realizarán estas actividades ni su alcance en número o en función del territorio. Solo se menciona que se haría en los tres niveles de Gobierno. Por esas razones tiene una especificidad media.

El impacto potencial de esta actividad ha sido valorado como menor porque no está claro si se capacitará a la totalidad de funcionarios responsables de entregar información. Aún en este caso, la sola capacitación no asegura la voluntad del funcionario público por ajustarse a la norma; más aún si no existen instancias y mecanismos efectivos para sancionar el incumplimiento de su deber de entregar información,¹ lo que ha venido sucediendo a pesar de que la ley contempla sanciones. La virtualización no está acompañada de un programa de difusión y sensibilización, y tampoco se tiene previsto un mecanismo para evaluar los resultados de esa capacitación.

CUMPLIMIENTO

El programa se está desarrollando antes del plazo previsto. Según información brindada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM),² a la fecha se ha capacitado a más de 5.500 funcionarios de diversas regiones del país, en temas relativos a TAIP. El informe de autoevaluación menciona, además, que se realizaron capacitaciones a los 19 ministerios y 54 organismos públicos del Poder Ejecutivo. Adicionalmente se conformaron equipos de capacitación que realizaron réplicas de un Programa de Fortalecimiento de Capacidades en materia de gobierno abierto dirigido a gobiernos regionales y locales.

Este programa se desarrolla en forma de talleres de dos días de duración, para lo cual la PCM elaboró, en colaboración con la agencia norteamericana USAID, cuatro fascículos con su respectiva guía metodológica que, aunque no tiene una plataforma especial, se encuentra en línea en el sitio de la PCM.³

El cumplimiento del compromiso se inició con el desarrollo de los materiales en 2014, fuera del marco formal de la AGA, debido a la vigencia del acuerdo con USAID. La capacitación se inició en febrero de 2015, según informó la PCM, mientras el plan de acción que contemplaba este compromiso de aprobó en julio de 2015.

La virtualización del programa de capacitación (el hito 2) no se ha iniciado. Según el informe de autoevaluación del Gobierno, la virtualización del Programa de Fortalecimiento de Capacidades se está evaluando y se reprogramó para junio de 2017.

RESULTADOS PRELIMINARES

Los talleres se han realizado con continuidad según el informe de autoevaluación del plan de acción, elaborado por la Secretaría de Gestión Pública y los materiales utilizados han pasado por varios procesos de revisión. No obstante, el comisionado de la Defensoría del Pueblo señaló, al ser consultado en esta materia, que las mejoras en el desempeño de los funcionarios encargados de atender las solicitudes de información en el último año, son insuficientes.

La supervisión a los portales de transparencia de la Defensoría del Pueblo, efectuada durante el primer semestre de 2015,⁴ señaló que “en comparación con los resultados del segundo semestre del año 2014, se aprecia que los ministerios, los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales, en el primer semestre de 2015, mejoraron su nivel general de cumplimiento de 87% a 93%, de 69% a 71% y de 42% a 50%, respectivamente”, lo que denota avances, aunque modestos aún.

Por su parte, los interesados que pertenecen a las organizaciones de la sociedad civil manifestaron su escepticismo frente a este tipo de actividades, mientras no exista una entidad con capacidad sancionadora que regule los incumplimientos a la ley.

SIGUIENTES PASOS

El compromiso debería ser incorporado en el próximo plan de acción con metas más claras en cuanto a su alcance y con el compromiso adicional de vincular a los funcionarios encargados de proporcionar la información pública, a una capacitación previa más detallada. Esta capacitación, además de señalar los principios básicos del gobierno abierto y las obligaciones legales derivadas de la LAIP, debe incidir en los beneficios que trae a la gestión cumplir estas obligaciones y las excepciones aceptadas, con un estudio de casos relacionado. Para mejorar el impacto, el compromiso debe ser parte de una iniciativa mayor en la que estén incluidas las sanciones a los funcionarios que incumplen su obligación, que se prevé establecerá la recién creada Autoridad Nacional de Transparencia.

En suma, el compromiso debería establecer una capacitación intensiva y obligatoria a todos los funcionarios designados como encargados de brindar información en la totalidad de entidades públicas, lo que debe incluir el conocimiento de las sanciones a las que se exponen, de no hacerlo.

¹ Si bien la LTAIP establece textualmente que “Los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el Artículo 377° del Código Penal”, no hay mecanismo o instancia explícita para promover estas sanciones y hacerlas de cumplimiento efectivo. Este diagnóstico fue consensuado en la Comisión Multisectorial, así como la necesidad de instituir una Autoridad Autónoma que haga efectivas las sanciones.

² Mayen Ugarte, titular de la Secretaría de Gestión Pública desde agosto de 2016, en evento “Gobierno Abierto, retomando el proceso”, Lima 23 de septiembre 2016.

³ Los cuatro módulos son: Transparencia, Acceso a la Información Pública, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas, y Gobierno Abierto. Puede verse los fascículos en línea en: <http://sgp.pcm.gob.pe/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/>.

⁴ Reporte Defensoría del Pueblo, Supervisión a los Portales de Transparencia <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Segunda-supervision-2015.pdf>.

4 | TRANSPARENCIA SOBRE LOS USUARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES

Texto del compromiso:

Fomentar una mayor información sobre los usuarios y la cobertura de los programas sociales, que permita mejorar la focalización de los destinatarios y la promoción de la participación y vigilancia ciudadana.

- Registro Nacional de Usuarios (RNU) elaborado que concentrará las bases de datos de la información de todos los usuarios afiliados a los Programas Sociales o de subsidios del Estado, la cual es provista por cada sector e institución responsable. Este padrón podrá ser consultado por los ciudadanos a través de un aplicativo en web.
- Aplicativo web implementando y difusión sobre su uso y beneficios.

Institución responsable: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS-

Fecha de inicio: abril 2015

Fecha final: diciembre 2015

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
4. Total			X		X			X				X	No		X		
4.1. Registro Nacional de Usuarios			X		X						X		No		X		
4.2. Aplicativo web			X		X			X			X		No		X		

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El compromiso aborda la falta de información centralizada sobre los usuarios de programas sociales del Estado. Esta información es necesaria para permitir la vigilancia ciudadana sobre casos de filtración, es decir, casos en los que se hayan incluido a personas que no cumplen con el perfil establecido para los usuarios de estos servicios o subsidios del Estado.

El objetivo es mejorar la transparencia sobre la distribución de los programas sociales del estado a través de un registro integrado que esté permanentemente actualizado y pueda ser consultado a través de un aplicativo web. Con esta información disponible, la ciudadanía podría ejercer vigilancia sobre la distribución de los beneficios de estos programas, lo que redundaría en una mejor focalización de los destinatarios de estos servicios.

Al estar descrita la actividad y el producto entregable, mas no el tipo de información que se incluirá en la base de datos ni las características del aplicativo web o de la estrategia de difusión, se considera que el compromiso está formulado con especificidad media.

Este registro de usuarios de programas sociales brindaría a la ciudadanía acceso a conocer la distribución de la ayuda social y eso, a su vez, podría llevar al Gobierno a una gestión más eficaz de los recursos públicos. La sola elaboración del Registro Nacional de Usuarios con información específica ya sería un avance en los objetivos, pero su efecto se completaría al cumplirse la tarea de desarrollar un aplicativo web amigable y difundirlo entre la ciudadanía. De esta manera podría contrarrestarse la ola de denuncias que se publican con frecuencia en los medios¹ sobre la ejecución de los programas sociales y la sensación sobre una mala distribución de los recursos, así como sobre la real necesidad de asistencia a los beneficiados.

La percepción de altos niveles de corrupción en el manejo de programas sociales acentúa la necesidad de transparencia en este caso. La existencia de un registro detallado, así como un fácil acceso fomentaría la participación ciudadana en la fiscalización de los usuarios. Por estas razones se le ha valorado con un impacto potencial transformador.

CUMPLIMIENTO

El Registro Nacional de Usuarios y su aplicativo web no se han implementado a la fecha de elaboración de este informe. Esto implica un retraso ya que estaba previsto para diciembre de 2015. La investigadora del MRI no obtuvo respuesta sobre las razones del retraso por parte del MIDIS, ente responsable de la implementación de este compromiso.,

La Resolución Ministerial N° 159-2016-MIDIS se emitió el 26 de julio de 2016. En ella se aprueba la Directiva N° 006-2016-MIDIS, "Disposiciones que regulan la operatividad del Registro Nacional de Usuarios (RNU)", que es el paso previo para la implementación de este registro.

De acuerdo a la información del punto de contacto de AGA en Perú, el MIDIS reportó a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en julio de 2016, que el Registro Nacional de Usuarios tenía un 60% de avance. Informaron que ya tienen una base de datos con un registro preliminar en el que figuran 19.360.584 usuarios para un total de nueve programas sociales. Asimismo, el MIDIS indicó que el aplicativo web tenía un 80% de avance, ya creado a nivel de prototipo. Falta elaborar el plan de difusión, una vez que se apruebe la directiva que la crea.

De acuerdo al MIDIS, antes de implementar y difundir el aplicativo, se requiere adecuar las aplicaciones que usan la información del RNU debido a las modificaciones en el funcionamiento del registro. Para ello, la Ley N° 30435, que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), define el Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS), un mecanismo por el cual entre sus múltiples propósitos es el medio para actualizar el RNU. La PCM informó que se reprogramó el cumplimiento del compromiso para junio de 2017.

Por su parte, Caroline Gibu, directora ejecutiva de la ONG Ciudadanos al Día, entidad que hace una evaluación constante de las buenas prácticas gubernamentales, señaló para este informe que el MIDIS ha venido realizando un trabajo consistente e integral con el objetivo de focalizar mejor a los destinatarios de los programas sociales².

SIGUIENTES PASOS

En opinión de la investigadora del MRI, debe avanzarse con el compromiso en el plazo restante del plan de acción para cumplir con sus objetivos. Incluso con el registro preliminar se espera un impacto significativo en el mejor uso de los recursos del Estado que se destinan a los programas sociales. En caso de no concluirse, se sugiere incluirlo nuevamente en el siguiente plan de acción. El MIDIS, por su parte, considera pertinente incluir las acciones relativas al SINAFO en el siguiente plan de acción, ya que este sistema se encuentra en proceso de adecuación de normativa y herramientas informáticas que permitirán contar con información actualizada correspondiente a los usuarios de los programas sociales.

El compromiso se podría complementar con la implementación de un canal de comunicación abierto para los ciudadanos, de modo que puedan hacer denuncias, sugerencias, o aportar información de utilidad para mejorar la distribución de los programas de asistencia social, respecto de los objetivos.

¹ Citamos como ejemplo esta publicación del diario El Comercio del 21 de marzo de 2014 bajo el título Qali Warma, una historia de escándalos y denuncias <http://elcomercio.pe/sociedad/ica/qali-warma-historia-escandalos-y-denuncias-noticia-1717460> y la del diario Gestión que se puede ver en: <http://gestion.pe/economia/programas-sociales-que-demandaron-mas-presupuesto-2015-2155125>.

² Caroline Gibu, (Ciudadanos al Día) en entrevista con investigadora del MRI, agosto 2016.

5 | MEJORAR EL PORTAL DEL SISTEMA ELECTRÓNICO DE ADQUISICIONES DEL ESTADO (SEACE)

Texto del compromiso:

Mejorar el Portal del Sistema Electrónico de Adquisiciones del Estado (SEACE) a través de la implementación de módulos que faciliten la búsqueda de procesos de contrataciones de las entidades públicas.

- Implementación de los módulos Plan Anual de Contrataciones -PAC- y Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras -CUBSO.
- Implementación del módulo de contratos.

Institución responsable: Organismo Superior de las Contrataciones del Estado -OSCE-

Fecha de inicio: julio 2015

Fecha final: diciembre 2015

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
5. Total			X		X			X			X		No	X			
5.1. Módulos PAC y CUBSO			X		X			X			X		No	X			
5.2. Módulo de contratos			X		X			X			X		No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El problema que el compromiso intenta abordar es la dificultad que representa, para proveedores y ciudadanía, la búsqueda de información sobre procesos de contratación en el SEACE. Según el Gobierno, el portal presenta poca amigabilidad y limitada operatividad para que los órganos encargados de las contrataciones puedan usarlo.

El objetivo del compromiso es mejorar este portal para lograr un uso eficiente, que ofrezca información amigable y que simplifique la búsqueda de los procesos de contratación de las entidades públicas. Además, que esté disponible, de manera irrestricta y libre, la información de proveedores potenciales de los diversos procesos de contratación que se dan a nivel nacional.

La solución propuesta es la implementación progresiva del SEACE Versión 3.0 a través de los módulos Plan Anual de Contrataciones (PAC), Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras (CUBSO) y módulo de contratos. Así se podría ofrecer información sistematizada y amigable, además de permitir la interoperabilidad con otras entidades del Estado, haciendo uso de la tecnología y recursos informáticos.

Las actividades y los productos están bien especificados, no obstante, al no describirse las características de los módulos a implementarse, no se puede determinar su grado de amigabilidad, por lo que se considera que el compromiso tiene un nivel de especificidad medio.

Las partes interesadas en el tema manifestaron su alto grado de insatisfacción con el diseño actual del SEACE que, en la práctica, no ofrece posibilidades de efectuar vigilancia sobre las contrataciones con el Estado. En el *focus group* con actores de la sociedad civil desarrollada en Arequipa, los participantes manifestaron su deseo de que el Gobierno ponga énfasis en solucionar esta problemática, pues el Estado no ha respondido, con mecanismos de prevención,¹ sobre los altos índices de corrupción en los procesos de contrataciones de las entidades estatales. Uno de estos mecanismos sería el de transparentar las compras y contratos a todo nivel de Gobierno, incluyendo las de los gobiernos subnacionales y locales, donde se registran numerosas denuncias en este sentido.²

El sondeo realizado entre periodistas sobre el uso y la utilidad de los portales del estado peruano arrojó también la misma percepción, pues aunque 84% de los encuestados conoce el portal, y 81% lo ha utilizado alguna vez, solo 61,81% manifestó que el portal le había sido útil para sus búsquedas, restando 38% que manifestó lo contrario. Por estas razones, el compromiso podría tener un impacto significativo. Sin embargo, dado que en el compromiso no se han considerado actividades de monitoreo previo entre los grupos destinatarios del nuevo diseño, y no contempla mejorar la cantidad y la calidad de la información, el impacto potencial se ha considerado moderado.

El encargado del portal de SEACE, Elmer Suca, en entrevista con la investigadora del MRI admitió la dificultad que supone navegar por el portal señalando que es necesario tener conocimientos sobre la Ley de Contrataciones para orientar mejor una búsqueda. Asimismo, señaló que el organismo requiere mayores recursos financieros pues se necesita hacer una mayor inversión para transparentar más el portal, debido a que las dificultades son de orden técnico y el soporte especializado es caro.³

CUMPLIMIENTO

A la fecha de redacción de este informe, cuando el plazo planteado ya se venció, el compromiso no se ha implementado. Sin embargo, la entidad responsable de su implementación, el Organismo Superior de Contrataciones del Estado (OSCE),⁴ informó a través de su Secretaria General que ambas actividades están en proceso de desarrollo, a nivel interno, y la demora se debe a la necesidad de armonizarlos con las nuevas normativas en la materia. Plantean como nuevo plazo de cumplimiento, enero de 2017.

SIGUIENTES PASOS

En opinión de la investigadora del MRI, el compromiso debe ser implementado en el plazo restante del plan de acción. Además, una vez puesto en operación debe hacerse un sondeo sobre su grado de amigabilidad, usabilidad y reutilización de los datos, para evaluar la posibilidad de incluir un compromiso adicional que ayude a perfeccionarlos en el siguiente plan de acción.

De acuerdo a lo expresado por las partes interesadas en entrevistas y reuniones, se debe revisar y modificar todo el portal de SEACE para cumplir el objetivo del presente compromiso, lo que podría expresarse en otra actividad para un futuro plan de acción.

Asimismo, se sugiere solicitar información y asesoría a países de la región que ya cuentan con este tipo de herramientas. Tanto el diseño de las herramientas como las aplicaciones y la experiencia en su implementación podrían ser de gran ayuda para la implementación de los módulos y la consecución de los objetivos planteados en este compromiso.

¹ Un informe de Proética señala, por ejemplo que los actos de corrupción, tendrían su origen en un 43% en la falta de acceso a la información acerca de las contrataciones del Estado. [http://www.osce.gob.pe/boletin institucional/informe_nac_peru1\].pdf](http://www.osce.gob.pe/boletin institucional/informe_nac_peru1].pdf).

² Numerosos gobiernos regionales están acusados de actos de corrupción cometidos en los procesos de contrataciones. Un ejemplo de ellos es el caso del Gobierno regional de Arequipa pues el gerente de la entidad decidió ignorar las normas de contrataciones durante los años 2012 al 2014, efectuando 73 procesos de adquisiciones por un monto superior a 38 millones sin licitación pública o concurso de precios, pero nadie lo conoció hasta que estalló un escándalo judicial. <http://elbuho.pe/2017/04/07/fiscalia-solicita-3-anos-prision-juan-manuel-guillen-contratos-directos/>.

³ Elmer Succa, encargado del portal de SEACE. Entrevista con investigadora del MRI, julio de 2016.

⁴ Información proporcionada por la Secretaria General (e) de la OSCE, María Helena Saravia Benavides.

★ 6 | COMISIONES EITI EN GOBIERNOS REGIONALES

Texto del compromiso:

Implementar Comisiones para la Transparencia de las Industrias Extractivas en Tres (03) Gobiernos Regionales, a fin de establecer criterios de transparencia sobre el uso de los ingresos que perciben estos gobiernos de las empresas extractivas (mineras y hidrocarburíferas), para fomentar el desarrollo de sus regiones.

- 03 Gobiernos Regionales publican la respectiva Ordenanza que crea la Comisión EITI en su región.

Institución responsable: Comisión Multisectorial Permanente para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Comisión EITI por sus siglas en inglés), adscrita al Ministerio de Energía y Minas –MINEM.-

Fecha de inicio: No especificada

Fecha final: julio 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
6. Total			X		X	X	X					X	Si			X	
6.1. Ordenanza publicada por tres gobiernos regionales			X		X	X	X					X	Si			X	

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El problema que se intenta solucionar con este compromiso es la ausencia de espacios de diálogo en las regiones entre autoridades, empresas y sociedad civil, en torno a las actividades de las industrias extractivas, puntualmente sobre los aportes fiscales de las empresas y su uso por parte de la autoridad.

La percepción del problema, por parte de la sociedad civil, está más relacionada con el alto nivel de conflictividad social que se ha registrado los últimos años¹ en torno a las actividades extractivas, mineras e hidrocarburíferas en todo el país, bajo un clima de gran tensión, lo que este espacio podría ayudar a disminuir. Los conflictos sociales derivados de las actividades extractivas se han extendido y son percibidos como uno de los mayores problemas para la viabilidad de las inversiones² y para el mantenimiento de la paz social.

El objetivo del compromiso es transparentar el destino de los recursos provenientes del canon por la explotación de recursos naturales. La solución propuesta es la creación de comisiones EITI³ en tres regiones del país, como un primer avance. Al promoverse este diálogo en estas jurisdicciones, los gobiernos respectivos entregarían la información concerniente al uso que se le da a los ingresos por los aportes fiscales de las empresas; y la sociedad civil estaría informada sobre su destino, así como del monto de las contribuciones efectivas de las empresas.

A través de las ordenanzas regionales respectivas, se obtendría un producto concreto—la conformación de comisiones EITI y un diálogo entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Sin embargo, no se señalan las regiones específicas ni la conformación de las comisiones, por lo que se ha considerado el compromiso con una especificidad media.

El impacto potencial se ha considerado transformador, a pesar del alcance limitado a tres regiones, de un total de 25 (aunque no todas tienen actividades extractivas). Aunque la emisión de una ordenanza regional no implica un diálogo efectivo y fluido de forma automática, es la primera fase del establecimiento de este intercambio entre las empresas extractivas, el Estado peruano y las organizaciones e instituciones de

la sociedad civil. A juicio de la investigadora del MRI, y partiendo de la línea base que es la inexistencia de foros de diálogo, se considera que la reproducción del modelo podría contribuir significativamente a la transparencia y la rendición de cuentas en ámbitos regionales, cuya ausencia es fuente de conflictos.

CUMPLIMIENTO

Las regiones Moquegua, Piura y Loreto emitieron sendas ordenanzas regionales creando las comisiones EITI en sus respectivas jurisdicciones. Lo hicieron entre marzo de 2013 y mayo de 2014, antes de la vigencia del PNA, como puede verse en los documentos citados más adelante.

De acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría Técnica de la Comisión EITI Perú, las comisiones EITI en Moquegua y Piura funcionan con regularidad. Estas comisiones están constituidas por representantes del Gobierno regional respectivo, municipalidades involucradas, empresas y representantes de la sociedad civil. La composición, las actividades y los avances de las comisiones EITI en Piura y Moquegua pueden verse en sus respectivos sitios web.⁴ Ambos procesos tienen Estudios de Transparencia Regional⁵ sobre las transferencias y usos de recursos que provienen de las actividades extractivas, que se vienen difundiendo en espacios regionales.

En el caso de la región Loreto existe la ordenanza desde marzo de 2013 pero, por problemas de la administración,⁶ no ha sido puesta en vigor y la comisión EITI designada, a la fecha, no se ha reunido. EITI Perú informa que se están reiniciando las gestiones para su operación, pero aún falta constituir un grupo multiactor representativo.

De acuerdo al hito que planteó el Gobierno para este compromiso, al haberse previsto la promulgación de ordenanzas regionales en tres regiones, conformando comisiones EITI, el compromiso se habría completado. No obstante, la investigadora del MRI considera que, al no haberse producido la reunión de la comisión ni el diálogo en la región de Loreto, y sí en las otras dos, el nivel de cumplimiento es sustancial.

Como en otros casos, este compromiso se implementó antes del plazo previsto por el plan de acción presentado formalmente a la AGA. Esto se debió a que, mientras el borrador del plan se mantenía en suspenso en el año 2014, la comisión EITI Perú (integrada por las empresas, la sociedad civil y el Estado), venía funcionando regularmente y estaba comprometida a implementar estas comisiones regionales, lo que se hizo en 2014, antes de la vigencia del plan.

RESULTADOS PRELIMINARES

El funcionamiento de las comisiones EITI en Moquegua y Piura aparecen con un futuro favorable puesto que, por primera vez, estos actores se sientan a la mesa y dialogan en condiciones de equidad. Para Rolf Pérez,⁷ especialista de la Secretaría Técnica EITI Perú (Órgano de soporte técnico de la Comisión EITI Perú adscrita al Ministerio de Energía y Minas), estas mesas son un ejemplo de diálogo multiactor con el objetivo de llegar a consensos, pues se satisfacen las demandas de información de la sociedad civil, así como de la empresa que quiere saber cómo se invierten los recursos, mientras el Estado se beneficia aumentando su prestigio y su ventaja política como actor regional.

Se priorizaron tres regiones por su importante producción: en el caso de Piura, de hidrocarburos; en el caso de Moquegua, de minería metálica; y en el caso de Loreto por su producción hidrocarburífera. Por esta misma razón, según Rolf Pérez, se ampliará las comisiones descentralizadas y se implementará próximamente una nueva comisión EITI en Arequipa, donde se ha dado un conflicto muy fuerte con el proyecto Tía María⁸ de la empresa *Southern Perú* y existe uno latente con la minera Cerro Verde, dos de las compañías mineras más grandes del país.⁹

La representación de la Sociedad Civil de la Comisión EITI Perú está conformada por el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) que está integrado por un conglomerado de organizaciones no gubernamentales reunidas para tareas de vigilancia, y la ONG Derechos, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Voceros de ambas organizaciones manifestaron a la investigadora del MRI su satisfacción con la conformación de estas comisiones regionales y aseguraron que todos los foros

funcionan regularmente, con la participación de la sociedad civil.

Edwin Guzmán, representante de la ONG Labor, miembro de la Comisión EITI Moquegua, dijo para este informe que las reuniones se llevan a cabo en esa región en armonía y que se han verificado tanto los ingresos como los gastos relacionados con el aporte de las mineras de la región al fisco. No obstante, manifestó su preocupación con que la comisión no tenga relación ni eventual impacto en la posibilidad de detener o neutralizar un conflicto social, pues no se ponen en discusión otros aspectos, fuera del estrictamente contable.

A diferencia de lo ocurrido en la Comisión de Seguimiento del Plan de Acción, el foro al interior del EITI se mantuvo sin interrupciones con el concurso de los representantes de la sociedad civil. Aída Gamboa Balbín, coordinadora de la ONG DAR, señala que la comisión funciona sin articulación con la Presidencia del Consejo de Ministros, que lidera la implementación del plan AGA, y que sus actividades en esta etapa no se realizan en este marco formal. Rolf Pérez, por su parte, señala que el Ministerio de Energía y Minas, en cuanto responsable de la promoción y ejecución de la Iniciativa EITI, viene coordinando con la SGP de la PCM la articulación de esta iniciativa al Plan de AGA. Además de participar en la elaboración del Borrador del Plan de Gobierno Abierto, en la que se incorporaron los compromisos de EITI Perú, se ha coordinado y reportado los avances del compromiso durante 2015 y 2016.

Posteriormente se continuó con las coordinaciones entre los años 2015 y 2016, para lo cual también se reportó los avances del compromiso.

El clima del diálogo es el deseado. “En la comisión se ha avanzado bastante, hay confianza, hay avance en el diálogo, se conversa sobre objetivos comunes, se ha llegado a un equilibrio”, señala Aída Gamboa.¹⁰

Dijo también que, por ahora, la alianza EITI no tiene el rol de prevenir los conflictos sociales, pues los informes son muy técnicos y tienen más de un año de desfase, lo que no permitiría utilizar la información como punto de partida para los diálogos, cuando estalle un

conflicto social. Añadió como sugerencia automatizar el procesamiento de la información, de manera que llegue de forma oportuna a los actores.

Epifanio Baca,¹¹ coordinador del grupo Propuesta Ciudadana, también resaltó la iniciativa EITI como un espacio de diálogo y rendición de cuentas. Dijo que su organización, a través de sus afiliados, participa en las comisiones EITI de Piura y Moquegua y esperan que la experiencia se generalice en todo el país.

SIGUIENTES PASOS

En opinión de la investigadora del MRI, el compromiso debe ser completado en el plazo restante del plan de acción. Asimismo, señala que en una siguiente etapa, debe incrementarse el número de regiones en las que se conformen comisiones EITI, principalmente, en aquellas donde las actividades de explotación se han incrementado sustancialmente y donde se presentan conflictos sociales o los hay latentes.

En opinión de los participantes del *focus group*, el compromiso debería centrarse en la calidad de la información y la explicación de los aportes fiscales de las empresas, si son producto de dispositivos legales o regímenes especiales y si están tributando “lo

justo”, más que conocer las cifras y su destino. Según un participante del *focus group*, “Las comisiones de transparencia pueden funcionar, y las cifras pueden calzar, pero eso no garantiza la calidad de la información que se está entregando y la disminución de los conflictos sociales”.¹²

Adicionalmente, se puede mejorar el compromiso verificando la calidad y la oportunidad de la información que se genera y comparte en las comisiones EITI colocando parámetros mínimos en tiempo y en especificidad de los datos. Finalmente, de acuerdo a lo expresado en el *focus group* de Arequipa, región que ha experimentado uno de los conflictos sociales más extensos por actividad extractiva¹³ y donde se piensa implementar próximamente una comisión EITI; el diálogo que se dé en dicho foro podría servir para bajar el nivel de tensión cuando exista, estableciendo acuerdos mínimos entre las partes para evitar confrontaciones violentas como viene ocurriendo.

¹ <http://cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiasociedad/01-revesz.pdf> y el artículo “Perú y sus conflictos socioambientales” elaborado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=19819>.

² Raymundo Chirinos, *Revista Moneda*, Conflicto social e inversión minera en el Perú, 162, junio de 2015 <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-162/mone-da-162-09.pdf>.

³ EITI, siglas en inglés de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas que reúne a Gobiernos, empresas y sociedad civil y promueve la transparencia en los pagos que provienen de la actividad de la industria extractiva. Tiene sede en Oslo desde 2003 y actualmente cuenta con 49 países afiliados, entre ellos el Perú. Más información en: <http://eitiperu.minem.gob.pe/>.

⁴ Ver información de EITI Piura en: <http://eitipiura.regionpiura.gob.pe/> y de EITI Moquegua en: <http://www.diremmoq.gob.pe/EITI/>.

⁵ En abril 2016 se presentó el primer Estudio de Transparencia Regional EITI para Moquegua, correspondiente a los años 2012 y 2013. Se espera que se realice uno similar cada dos años. Puede verse en: <http://www.diremmoq.gob.pe/EITI/files/Primer-Estudio-EITI-Moquegua.pdf>.

⁶ El presidente regional de Loreto, Iván Vásquez, fue acusado de diversos actos de corrupción y se dictó una orden de prisión preventiva en su contra en julio de 2014, tras lo que pasó a la clandestinidad y no pudo ejercer el cargo a cabalidad. Finalmente fue sentenciado a 6 años de prisión en diciembre de 2016.

⁷ “El estado quiere fortalecer su legitimidad a través de la transparencia, pero también porque hace del sector extractivo un sector sostenible y legítimo. Se genera conciencia sobre esta actividad, se articula a los actores de la sociedad civil y se incide sobre las empresas”, dice.

⁸ Proyecto minero de la Empresa Southern Perú que generó un conflicto social desde el año 2011 sumando a la fecha 7 fallecidos y cientos de heridos por enfrentamientos de la población con la policía.

⁹ Ver ranking de empresas mineras en: <http://rankings.americaeconomia.com/las-500-mayores-empresas-de-peru-2014/ranking-500/las-mayores-empresas-del-peru/mineria/>.

¹⁰ Aída Gamboa Balbín, (coordinadora de la ONG de DAR) entrevista con investigadora del MRI julio de 2016.

¹¹ Epifanio Baca, entrevista telefónica con investigadora del MRI, septiembre de 2016.

¹² Focus Group.

¹³ Conflicto por el proyecto Tía María, ya citado.

TEMA 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

7 | FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

Texto del compromiso:

Fortalecer la gestión de la participación ciudadana en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno a través de lineamientos y orientaciones que contribuyan a una adecuada gestión.

- *Conformación de un grupo de trabajo (integrado por entidades públicas y sociedad civil) para elaborar la propuesta de lineamientos.*
- *Propuesta de lineamientos terminados.*
- *Aprobación de la propuesta de lineamientos por la Alta Dirección de PCM.*
- *Publicación de la norma que aprueba los lineamientos.*
- *Implementación de los lineamientos.*

Institución responsable: Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública.

Institución (es) de apoyo: Proética, Grupo Propuesta Ciudadana, entre otras organizaciones de la sociedad civil.

Fecha de inicio: agosto 2015

Fecha final: julio 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
7. Total			X			X				X			No	X			
7.1. Grupo de trabajo para propuesta		X				X				X			No	X			
7.2. Propuesta de lineamientos		X				X				X			No	X			
7.3. Aprobación lineamientos PCM			X			X				X			No	X			
7.4. Publicación de la norma			X			X				X			No	X			
7.5. Implementación lineamientos		X				X				X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Según el texto del plan de acción, el compromiso aborda la ausencia de lineamientos y orientaciones para la gestión de la participación ciudadana, factor que contribuye a que los espacios que existen en las diversas instancias de Gobierno hayan registrado poca participación de la ciudadanía y poco interés de los funcionarios por potenciar esos espacios.

Por su parte, las instancias de la sociedad civil consultadas en el *focus group* percibieron el problema no solo desde el lado del funcionario, sino desde la propia ciudadanía poco informada y escéptica frente a la posibilidad de participación. Según ellas, este desinterés es aprovechado por algunos dirigentes sociales que utilizan estos espacios para negociar su apoyo y obtener ventajas particulares para sí o para su grupo.

El objetivo del compromiso es orientar a los funcionarios públicos para la adecuada gestión de la participación ciudadana, como una forma de contribuir a mejorar la calidad de la gestión pública en este campo.

A través de estos lineamientos se espera una gestión más comprometida de los funcionarios para lograr una mayor y mejor participación de la ciudadanía en los espacios creados para este fin y para que, a través de esos foros, los ciudadanos puedan influir en las decisiones que se toman a nivel de Gobierno.

Para la elaboración de estos lineamientos, se ha previsto la conformación de un grupo de trabajo mixto que elabore una propuesta, la cual sería implementada una vez que sea aprobada por la Alta Dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Si bien las actividades son concretas y se prevé un producto entregable, como el documento de lineamientos de la participación ciudadana, no se han establecido algunos lineamientos básicos sobre su contenido y su aplicación. Tampoco está claro cómo se medirá su implementación y si habrá sanciones por no cumplir la norma; por tanto, su especificidad es media y su potencial para cambiar la situación actual de escasa participación, es menor.

De implementarse todas las actividades habría nuevas reglas para la participación ciudadana, discutidas en un grupo de trabajo compuesto por funcionarios estatales y por representantes de la sociedad civil. No obstante, este hecho no generará automáticamente una mayor participación ni una mejor representación por parte de los ciudadanos. La ausencia de los ciudadanos y el poco interés que demuestran por integrarse a estos foros es un tema complejo y va más allá de la falta de lineamientos claros que, además, ya existen en los sectores de energía, hidrocarburos y en el Ministerio del Ambiente.¹ Tampoco asegura la voluntad política de incentivar la participación por parte de los funcionarios estatales.

CUMPLIMIENTO

La implementación del compromiso no se ha iniciado y ha sido reprogramado para junio de 2017. La responsabilidad de su cumplimiento fue asignada a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM que, en general, no desarrolló actividades para la implementación de los compromisos.

Epifanio Baca, de Propuesta Ciudadana, dijo al respecto que es necesario que en el país se comience a escuchar y dar fuerza a las iniciativas ciudadanas. Añadió que las normas existen, pero hacen falta mecanismos de incentivos a funcionarios y ciudadanos, así como sanciones para quienes transgredan las normas. Advirtió que este sería un proceso largo y complejo.

SIGUIENTES PASOS

En opinión de la investigadora del MRI, el compromiso debe ser implementado en el plazo restante del plan de acción actual, pero tendrá que ser complementado en el futuro plan de acción con medidas específicas y concretas que incentiven la participación de los ciudadanos, generando confianza en estos foros.

Un futuro compromiso relacionado con la participación ciudadana podría incluir actividades para:

- Informar a los ciudadanos sobre las posibilidades de participación.
- Establecer límites y cotas mínimas en la representación para diversos sectores de la ciudadanía.
- Sancionar a los funcionarios que transgredan las normas de la participación.
- Vincular los acuerdos claramente a las decisiones gubernamentales.
- Crear incentivos para que los funcionarios y ciudadanos apoyen la participación.

¹ Res ministerial N° 571-2008-MEM-DM, Lineamientos para la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos. Además, Resolución Ministerial 2010-MEM-DM, Lineamientos para la participación ciudadana en las actividades eléctricas y la Ley 29785, desarrolla el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.

8 | CAPACITAR A FUNCIONARIOS E INDÍGENAS EN LA LEY DE CONSULTA PREVIA

Texto del compromiso:

Mejorar los conocimientos y desarrollar habilidades de los funcionarios y servidores públicos, así como de los pueblos indígenas para la implementación de la Ley de Consulta Previa y su reglamento, ampliando progresivamente la cobertura de la capacitación.

- Aprobación del Plan de Capacitación.
- Implementación del Plan de Capacitación.

Institución responsable: Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad.

Fecha de inicio: julio 2015

Fecha final: julio 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	Si	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
8. Total		X				X				X			Si			X	
8.1. Aprobación plan de capacitación		X				X				X			Si			X	
8.2. Implementación del plan		X				X				X			Si			X	

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El problema que aborda el compromiso es que la Ley de Consulta Previa, Ley 29785 de septiembre de 2011,¹ y su reglamento no han sido suficientemente difundidos. Según los considerandos del plan de acción, la ley no ha tenido difusión, ni entre los funcionarios del Estado encargados de estos procesos, ni entre las poblaciones indígenas que tienen derecho a esta prerrogativa.

La consulta previa está prevista para casos en que se planea establecer medidas legislativas o administrativas que afecten derechos colectivos de pueblos indígenas.

La Ley de Consulta Previa ha tenido múltiples problemas antes de su formulación y promulgación;² y posteriormente, en su aplicación,³ por las diversas interpretaciones y demandas de los involucrados, según el análisis de varias organizaciones no gubernamentales.⁴ El Gobierno estimó necesario mejorar los conocimientos de sus funcionarios sobre sus alcances y sus procedimientos; no obstante, según los actores de la ciudadanía consultados, éste desconocimiento no es el principal problema en este campo.

Walter Albán, director ejecutivo de la ONG Proética y exdefensor del pueblo, señala que la ley ha enfrentado grandes resistencias, pues ni siquiera era necesaria su promulgación para aplicar este principio, dado que el Convenio 169 de la OIT, que suscribe el Perú, era suficiente. Señala que no hubo decisión política clara para realizar las consultas, por lo que su no aplicación no es un problema de capacitación de funcionarios, sino de la concepción de la norma. A su juicio, la consulta previa bien realizada sí es un instrumento muy valioso y eficaz para reducir la conflictividad social.⁵

Por su parte, Aída Gamboa Balbín, de la ONG DAR, señala que el pedido de capacitación en esta ley fue de la sociedad civil, pero con enfoque en las dependencias directamente involucradas en la implementación de industrias extractivas como Perupetro o el Ministerio de Energía y Minas (Minem). En general opina que no se han implementado mecanismos y metodologías interculturales, adecuadas para las poblaciones indígenas, con lo que, más que consulta, han servido muchas veces solo como medios de información a las comunidades, sin generar la interacción.

Por otro lado, el compromiso no especifica metas en cuanto al número de funcionarios que serían capacitados, su ubicación territorial o contenidos; y tampoco especifica las poblaciones indígenas que serían objeto de este plan, por lo que se le considera de especificidad baja. Por todas estas razones se ha considerado su impacto potencial como menor.

CUMPLIMIENTO

De acuerdo a la información brindada por el Ministerio de Cultura, a través de la Secretaría de Gestión Pública, existe un programa de Capacitación en la Dirección de Consulta Previa, en el que se consideran cinco tipos de actividades de capacitación:

1. Talleres con líderes y lideresas indígenas de nivel nacional, regional y local.
2. Talleres con líderes y lideresas en el marco de procesos de consulta.
3. Talleres con funcionarios y funcionarias de entidades clave para implementar la consulta previa.
4. Talleres con funcionarios y funcionarias en el marco de procesos de consulta.
5. Curso de especialización sobre el derecho a consulta previa a público en general (profesionales del derecho, las ciencias sociales y ambientales, provenientes instituciones privadas y públicas, entre otros).

Según información brindada para este informe por Diana Álvarez, de la Dirección de Consulta Previa,⁶ el Ministerio de Cultura cuenta con un programa de capacitación y facilitación, pero aún no se cuenta con un plan aprobado que enmarque las acciones desplegadas de este programa, con miras al compromiso que figura en el plan de acción de gobierno abierto. Sin embargo, con la nueva gestión, el Ministerio de Cultura decidió que no era necesario contar con un plan, visto que se estaba cumpliendo el objetivo del compromiso a través de las capacitaciones.

Representantes de la sociedad civil interesados en este tema, manifestaron que los talleres sí se están realizando de acuerdo a la información oficial. Las evidencias de este cumplimiento pueden verse en la página web del ministerio de Cultura.⁷

Caroline Gibu, de la ONG Ciudadanos al Día, reconoció que este ministerio se ha venido esforzando en sensibilizar a la población sobre la participación ciudadana, lo que está ocurriendo a través de los procesos de consulta previa en marcha.

De acuerdo a la información brindada por la Dirección de Consulta Previa,⁸ durante el año 2015 se capacitó a un total de 3.754 líderes indígenas y 353 funcionarios; mientras hasta mediados del año 2016 se logró capacitar en temas de consulta previa a 918 líderes indígenas y 878 funcionarios.

RESULTADOS PRELIMINARES

Según información del Viceministerio de Interculturalidad, hasta mediados de 2016 se desarrollaron 17 procesos de consulta previa a nivel nacional. La mayoría de ellos fueron para autorizar concesiones mineras, exploración petrolera y la instalación de una central hidroeléctrica.⁹ Once de estos procesos culminaron con la aceptación de la propuesta y la firma de actas de compromiso atendiendo algunas demandas de la población. Otros seis procesos están en trámite. Al momento, no se habían registrado conflictos notables en estas poblaciones. Los procesos llevados a cabo después de junio de 2016 se evaluarán en el informe MRI de fin de término.

El 29 de septiembre de 2016 el Gobierno publicó su listado actualizado de poblaciones indígenas u originarias¹⁰ a nivel nacional. Con esto quedó zanjada, de momento, una de las principales discrepancias referida a quiénes tienen derecho o no a la consulta previa. En el Perú viven 55 pueblos indígenas que integran a más de cuatro millones de personas, cuyos territorios ancestrales se ubican principalmente en las zonas andina y amazónica del país. El listado, sin embargo, no está cerrado sino en permanente

actualización, según el Ministerio de Cultura.¹¹

Por otro lado, aunque los conflictos sociales son numerosos, la consulta previa es aplicable únicamente a las poblaciones indígenas reconocidas en el listado mencionado y solo en torno a proyectos que obtuvieron autorización después de la promulgación de la Ley N°29785 en septiembre de 2011. El último reporte de la Defensoría del Pueblo,¹² con relación a los conflictos sociales, da cuenta que se registran 208 conflictos sociales. Del total de conflictos, el 70,7% es de carácter socioambiental,¹³ en los que las poblaciones involucradas reclaman su derecho a opinar, lo que no está contemplado en la legislación.

SIGUIENTES PASOS

En base a lo expuesto, la investigadora del MRI recomienda culminar el compromiso en el plazo que resta del actual plan de acción. Además, en un futuro plan de acción, recomienda insertar estas actividades en un compromiso mayor que tenga que ver con una política integral para mejorar los procesos de la consulta previa. Una forma sería realizar un monitoreo de los procesos de consulta llevados a cabo hasta el momento y el grado de satisfacción de los participantes, con la decisión final. La Comisión Multisectorial, establecida mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MC para dar seguimiento a la aplicación del derecho a la consulta, podría desempeñar esta función y publicar los resultados de su monitoreo.

De otro lado, en vista de la conflictividad relacionada con el tema socioambiental, una manera de empoderar a la ciudadanía, más allá de la consulta previa, podría ser algún mecanismo de consulta a la población en general, seleccionando casos específicos y emblemáticos en la generación de un conflicto.

¹ Puede verse el texto en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Ley%2029785%20Consulta%20Previa%20pdf.pdf>.

² Ver *Análisis crítico de la consulta previa en el Perú*. Grupo de trabajo de los pueblos indígenas, Comisión Nacional de Derechos Humanos http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/90_analisis_critico_consulta_previa.pdf.

³ Ver La consulta previa. Avances y retos, Cynthia A. Sanborn - Verónica Hurtado - Tania Ramírez, Universidad del Pacífico, 2016. http://www.proinversion.gob.pe/ocde/presentaciones/LI-BRO_Consulta_Previa.pdf.

⁴ Ver los documentos citados en las notas 2 y 3.

⁵ Walter Albán (director de Proética), entrevista con investigadora del MRI, Lima julio 2016.

⁶ Comunicación remitida por Diana Álvarez a la investigadora del MRI por correo electrónico.

⁷ Ver más en: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/>.

⁸ Comunicación remitida por Diana Álvarez, Especialista legal, Dirección de Consulta Previa del Ministerio de Cultura.

⁹ Pueden verse todos los procesos en: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/page/4/>.

¹⁰ Ver noticia en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/actualidad/ministerio-de-cultura-aprueba-listado-actualizado-de-pueblos-indigenas-u-originarios-quechuas-aimara-jaqaru-y-uro/>.

¹¹ <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/actualidad/ministerio-de-cultura-aprueba-listado-actualizado-de-pueblos-indigenas-u-originarios-quechuas-aimara-jaqaru-y-uro/>.

¹² Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales N° 150, agosto 2016.

¹³ Defensoría del Pueblo, reporte citado, página 8.

9 | INSTITUCIONALIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIGILANCIA DEL PROGRAMA QALI WARMA

Texto del compromiso:

Institucionalizar la participación ciudadana mediante los mecanismos de vigilancia social a los procesos del Programa Nacional de Alimentación Escolar -PNAE- "Qali Warma" a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS-.

- *Revisar y validar el Directorio de actores sociales con interés en la vigilancia de la gestión del PNAE "Qali Warma".*
- *Reuniones de trabajo realizadas con los actores sociales identificados, para comprometerlos en la vigilancia.*
- *Implementación del programa de capacitación a los actores sociales identificados.*
- *Convenios firmados con los actores sociales identificados para el seguimiento de la gestión del PNAE "Qali Warma".*
- *Implementación de las acciones de vigilancia ciudadana.*

Institución responsable: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS-.

Fecha de inicio: enero 2015

Fecha final: julio 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
9. Total				X	X	X				X			No			X	
9.1. Validar directorio de actores sociales				X	X					X			Si				X
9.2. Reuniones de trabajo con actores sociales			X		X				X				No	X			
9.3. Programa de capacitación		X			X				X				No			X	
9.4. Convenios firmados con actores sociales				X	X				X				No			X	
9.5. Implementación acciones de vigilancia		X			X	X			X				No			X	

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) "Qali Warma" establece procedimientos para la adquisición de alimentos, que son contratados por los Comités de Compras, y distribuidos por los proveedores contratados a cada institución educativa. Según el plan de acción, este compromiso aborda la escasa participación de la sociedad civil en la vigilancia del PNAE "Qali Warma", a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

En medios periodísticos se han presentado denuncias sobre irregularidades en la gestión de este programa social que se ocupa de la adquisición y distribución de alimentos subsidiados, destinados a mejorar la alimentación de los niños en edad escolar que asisten a los centros educativos estatales.¹

El objetivo del compromiso es ayudar a mejorar la gestión de este programa y la rendición de

cuentas sobre los recursos empleados, a través de la participación social y las acciones de vigilancia eficaces y representativas. Para ello se proponen validar un registro de actores sociales interesados en el seguimiento a la gestión del PNAE "Qali Warma" con quienes se promoverán reuniones de coordinación para implementar un programa de vigilancia. Previamente, se capacitará a los actores sociales identificados con quienes se firmarán convenios para institucionalizar su participación en el control social de este programa.

Las actividades propuestas muestran diferentes niveles de especificidad. Algunos hitos tienen previsto obtener productos entregables, como los convenios firmados y un programa estructurado de capacitación en vigilancia, lo que va en la línea del objetivo. Sin embargo, otros hitos son más vagos. Por ejemplo, en el texto del hito 9.2, no se especifica si las reuniones serán con todos los actores del directorio o con representantes, cuántas reuniones o con qué objetivo, por lo que

su especificidad es media. El texto del hito 9.3 no refiere a la modalidad, frecuencia o contenidos de la capacitación, por lo que su especificidad es baja. El hito 9.5, por último, no especifica cuáles son las acciones de vigilancia ciudadana contempladas para este programa, por lo que su especificidad también es baja. El MIDIS explica que esto se debe a que cada Unidad Territorial determina los periodos y estrategias de coordinación con los diferentes actores sociales, por lo que se relacionan con ellos en diferentes momentos.

El compromiso es relevante porque apunta a una gestión eficiente de los recursos públicos y a la transparencia de servicios sociales. Esto es objeto de una mala percepción y de gran preocupación por sus beneficiarios en el país, especialmente en lo que se refiere a programas sociales destinados a la niñez que reciben una gran parte del presupuesto gubernamental.²

De otro lado, la vigilancia ciudadana sobre la gestión de los recursos destinados al PNAE "Qali Warma" se da desde el año 2012. Ella queda fuera del marco del plan de acción y eleva la línea base desde la cual se medirá el impacto potencial. Si bien es previsible que, de implementarse óptimamente, podría constituirse en un modelo ejemplar para ejercer vigilancia ciudadana en otros programas sociales u otros que gestionen recursos públicos con ese fin, la falta de especificidad de las actividades de monitoreo hace que el impacto potencial se considere moderado.

CUMPLIMIENTO

De acuerdo al informe de autoevaluación del Gobierno, el compromiso se reprogramó de julio 2016 a junio 2017, considerando que, si bien han registrado avances, se trata de acciones continuas cuyo impacto se evaluará al finalizar el periodo de vigencia del plan de acción.

Según reportó el MIDIS a la Secretaría de Gestión Pública, en 2016 se validó su directorio de actores sociales para Qali Warma, acreditando 300 veedores para participar en los 116 Comités de Compras. Verificaron la participación efectiva de 254 personas, en diferentes etapas del proceso de compras, sumando 452 momentos de participación.³

Del total de personas que han participado efectivamente, 137 son veedores acreditados por el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana, 69 por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 7 de las Direcciones Regionales de Educación, 39 de las Unidades de Gestión Educativa Local, una del Ministerio Público y una del Juzgado de Paz.

La actividad 9.2 se considera como no iniciada porque no se ha encontrado evidencia de que se hayan efectuado reuniones con los actores sociales, fuera de los encuentros para capacitación o las acciones de vigilancia propiamente dichas. De acuerdo al Qali Warma, los espacios de participación con los diferentes actores son producto de previas acciones de veeduría y vigilancia donde se genera nuevas alertas y se identifican nuevas necesidades. Sin embargo, el compromiso plantea sostener reuniones específicas con actores sociales para comprometerlos en la veeduría. Si bien estas reuniones como tal no se llevaron a cabo, el objetivo de las mismas era comprometer los veedores, lo que sí se logró simultáneamente al proceso de acreditación y validación del directorio.

El MIDIS informa que, durante el año 2016, se llevaron a cabo un total de 395 asistencias técnicas a 5.931 actores sociales. En ese periodo se abordaron temas como información sobre lineamientos básicos del programa, el modelo de cogestión, el proceso de compra, comité de alimentación escolar, modalidades de atención, monitoreo social, instrumentos de vigilancia social y alertas. Al no estar especificada la actividad en números en el texto del compromiso, no se puede considerar que se haya completado, pero sí que se ha producido un cumplimiento sustancial.

A la fecha, existen cinco convenios vigentes suscritos en materia de vigilancia social y otros dos están en proceso de renovación.⁴ De acuerdo al MIDIS, la vigilancia ciudadana se viene realizando de manera continua con la participación de la sociedad civil, a través del Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana, constituido para vigilar todos los programas sociales del MIDIS.⁵ La vigilancia se realiza actualmente a través de voluntarios y de alertas enviadas por ciudadanos. El MIDIS reporta que, hasta julio de 2016, recibieron 493 casos, de los cuales han respondido 477. Todas estas

cifras representan un incremento de casi el doble con respecto al año 2015. Se pueden ver evidencias de estas actividades en el sitio web del comité.⁶ Sin embargo, estas actividades de vigilancia se implementaron como parte de las actividades del Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana, preexistente al plan de acción.

Respecto al hito 9.5, según el MIDIS, existe el registro de 405 Fichas de Vigilancia entre enero y julio del 2016.⁷ El MRI recibió prueba de estas fichas, en las que los veedores responden a varias preguntas sobre la calidad de los alimentos entregados, por ejemplo, si los alimentos tienen fecha de vencimiento vigente, si están en mal estado y si se encuentra limpio el lugar de recepción.⁸ De acuerdo al MIDIS, estas fichas no son resultado de los convenios suscritos como parte del compromiso, pero sí se deben a la promoción de la participación a favor de la vigilancia social realizada por el Gobierno.⁹ Si bien no se puede comprobar que las actividades de promoción directamente resultaron en la entrega de las fichas, estas últimas sí representan la implementación de acciones de vigilancia ciudadana, tal como se menciona en el texto del compromiso, que no especifica el perfil de los veedores. Por lo tanto, el cumplimiento de este hito es sustancial al medio término del plan de acción.

RESULTADOS PRELIMINARES

El universo de participantes en la vigilancia va aumentando lentamente. Para algunos actores como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y los Ciudadanos al Día, la falta de acciones para fomentar la participación de la ciudadanía en general limita la cobertura de actores sociales acreditados. Sin embargo, también coinciden en que la tarea de vigilancia va mejorando con las reuniones de trabajo y la capacitación.

Federico Arnillas, coordinador de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), explicó que esta instancia tripartita participa en el Comité de Vigilancia a nivel de veeduría, y las tareas propias de la vigilancia se hacen a través del comité constituido para ese fin, aunque no se hace explícitamente en el marco del compromiso de la AGA. Manifiesta que, en general, no existe una cultura de participación en la sociedad peruana.

Otras partes interesadas consultadas en el *focus group* señalaron que la escasa participación de los ciudadanos en estos comités de vigilancia se debe al desconocimiento y a la falta de preparación para ejercer este control. Mencionaron la necesidad de fomentar la participación a través de la educación y una mejor formación de los valores cívicos. También reiteraron la preocupación porque esa tarea la vienen asumiendo algunos líderes sociales con otros intereses, como la posibilidad de negociar políticamente su participación en favor de intereses electorales.¹⁰

Por su parte, el MIDIS afirmó que el Programa se encuentra en el proceso de seguir implementando los procesos que fomenten la participación ciudadana, entre ellos las coordinaciones con los actores sociales, las asistencias técnicas y la suscripción de convenios.¹¹

SIGUIENTES PASOS

En opinión de la investigadora del MRI, se debe incorporar el compromiso en el próximo plan de acción para mejorar esta tarea. El compromiso se beneficiaría de mayor articulación y vinculación entre el plan de acción AGA, el Programa Qali Warma y el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana constituido para este fin.

Otra recomendación es que se diversifique y fortalezca el universo de veedores al:

- focalizar la capacitación a través de los comités locales de vigilancia ya constituidos.
- sistematizar los reportes de las actividades y hallazgos de todos los comités,
- crear un registro con las acciones correctivas que se generan a partir de las denuncias o alertas.
- incluir la participación de actores políticos ocupando posiciones de veedores.
- estudiar la posibilidad de incorporar apoyos tecnológicos a esta veeduría social como padrones en datos abiertos para generar apps que faciliten la verificación de la entrega de los beneficios y su georreferenciación, entre otros.

Y, finalmente, crear un canal directo de comunicación para facilitar las denuncias o preocupaciones de los padres de familia, usuarios de este beneficio social o de ciudadanos comunes interesados en el tema con los comités de vigilancia.

Para la Oficina General del Programa Qali Warma, es importante que en el próximo plan de acción se definan indicadores de producto y proceso para las acciones planteadas, para de esta manera facilitar el seguimiento adecuado de las actividades.

¹ Qali Warma, una historia de escándalos y denuncias <http://elcomercio.pe/sociedad/ica/qali-warma-historia-escandalos-y-denuncias-noticia-1717460> Qali Warma tiene noventa denuncias en menos de 1 año <http://diariocorreio.pe/ciudad/qali-warma-tiene-noventa-denuncias-en-menos-77349/>.

² Se estimó en 1.217 millones de soles el presupuesto de 2015. En diario Gestión: “Qali Warma, el programa de mayor presupuesto y el más denunciado del gobierno de Humala” <http://gestion.pe/economia/qali-warma-programa-mayor-presupuesto-y-mas-denunciado-gobierno-humala-2165962>.

³ Datos consignados en el Oficio N° 1218-2016-MIDIS/SG dirigido a la PCM.

⁴ Según información oficial del MIDIS: 1) Unidad Territorial Cajamarca 2: Convenio de colaboración interinstitucional entre Centro Ideas y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, 2) Unidad Territorial Amazonas: Convenio de colaboración interinstitucional entre la Asociación Civil Nación Awajun y Wampis del Perú y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, 3) Unidad Territorial Junín: Convenio de colaboración entre la Asociación de Comunidades Nativas de Pichanaqui- ACECONAP y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, 4) Unidad Territorial Junín: Convenio de colaboración entre la Central Ashánica del Río Ene (CARE) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, 5) Unidad Territorial Cajamarca 1: Convenio de colaboración interinstitucional entre Cuerpo de PAZ-PERÚ y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. En proceso de renovación los siguientes convenios: 1) Unidad Territorial Amazonas: Convenio de colaboración interinstitucional entre la Federación de APAFAS de la Región Amazonas y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, 2) Unidad Territorial Junín: Convenio de colaboración entre las Organizaciones Indígenas de la Selva Central y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

⁵ Creada por Decreto Supremo N° 012-2012-MiDiS. Actualmente el Comité presidido por Monseñor Luis Bambarén está conformado por 9 representantes. En las zonas donde intervienen los Programas Sociales del MIDIS, se ha promovido la constitución de 1176 Comités Locales de Transparencia y Vigilancia Ciudadana, con el concurso de alrededor de 7413 voluntarios. Integran estos Comités Locales, varones y mujeres elegidos a nivel de asambleas generales.

⁶ Ver actividades del Comité en: <http://ctvcperu.org/>.

⁷ Informe del MIDIS entregado al MRI durante la fase de comentarios públicos. El informe se encuentra en la página web de OGP aquí: <https://www.opengovpartnership.org/countries/peru>.

⁸ Correo electrónico enviado por el MIDIS al MRI el 4 de septiembre del 2017.

⁹ Correo electrónico enviado por el MIDIS al MRI el 4 de septiembre del 2017.

¹⁰ Mencionaron el caso de dos ciudadanos en la ciudad de Arequipa, cuya participación en los comités de vigilancia es frecuente y recurrente, mientras realizan actividad política ligada a personas y movimientos políticos regionales.

¹¹ Informe del MIDIS entregado al MRI durante la fase de comentarios públicos. El informe se encuentra en la página web de OGP aquí: <https://www.opengovpartnership.org/countries/peru>.

10 | INSTITUCIONALIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ACUERDOS PLENARIOS DE LA CORTE SUPREMA

Texto del compromiso:

Institucionalizar y fomentar la participación de los ciudadanos y ciudadanas y otras entidades públicas en los acuerdos plenarios de la Corte Suprema de la República.

- Proyecto de resolución que regula la participación de los ciudadanos en los acuerdos plenarios de la Corte Suprema de la República terminado.
- Pre-publicación del proyecto de resolución para comentarios de la ciudadanía.
- Publicación de la resolución que aprueba los lineamientos en el diario oficial El Peruano.

Institución responsable: Poder Judicial - Corte Suprema de la República.

Fecha de inicio: enero 2016

Fecha final: mayo 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No	Si	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
10. Total			X			X					X		No	X				
10.1. Proyecto de resolución que regula la participación			X			X					X		No	X				
10.2. Pre publicación de proyecto para comentarios			X			X					X		No	X				
10.3. Publicación de resolución con lineamientos				X		X					X		No	X				

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Según el texto del plan de acción, el problema público identificado por el Gobierno es que “en la actualidad la participación de los ciudadanos y ciudadanas, entidades privadas y otras entidades públicas en los acuerdos plenarios de la Corte Suprema de la República dependen de la voluntad del Vocal Supremo coordinador [hoy Juez Supremo], el cual tiene discrecionalidad para permitir la participación de estos actores.”¹

La ejecución de plenos jurisdiccionales, supremos y casatorios, constituye un mecanismo institucionalizado en el Poder Judicial para lograr la predictibilidad de las resoluciones judiciales. Los acuerdos de los magistrados supremos se constituyen en lineamientos de cumplimiento vinculante para los jueces de todo el país.² Desde el año 2010 se ha incluido en el debate y agenda plenaria a la comunidad jurídica y la población en general quienes pueden contribuir – a título personal, gremial, asociativo o gubernamental – a la identificación, selección, debate y análisis de temas judiciales, sea por foro virtual (www.pj.gob.pe), correo institucional, audiencia pública o “amicus curiae”.

La participación a la que se refiere el compromiso es la posibilidad de presentar ponencias en la sesión plenaria, previa a los acuerdos, donde se genera una rueda de análisis, de preguntas y respuestas entre los ciudadanos y abogados participantes con los integrantes de las salas, tras lo cual se produce un debate interno y se da a conocer las decisiones de los magistrados.

El objetivo del compromiso, según el propio texto del plan de acción, es “regular e institucionalizar” esta participación ciudadana, así como de las entidades privadas y de otras ramas del Estado en esta etapa previa a los acuerdos plenarios de la Corte Suprema de Justicia. Esta acción eliminaría la discrecionalidad con la que actualmente se gestiona esta participación y posibilitaría que los ciudadanos puedan expresarse ante la Corte, en cuanto a sus sugerencias para mejorar la administración de justicia.

El compromiso se formula en un contexto en el que los ciudadanos perciben al Poder Judicial como opaco y

ajeno a las necesidades de la ciudadanía. Un estudio de Proética, efectuado en 2012, encontró que el Poder Judicial es percibido como la institución más corrupta a nivel nacional.³

Walter Albán,⁴ director de Proética, opinó que el Poder Judicial debe inscribirse en esta línea de apertura que promueve el gobierno abierto, entre otras razones, porque existen muchos procesos penales que se reservan cuando no hay motivo válido.

La solución propuesta fue la emisión de una resolución que regule la participación de los ciudadanos en la formulación de la agenda de estos acuerdos plenarios, la cual está bajo la responsabilidad del propio Poder Judicial. La actividad es verificable, así como el producto (lineamientos) los cuales deben ser aprobados por una resolución que regularía la participación, constituyéndose en una política de carácter obligatorio. Pero la existencia y vigencia de una resolución no fortalece, de por sí, la participación ciudadana, faltando especificar su contenido y los mecanismos que se prevé para incentivarla o garantizarla. Su especificidad, por tanto, es media.

La medida tendría un alto potencial beneficioso al formalizar y estandarizar la participación de los ciudadanos en hacer oír sus demandas ante la Corte Suprema de la República. No obstante, la ausencia de detalles sobre el contenido de los nuevos lineamientos no permite calificar el impacto potencial del compromiso como transformador.

CUMPLIMIENTO

El compromiso no se ha iniciado. La investigadora del MRI no obtuvo respuesta de la persona designada como coordinador de la ejecución del compromiso ante la PCM, sobre las razones del retraso. Por su parte, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros reportó que las actividades se reprogramaron para octubre de 2016, según comunicación remitida por el Poder Judicial a ese despacho.⁵

SIGUIENTES PASOS

En opinión de la investigadora del MRI, el compromiso debe ser implementado en el plazo restante del plan de acción y, dependiendo de su éxito, debe ser reformulado en el próximo plan. Ello con el fin de lograr una amplia participación de la ciudadanía y otras entidades del Estado, especificando la representación que se busca en estos foros previos a las sesiones plenarias y estableciendo normas para regular esta representación.

En general, el Poder Judicial podría mostrar en la ejecución de este punto y otros, una mayor apertura y compromiso con los principios del gobierno abierto, lo que generaría mayor legitimidad a sus decisiones y una mejor imagen ante la ciudadanía.

Por su trascendencia en la generación de confianza respecto al origen de los acuerdos plenarios, esta apertura es considerada por los actores de la sociedad civil como clave para cambiar la percepción que la ciudadanía tiene con relación a la falta de transparencia en este poder del Estado.

Entre otras, se recogieron las siguientes sugerencias de parte de la sociedad civil:

- Dar amplia publicidad a estos procesos de participación para fomentar la mayor difusión posible.
- Hacer vinculantes los requerimientos ciudadanos en cuanto a la publicidad de los acuerdos, su aplicabilidad, casos tipos, canales de difusión, entre otros que no tienen que ver con el carácter jurisdiccional de las decisiones.
- Establecer normas para la representación que equilibre la presencia de los justiciables y ciudadanos de a pie, con la de entes organizados y ligados al sistema de administración de justicia como los abogados y sus gremios, académicos y otros grupos especializados.
- Implementar canales de difusión y retroalimentación para la participación ciudadana como buzones de sugerencias, línea de denuncias, foros de discusión, eventos de difusión, entre otros.

¹ Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú (Plan AGA) 2015-2016, Pág 13. <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/PAGA-FINAL%202015-2016.docx>.

² El Foro de "Participación Ciudadana" está contemplado en el artículo 116° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la primera etapa del proceso para dictar acuerdos plenarios para concordar la jurisprudencia penal.

³ VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, Pág 51. Ver más en: <http://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2012/07/Pro%C3%A9tica-VII-Encuesta-Nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupci%C3%B3n-en-el-Per%C3%BA-2012.pdf>.

⁴ Walter Albán en entrevista citada.

⁵ Oficio N° 5582-2016-SG-CS-PJ.

TEMA 3. RENDICIÓN DE CUENTAS

11 | BRINDAR INFORMACIÓN SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS DE AUTORIDADES A TRAVÉS DE LA WEB

Texto del compromiso:

Brindar a la ciudadanía información comprensible sobre los informes de rendición de cuentas de los titulares de las entidades públicas a través de la web, a fin de permitir el control social a partir de dicha información.

- Directiva aprobada con el rediseño del proceso de rendición de cuentas de los titulares de las entidades públicas.
- Herramienta tecnológica con información de los informes de rendición de cuentas de los titulares de las entidades públicas diseñada y operativa.
- Lanzamiento y difusión de la herramienta tecnológica.
- Difusión y capacitación a nivel nacional sobre la Directiva y el uso de la herramienta tecnológica

Institución responsable: Contraloría General de la República -CGR-.

Fecha de inicio: enero 2015

Fecha final: febrero 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
11. Total				X	X			X				X	No		X		
11.1. Directiva aprobada para el rediseño			X		X							X	Si				X
11.2. Herramienta tecnológica diseñada				X	X			X				X	Si		X		
11.3. Lanzamiento de la herramienta tecnológica			X		X			X			X		No	X			
11.4. Difusión sobre el uso de herramienta		X			X						X		No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Antes de la formulación del segundo plan de acción, el Gobierno identificó como problema que la información contenida en los informes de rendición de cuentas de los titulares de las entidades públicas no resultaba amigable y no respondía a las necesidades de la ciudadanía para ejercer el control social sobre estas gestiones. De esta forma, el texto y el enfoque del compromiso resulta relevante para el acceso a la información, mas no a la rendición de cuentas públicas, pues no está previsto un canal mediante el cual los ciudadanos pueden exigir respuestas del Gobierno en cuanto a sus acciones, tal como se define este valor por el MRI. En este caso, el compromiso se centra en la publicación de información.

De acuerdo a lo manifestado por los actores de la sociedad civil en el *focus group*, el Estado no informa y orienta respecto de la obligación de los titulares de las entidades de elaborar informes y realizar audiencias de rendición de cuentas.¹ Esta información estuvo disponible en la red de manera limitada, pues pocos titulares de pliego las enviaron. Y las que fueron publicadas, en el sitio de la Contraloría General de la República o en los sitios web de las entidades sujetas a esta obligación, eran difíciles de entender por usar lenguaje muy técnico. Hasta ahora, según la percepción de los ciudadanos, esta obligación es un “saludo a la bandera”.²

El objetivo del compromiso es posibilitar a los ciudadanos a acceder fácilmente a la información que brindan los titulares de las entidades públicas sobre el manejo de recursos y decisiones adoptadas en el ejercicio de sus funciones. La idea es que, mediante un aplicativo web, los ciudadanos puedan ejercer control social sobre la información que emiten los titulares de las entidades acerca de su gestión y el resultado de sus acciones. El aplicativo web tiene el potencial de expandir la participación a más ciudadanos.

Con este fin se ha previsto aprobar una directiva que norme el proceso de rendición de cuentas de los titulares de entidades públicas, así como una herramienta tecnológica que contenga la información en formato amigable y comprensible. Después del lanzamiento, se propone llevar a cabo un plan de

difusión y capacitación a nivel nacional para el uso de esta herramienta, tanto por ciudadanos como por funcionarios estatales.

Aunque el texto del compromiso no especifica cómo se difundirá la nueva herramienta, ni quiénes se capacitarán sobre su uso, las otras actividades del compromiso están suficientemente especificadas de manera que su cumplimiento hace prever el logro del objetivo.

El impacto potencial transformador, de completarse todas las actividades, pues pondría a disposición de los ciudadanos una herramienta con información que con anterioridad no era fácilmente accesible al público, y que les permita controlar a sus autoridades, quienes estarían sujetas a estándares mínimos en la obligación de rendir cuentas (tipos de informe, plazos, especificaciones requeridas, entre otros que establece la directiva ya citada). Hasta ahora, la obligación de rendir cuentas se limitaba a realizar audiencias en fechas y lugares que eran decididos por las entidades de manera discrecional, muchas veces en lugares alejados, lo que desincentiva la participación. Adicionalmente, el marco normativo que rige la presentación de informes de rendición de cuentas es independiente del marco normativo que rige la obligación de generar audiencias públicas. Por tanto, sus contenidos no se encuentran estandarizados. Desde que hay una estructura para la rendición de cuentas y una herramienta tecnológica que la haga accesible al público, la iniciativa es novedosa.

CUMPLIMIENTO

La Contraloría General de la República emitió la Resolución de Contraloría N° 159-2016-CG que aprobó, en junio de 2016, la nueva normativa de “Rendición de cuentas de los titulares de las entidades”³ por la cual se obliga a los titulares de las entidades sujetas a control a que “cumplan con rendir cuentas de manera estructurada y oportuna por el uso de los fondos o bienes del Estado, así como de los resultados de su gestión...señalando las formalidades, plazos y responsabilidades”. Además, se diseñó la herramienta informática hasta junio de 2016 y en septiembre se subió el aplicativo informático “Rendición de cuentas”⁴ a la web, el cual es de uso obligatorio por parte de los titulares de las entidades desde el 10 de octubre de

2016, según comunicado publicado en su sitio web.⁵ Sin embargo, cabe mencionar que la implementación del aplicativo en la web se realizó después del período de evaluación de este informe (hasta junio de 2016), por lo que su cumplimiento a medio término es limitado, aunque en avance.

La Contraloría General de la República, entidad responsable, informó respecto a la difusión⁶ que se realizaron 20 talleres de capacitación para titulares y funcionarios de las entidades públicas de Lima Metropolitana. No obstante, en el plazo evaluado no pudo versar la capacitación sobre la herramienta tecnológica, pues aún no se había implementado. Asimismo, está pendiente la difusión, a nivel nacional, programada para diciembre de 2016, fecha para la cual se reprogramó la implementación total del compromiso, antes prevista para febrero del mismo año.

RESULTADOS PRELIMINARES

Aún no hay evidencia sobre el funcionamiento de la herramienta tecnológica cuya presentación es muy reciente, por lo que no hay juicios. Tampoco sobre el formato de la rendición de cuentas que diseñó la Contraloría para el uso de los titulares de entidades obligados a rendir cuentas de su gestión.

Se espera que la obligación establecida en la Ley de Presupuesto Público, a efecto que los contenidos del Informe de Rendición de Cuentas de los Titulares formen parte de la información a ser brindada por los Titulares en las Audiencias Públicas, contribuya a dar publicidad a estos informes.

SIGUIENTES PASOS

En opinión de la investigadora del MRI, el compromiso debe ser implementado en el plazo restante del plan de acción; y sus resultados deben ser monitoreados para evaluar acciones complementarias en orden a la consecución de su objetivo en el siguiente plan.

Asimismo, el formato establecido por Contraloría, para que los titulares alimenten con información, debe ser sometido a evaluación por parte de los destinatarios (usuarios de la página que buscan información), ajustado y reelaborado, de ser necesario, para garantizar que la información sea de calidad y permita el ejercicio del control social.

En general, los procesos de rendición de cuentas de los titulares de entidades se han cumplido de manera formal; pero su sola existencia no garantiza la liberación de información de calidad que permita a los ciudadanos evaluar el desempeño de una gestión. El proceso está en fase primaria, por lo que es necesario reforzarlo con más actividades.

Finalmente, para hacer que el compromiso sea relevante a la rendición de cuentas públicas, tal y como se define por la AGA, es necesario establecer un espacio para habilitar un canal bidireccional de comunicación a través del cual los ciudadanos puedan solicitar respuestas acerca de esta rendición para completar el proceso, más allá de limitarse a ofrecer información. Se ha avanzado en este frente con la Ley N° 30518, que se analizará en el informe de fin de término.

¹ Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, Normas de Control Interno numeral 3.7 Rendición de Cuentas que señala: "La entidad, los titulares, funcionarios y servidores públicos están obligados a rendir cuentas por el uso de los recursos y bienes del Estado, el cumplimiento misional y de los objetivos institucionales, así como el logro de los resultados esperados, para cuyo efecto el sistema de control interno establecido deberá brindar la información y el apoyo pertinente".

² Focus group en Arequipa, 25 de agosto 2016. Ver detalles en sección VI.

³ Directiva N° 015-2016-CG/GPROD. Puede verse en: <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/directiva-n-015-2016-cggprod-rendicion-de-cuentas-de-los-resolucion-no-159-2016-cg-1388830-1/>.

⁴ Ver aplicativo informático en: <https://apps1.contraloria.gob.pe/RRCC/Login/>.

⁵ Ver en: <http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgnew/siteweb/inicio/>.

⁶ Informe enviado por la Contraloría a la PCM mediante Oficio N° 00719-2016-CG/SGE.

12 | MEJORAR LA CALIDAD DE LAS AUDIENCIAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

Texto del compromiso:

Mejorar la calidad de las audiencias de rendición de cuentas de los gobiernos regionales y locales.

- Conformación de un grupo de trabajo integrado por entidades públicas y sociedad civil para elaborar una propuesta de lineamientos de audiencias de rendición de cuentas.
- Lineamientos de audiencias de rendición de cuentas elaborados y aprobados.
- Difusión y capacitación a funcionarios sobre lineamientos en gobiernos regionales y locales seleccionados.
- Reporte sobre las mejoras en las audiencias de rendición de cuentas.

Institución responsable: Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública -SGP-.

Institución (es) de apoyo: Defensoría del Pueblo, Secretaria de Descentralización de la PCM y Gobiernos Regionales y Locales, Grupo Propuesta Ciudadana, Ciudadanos al Día.

Fecha de inicio: agosto 2015

Fecha final: julio 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
12. Total			X			X	X				X		No	X			
12.1. Grupo de trabajo para lineamientos			X			X	X				X		No	X			
12.2. Lineamientos de audiencias aprobados			X				X				X		No	X			
12.3. Difusión y capacitación		X					X			X			No	X			
12.4. Reporte sobre mejoras en audiencias			X				X				X		No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

De acuerdo a un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo, citado en el plan de acción, en las audiencias de rendición de cuentas ocurren los siguientes problemas: las entidades emplean diferentes criterios para definir el lugar; no cumplen con la convocatoria a la audiencia, al menos con 30 días de anticipación; no brindan mayor información sobre los logros, avances y dificultades de la gestión; ni su relación con lo establecido en su respectivo plan de desarrollo. Un informe más reciente de la DP confirma lo dicho.¹

El objetivo del compromiso es que los gobiernos regionales y locales rindan cuentas con estándares mínimos, de acuerdo a unos lineamientos desarrollados con ese fin, los cuales serían consultados con la sociedad civil, antes de su aprobación y puesta en marcha. Esto garantizaría el cumplimiento de requisitos mínimos como los plazos de convocatoria, un lugar accesible, los temas de la agenda y el marco general para la rendición de cuentas.

La solución planteada es la discusión y aprobación de unos "lineamientos de audiencias de rendición de cuentas", que serían aplicados en gobiernos regionales y locales seleccionados, a modo de prueba piloto, sobre cuyas audiencias se hará un reporte de mejoras encontradas.

El compromiso ha sido calificado con una especificidad media porque, si bien la discusión de los lineamientos con la sociedad civil y su aprobación son actividades concretas en la línea del objetivo, no se han especificado los destinatarios de la difusión y la capacitación, dado que la aplicación del documento se dará en algunos gobiernos regionales y locales que no se han señalado. El reporte sobre las mejoras tampoco tiene un destinatario claro ni genera una acción posterior.

Por estas mismas razones el impacto potencial es moderado, en vista que no será la totalidad de gobiernos regionales y locales que estarán sujetos a seguir los lineamientos, ya que no se ha previsto una normativa vinculante, ni se ha señalado el alcance de los gobiernos en los que se aplicará. Sin embargo, dada la ausencia actual de normas mínimas para

efectuar la rendición de cuentas a nivel sub-nacional, el compromiso podría resultar en un avance significativo.

CUMPLIMIENTO

De acuerdo al informe de autoevaluación del Gobierno, las actividades para el cumplimiento de este compromiso no se han iniciado y han sido reprogramadas para el mes de junio de 2017. La PCM informó que el compromiso se retrasó porque los representantes de las OSC enviaron sus observaciones a los Términos de Referencia para la contratación del consultor, cuando vencían los plazos administrativos para el cierre presupuestal del año 2015.

SIGUIENTES PASOS

Con vista a lo analizado, la investigadora del MRI cree que los hitos 3 y 4 del compromiso deben ser modificados para ser implementados en lo que resta del plazo de vigencia del plan de acción. La modificación consiste en precisar el ámbito de aplicación de los nuevos lineamientos –a manera de prueba piloto- y que su evaluación sirva de base para formular un nuevo compromiso en el siguiente plan, cuyo impacto sea mayor.

El nuevo compromiso debe:

- Involucrar a la totalidad de gobiernos regionales y locales del país.
- Incluir una normativa que los haga de cumplimiento obligatorio.
- Recoger las conclusiones del reporte de mejoras que se realice en la aplicación piloto, para actualizar la norma.
- Incentivar la participación ciudadana y el diálogo entre los titulares de los pliegos y la población de su jurisdicción.

Por último, y de acuerdo a las manifestaciones de los actores civiles consultados, la obligación de rendir cuentas debe extenderse a los más altos niveles de Gobierno, además del Ejecutivo a los poderes Legislativo y Judicial, sobre los que no existen normas ni compromisos en la actualidad.

¹ Puede verse en <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Reporte-2015-Rendicion-de-Cuentas-Distrital.pdf>.

13 | IMPLEMENTAR MECANISMOS PARA RENDIR CUENTAS EN GASTOS DESTINADOS A LA NIÑEZ

Texto del compromiso:

Implementar mecanismos para publicar y rendir cuentas sobre el gasto público de las entidades que tengan dentro de sus competencias y funciones la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos dirigidos a la niñez.

- Publicación del documento de taxonomía y propuesta de seguimiento del gasto público en la infancia, niñez y adolescencia en el Perú.
- Elaboración, por parte del grupo interinstitucional (Coordinador es el Ministerio de Economía y Finanzas), de boletines semestrales de seguimiento al gasto público en infancia, niñez y adolescencia en el Perú.
- Incorporación de instrumento en el reporte anual de indicadores del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA).

Institución responsable: Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Institución (es) de apoyo: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-.

Fecha de inicio: No especificada

Fecha final: julio 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	
13. Total				X	X					X			No			X	
13.1. Publicación propuesta de seguimiento del gasto				X	X					X			Si			X	
13.2. Elaboración de boletines semestrales				X	X					X			No	X			
13.3. Incorporación instrumento en reporte anual PNAIA			X		X					X			Si			X	

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Según el Gobierno, el problema que aborda el compromiso es la falta de información sistematizada, actualizada y centralizada sobre los recursos que el Estado destina para la implementación de políticas, programas y proyectos dirigidos a la niñez, a fin de realizar un adecuado seguimiento y rendición de cuentas.

El objetivo es contar con un instrumento que permita identificar el gasto público destinado a la niñez, que cuente con consenso interinstitucional, y que permita disponer de información actualizada para el seguimiento y la toma de decisiones en favor de este grupo de la población. Con este instrumento se lograría contar con información más específica sobre el gasto en niñez y, adicionalmente, que los encargados de la ejecución del gasto informen periódicamente y con un estándar determinado.

El compromiso tiene una especificidad alta pues ha sido descrito a través de actividades concretas y verificables, orientadas al logro del objetivo. En cuanto al impacto potencial, ha sido valorado como menor porque, al momento de ser formulado, ya existía un mecanismo para informar a través de los reportes anuales del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA), al que se le agregó el gasto en cifras consolidadas. Esto no permite evaluar las responsabilidades individuales por cada entidad, lo que hubiera constituido un aporte.

El compromiso, como está redactado, es relevante al acceso a la información. Sin embargo, no se considera relevante al valor de rendición de cuentas públicas, tal como se define por la AGA, porque el texto del compromiso no especifica el diálogo entre quienes accedan a la información y las entidades de Gobierno encargadas del gasto. La posibilidad de efectuar preguntas, sugerencias o denuncias tampoco figura en el texto del compromiso.

CUMPLIMIENTO

Los hitos 1 y 3 del compromiso ya estaban cumplidos antes de comenzar el segundo plan de acción. En el hito 2 hay un retraso significativo. No obstante, hay que apuntar que las actividades del compromiso se

realizaron en el marco del PNAIA, que fue creado en el año 2012,¹ si bien el reporte anual que realiza desde entonces no incluía la información de gasto de manera específica.

Asimismo, cabe mencionar que el documento de taxonomía y propuesta de seguimiento del gasto público en la infancia, niñez y adolescencia se publicó en junio de 2014, antes de la fecha de inicio del plan de acción de la AGA. Este documento² se presentó en agosto y septiembre del 2015 y muestra el gasto en la niñez analizado por sectores, edades, género y ámbito geográfico, también analiza el porcentaje de ejecución y algunos efectos de su vigencia, con el objetivo de guiar mejor el gasto y efectuar correcciones en las políticas públicas destinadas a la niñez.

Este documento se discutió en el seno de la Comisión Multisectorial de seguimiento de la PNAIA que está conformada por el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y UNICEF. Desde el 27 de junio de 2014, se incorporó como miembros al Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación.

Desde entonces se han elaborado boletines semestrales conteniendo el gasto ejecutado, el nivel de ejecución por niveles de Gobierno, prioridades, y cifras comparativas respecto a años anteriores. El último boletín publicado³ en el portal del MEF es el que corresponde al gasto en el primer semestre de 2015, periodo que aún no está comprendido en el plan de acción de la AGA vigente. No se publicaron nuevas ediciones del boletín hasta junio del 2016, por lo que el cumplimiento del hito 2 es limitado.

Respecto al tercer hito, la taxonomía (clasificación y desagregado del gasto) fue incorporada al seguimiento del PNAIA, en junio de 2014, antes de la vigencia del plan de acción de la AGA. No se ha encontrado evidencia de que las conclusiones hayan servido para planificar mejor los recursos destinados a este sector de la población.

Voceros de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) confirmaron su participación

en la comisión multisectorial, señalando también que las acciones se ejecutan de manera autónoma, sin monitoreo o coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a cargo del cumplimiento del plan de acción de la AGA.

RESULTADOS PRELIMINARES

La investigadora del MRI no pudo encontrar evidencia de algún resultado del compromiso por fuera del PNAIA. Asimismo, si bien la información de gastos en los tres boletines publicados en el portal del MEF puede ser utilizada por la ciudadanía, no hay evidencia de alguna acción de control sobre el tema.

La instancia no gubernamental de la Comisión de Seguimiento del PNAIA, constituida por la UNICEF no pudo ser contactada para este reporte, pero de acuerdo a su práctica usual, es quien más utiliza esta información para sus reportes anuales, lo que, en cambio, no se ha constatado en las entidades gubernamentales del país.

Los reportes del PNAIA, en general, no son difundidos de manera intensiva entre la ciudadanía, de acuerdo a lo manifestado por los actores civiles consultados en el focusgroup.

SIGUIENTES PASOS

En opinión de la investigadora del MRI, debe evaluarse la inclusión de compromisos en los planes de acción cuyas actividades ya están cumplidas. Es importante que se haga una evaluación de este compromiso en concreto a fin de ser reformulado en los siguientes planes de acción para que las actividades, que son parte del PNAIA (instancia autónoma que viene operando por fuera del monitoreo de los responsables del plan de AGA), sean coordinadas con los objetivos generales del Plan de Acción de la AGA. Asimismo, se sugiere que exista una relación de colaboración mutua para el logro de los objetivos comunes y la integración de sus resultados al accionar general del Gobierno en el marco de sus compromisos con la AGA.

Una actividad adicional en este tema podría ser disponer que la información sea publicada en datos abiertos y georeferenciarla para enfatizar la atención en los lugares donde se registran los mayores índices de carencias para la niñez.

De acuerdo al Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, se recomienda que el siguiente plan de acción incluya acciones en términos de seguimiento de la transparencia (difusión), rendición de cuentas (ante instituciones públicas y privadas y organizaciones de la sociedad civil) y adopción de medidas de mejora de la inversión pública.

¹ Ver Decreto Supremo que autoriza su creación en: http://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Decreto_Supremo_001_2012_mimp.pdf.

² El documento se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://www.unicef.org/peruspanish/gasto-publico-ninos-ninas-adolescentes-2014.pdf>.

³ Puede verse aquí <http://www.unicef.org/peru/spanish/GastoPublico-en-ninos-ninas-adolescentes-en-Peru-1erSemestre2015.pdf>.

TEMA 4. MEJORA DE SERVICIOS PÚBLICOS

★ 14 | | PROMOVER LA PUBLICACIÓN DE DATOS ABIERTOS UTILIZANDO ESTÁNDARES INTEROPERABLES

Texto del compromiso:

Promover la publicación de datos abiertos de manera clara utilizando estándares abiertos e interoperables, a fin de permitir que los ciudadanos y ciudadanas accedan sin restricciones de uso a un conjunto de datos gubernamentales, en formatos estructurados, alojados en un Portal de Datos Abiertos y en distintos portales institucionales de la administración pública, permitiendo de esta manera su reutilización.

- Estrategia y metodología definida para la apertura de datos del Estado.
- Creación del Portal de Datos Abiertos del Estado Peruano.
- Norma técnica de datos abiertos aprobada.

Institución responsable: Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática y la Secretaría de Gestión Pública.

Fecha de inicio: mayo 2015

Fecha final: octubre 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
14. Total				X	X			X				X	No			X	
14.1. Estrategia y metodología para apertura de datos			X		X			X			X		No			X	
14.2. Creación del portal de Datos Abiertos			X		X			X			X		No			X	
14.3. Norma técnica aprobada				X	X			X			X		No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Según el Gobierno, el problema que aborda el compromiso es la diversidad de formatos, estándares y criterios con los que las diferentes entidades del Estado peruano han ido publicando información, por lo que no siempre pueden ser reutilizados por los ciudadanos y las empresas que los requieren. En otras palabras, no existe una política de datos abiertos.

El objetivo del compromiso es poner a disposición de los ciudadanos la base de datos de las entidades públicas en un portal de datos abiertos y en sus portales institucionales, con información completa, accesible, gratuita y no restringida.

La solución propuesta, según el texto del compromiso, es “promover la publicación de datos abiertos utilizando estándares abiertos e interoperables... en formatos estructurados y reutilizables”. Así se generaría innovación gubernamental y privada, y mejores o nuevos productos y servicios para los ciudadanos.

Las actividades propuestas están en la línea de los objetivos, pero no se especifican sus alcances, salvo en el hito 3 que es muy concreto. Por otra parte, el impacto potencial del compromiso es transformador en la medida que la acción es inédita y el empleo potencialmente intensivo, pues ya existen en el país comunidades de internautas que, para usos diversos, están en la búsqueda de datos. Se estima que el número de internautas actual en el país es de 17 millones y medio o el 57,1% de la población.¹ El crecimiento exponencial de las conexiones de internet domiciliario y el uso de dispositivos móviles conectados han incrementado la demanda por el acceso a información de diversa índole, entre ellas, las bases de datos de las entidades estatales. Igualmente, han surgido gran número de medios de comunicación digitales² que se basan en el análisis de datos y cuyos hallazgos, a partir de este insumo, ha devenido en importantes reportajes de investigación o denuncias de trascendencia para la sociedad.

Según el informe del Open Data Barometer, para 2015,³ en Latinoamérica el avance en iniciativas de datos abiertos está concentrado en sólo cuatro países: México, Brasil, Uruguay y Colombia; mientras el resto de la región (Chile, Ecuador, Perú, Costa Rica, Argentina y

Venezuela) reducen sus puntajes en relación al reporte del año pasado.

En las entrevistas sostenidas y el *focus group* realizado con este fin, se mencionó la importancia estratégica que, para el acceso a la información y la participación ciudadana, tendría el hecho de contar con un gran número de bases de datos. Con ello, la transparencia del Gobierno se verá sustancialmente incrementada en la medida que el portal de Datos Abiertos cumpla con las normas y estándares internacionales y agrupe a la totalidad de entidades públicas.

CUMPLIMIENTO

El avance del compromiso es sustancial, aunque ha excedido los plazos inicialmente establecidos. En torno al primer hito, por versión de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI),⁴ se ha culminado el documento que contiene el modelo conceptual y la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales. Al momento de la redacción de este informe el documento se encontraba en fase de revisión para su aprobación por la alta dirección de la PCM, a lo que se atribuye la causa del retraso. Para este primer hito, se convocó a la sociedad civil y varias organizaciones como Proética y Ciudadanos al Día, las cuales concurren a las convocatorias y opinaron al respecto.

En cuanto al segundo hito, desde enero de 2016 se encuentra operando el portal www.datosabiertos.gob.pe que es la versión beta del portal definitivo que se viene trabajando, donde se implementarán diversas mejoras sugeridas por funcionarios y ciudadanos.

El tercer hito fue reprogramado por el Gobierno para el primer semestre de 2017, cuando exista una versión definitiva del portal.

RESULTADOS PRELIMINARES

El portal de datos abiertos que viene operando en el sitio mencionado tiene, según sus propias estadísticas,⁵ un total de 24.469.018 accesos. Alberga 131 bases de datos y tiene a 1.211 entidades afiliadas.

Se consultó a un grupo de 40 periodistas sobre el conocimiento, uso y utilidad del portal de datos

abiertos que viene operando; un 37,5% respondió que lo conocía y, de ellos, el 50% lo había usado, con un 66% de satisfacción.

Caroline Gibu, de la ONG Ciudadanos al Día, en entrevista con la investigadora del MRI,⁶ resaltó la labor de esta dependencia del Gobierno calificándola como dedicada y eficiente, pues habían implementado en el curso de los últimos años una base de datos abierta que obtuvo un premio en la convocatoria Buenas Prácticas Gubernamentales que promueve su organización. Otros representantes de la sociedad civil reiteraron este reconocimiento.

SIGUIENTES PASOS

En opinión de la investigadora del MRI, una primera acción futura sería hacer una campaña de difusión para una mayor utilización de los datos, sobre todo porque en varias entidades ya existen portales de datos abiertos. De acuerdo a la información proporcionada por la PCM, además del portal principal, once páginas institucionales vienen operando en la modalidad de datos abiertos,⁷ lo que podría estimular a otras entidades a través de una política de incentivos.

Por otro lado, el compromiso debe ser implementado en el plazo restante del plan de acción. Una vez hecho esto, debe establecerse una política permanente de evaluación y mejora, tanto en su presentación como en su operatividad. Un compromiso para el próximo plan de acción, derivado del presente, podría ser promover que la totalidad de entidades públicas del Estado peruano implementen una política de datos abiertos en sus portales de transparencia estandarizados.

¹ <http://elcomercio.pe/economia/negocios/comscore-peru-tendra-17-millones-internautas-final-ano-noticia-1895168>.

² Ojo Público, Convoca, La Mula, Utero.pe, Altavoz, entre otros menos difundidos.

³ Ver <http://opendatabarometer.org/3rdedition/regional-report/latin-america/?lang=es#overview>.

⁴ Entrevista del 22 de julio con César Vilchez Inga, director de la ONGEI.

⁵ www.datosabiertos.gob.pe/.

⁶ Caroline Gibu (Ciudadanos al Día). Entrevista virtual agosto 2016.

⁷ Jurado Nacional de Elecciones: <http://jnedatosabiertos.pe/>; Ministerio de Salud: <http://datos.minsa.gob.pe/>; Ministerio de Educación: <http://datos.minedu.gob.pe/>; Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica: <http://datos.concytec.gob.pe/>; Programa Productivo Agrario Rural: <http://datos.agrorural.gob.pe/>; Municipalidad Metropolitana de Lima: <http://datosabiertos.munlima.gob.pe/>; Servicio de Administración Tributaria de Lima: <http://www.sat.gob.pe/websitev9/Inicio/DatosAbiertos>; Municipalidad Distrital de Miraflores: <http://datosabiertos.miraflores.gob.pe/home>; Municipalidad Distrital de San Isidro: <http://datosabiertos.msi.gob.pe/home/>; Municipalidad Distrital de San Martín de Porres: <http://www.mdsmp.gob.pe/datos/index.php>; Gobierno Regional la Libertad: <http://www.regionlalibertad.gob.pe/datosabiertos/>.

15 | INCREMENTAR EL NÚMERO DE SERVICIOS EN LÍNEA EN EL PORTAL DE SERVICIOS AL CIUDADANO Y EMPRESAS

Texto del compromiso:

Incrementar el número de servicios en línea ofrecidos a través del Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (Ventanilla Única del Estado), posibilitando la realización de trámites a través de distintos dispositivos electrónicos (multicanal).

- *Realizar el catálogo de servicios en línea y móviles del Poder Ejecutivo.*
- *Crear la Página web de gobierno móvil del Estado Peruano.*
- *Concurso Nacional de Aplicaciones Móviles (Hackathon).*
- *Capacitación a funcionarios para el desarrollo de aplicaciones móviles.*
- *Mejorar el portal de servicios al ciudadano y empresas para convertirlo en un portal de ventanilla e identificación única del ciudadano para que realicen sus trámites en los diferentes servicios públicos en línea del Poder Ejecutivo, a través de cualquier dispositivo móvil.*

Institución responsable: Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática y Secretaría de Gestión Pública.

Fecha de inicio: enero 2015

Fecha final: marzo 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
15. Total			X		Sin relevancia clara						X		No			X	
15.1. Catálogo de servicios en línea			X		Sin relevancia clara					X			Si				X
15.2. Página web de gobierno móvil			X		Sin relevancia clara						X		No	X			
15.3. Hackathon			X		Sin relevancia clara					X			No		X		
15.4. Capacitación a funcionarios		X			Sin relevancia clara					X			No			X	
15.5. Mejorar el portal de servicios al ciudadano y empresas			X		Sin relevancia clara						X		No				X

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Según el plan de acción, el problema que aborda el compromiso es el incipiente desarrollo del gobierno en línea (es decir, de trámites ofrecidos a través de internet). Además, ocurre que, cada vez que un ciudadano debe realizar un trámite en línea, tiene que ingresar un usuario y una clave diferente por cada entidad y servicio público, lo que lo hace engorroso.

Debido a la brecha digital persistente y a la escasa conectividad en zonas rurales, en la práctica, la cobertura del servicio público en línea se limita solo a ciudadanos localizados en zonas urbanas que tengan computadoras personales. Esto no incluye a los dispositivos móviles cuyo uso se ha extendido frente al desarrollo de la cobertura móvil a nivel nacional.

El objetivo planteado es incrementar el número de servicios en línea ofrecidos en tres entidades públicas

del Poder Ejecutivo que cuenten con servicios en línea multicanal, para permitir a las personas el uso de esta facilidad a través de dispositivos móviles. Así se mejoraría y se extendería el alcance de estos servicios públicos, pero solo a quienes tienen un *Smartphone* con conexión a internet, es decir un 25% de la población aproximadamente.¹

La solución propuesta es ofrecer estos servicios a través del Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (Ventanilla Única del Estado) posibilitando, mediante el uso de la tecnología, la realización de trámites a través de distintos dispositivos electrónicos (multicanal) con una sola clave.

Las actividades propuestas, en general, tienen un nivel medio de especificidad porque no se ha mencionado el número y tipo de servicios a ofrecerse, el número de funcionarios a ser capacitados en la implementación de nuevos servicios, los participantes del Concurso

Nacional de Aplicaciones Móviles (*hackaton*) y en qué consistirían las mejoras en el portal de servicios al ciudadano y empresas.

Aunque las actividades van en la línea del objetivo, éste no tiene una relevancia clara respecto a los tres valores principales de la AGA, pues más bien está enfocado en el gobierno electrónico, con excepción del hito 3 que incluye la participación de ciudadanos. El impacto potencial se ha considerado moderado en razón del limitado número de entidades involucradas en el objetivo del compromiso (03) y la insuficiente especificidad del compromiso. No obstante, en caso de implementarse, representaría un avance respecto a la situación anterior de baja utilización de recursos tecnológicos por parte del Gobierno para mejorar sus servicios.

CUMPLIMIENTO

A la fecha existe un “Catálogo de Servicios de la Administración Pública”² elaborado por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico, el cual se presentó en julio de 2014 y actualmente lista un total de 764 servicios en línea web y 18 servicios en línea móvil, los cuales incluyen a los del Poder Ejecutivo. Sin embargo, hay que precisar que esta actividad no es atribuible al PNA debido a que se efectuó antes del plazo de vigencia del plan de acción evaluado.

La ONGEI informa que en junio de 2016 se creó la app Módulo de Atención al Ciudadano (MAC), que contiene los servicios en línea móvil y puede ser descargada como cualquier aplicación. Asimismo, destacó que el catálogo de aplicaciones móviles contiene 72 Apps: 41 implantadas en 2015 y 31 en 2016.³

Sin embargo, no existe la página web de gobierno móvil del Estado peruano, tal y como se expresó en el hito 2. Al momento de realizar este informe no funcionaba⁴ la dirección citada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como evidencia de que este hito del compromiso se había cumplido,

La primera *hackaton* regional organizada por el Gobierno Regional de La Libertad con el apoyo de ONGEI, se realizó en octubre de 2015, en la ciudad de Trujillo. En ella se crearon aplicaciones relacionadas con la atención al público en gobiernos regionales.⁵

El Gobierno menciona otras actividades similares en el Ministerio de Salud, pero estas datan de 2013 y además no se ha realizado una *hackaton* nacional, como se expresó en el compromiso.

En cuanto a la capacitación de funcionarios en el desarrollo de aplicaciones móviles, el jefe de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), César Vílchez, señala que se han llevado a cabo talleres relacionados, en Ucayali, Puno, Moquegua, Tacna, y Cajamarca, además de uno en Lima, con un total de 461 asistentes en el año 2016. En el 2015 se realizaron talleres en Junín, Cusco, Trujillo, San Martín, Lima y Amazonas. En los reportes elaborados con este fin, no se precisa el número de asistentes. Tampoco hay evidencia de que se hayan desarrollado nuevas aplicaciones como resultado de estas actividades de capacitación.

Los servicios en línea web (el hito número 5) se encuentran actualmente concentrados en el “Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas”⁶ en la que figuran 674 servicios en línea y se han registrado a la fecha un total de 45.654 trámites realizados y 1.103.266 accesos. Según informa el ONGEI, hay 11 entidades incorporadas en el portal que brindan servicios en línea y también podrán hacerlo a través de dispositivos móviles.

En general, de acuerdo a la información oficial que figura en los documentos consultados, el compromiso está retrasado por la demora en implementar dos de los hitos. El director de la ONGEI, César Vílchez, al ser consultado, señaló como razones que impidieron un mayor avance, limitaciones presupuestales y falta de voluntad política de la alta dirección para dotar a su despacho de suficiente poder para dirigir la política de gobierno electrónico a nivel nacional, de manera orgánica y unificada.

RESULTADOS PRELIMINARES

El incremento de servicios y entidades que se incorporaron al Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas, así como de las que desarrollaron aplicaciones móviles es notable. El número de entidades incorporadas llega a 2.737, lo que implica la mayoría de las entidades públicas.

En el sondeo con periodistas sobre el uso y la utilidad del Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas, un 33,33% manifestó conocerlo; y de ellos, un 63,63% hizo uso de él, con un porcentaje de satisfacción por la utilidad de 71,43%.

Los interesados consultados en entrevistas y *focusgroup* opinaron que se desconoce la mayoría de estas aplicaciones por falta de difusión, aunque se ha podido comprobar su operatividad y resultados satisfactorios. Otro grupo opina que las dificultades de acceso a internet en el país, limitan el uso de estos portales.

El jefe de la ONGEI señaló que la mala calidad del servicio de internet y de telefonía en muchas regiones del Perú es una limitante. Manifestó su esperanza que la instalación de la fibra óptica dorsal en todo el país, contribuirá a mejorar la actual situación de poco uso de los servicios en línea.

SIGUIENTES PASOS

En opinión de la investigadora del MRI, el compromiso debe ser completado en el plazo restante del plan de acción. Según lo señalado en la sección anterior por las partes interesadas consultadas, esta modalidad de los servicios públicos debe tener una mejor difusión y promoción por el ahorro en tiempo y recursos que significan para el Estado y los usuarios.

Adicionalmente, se podrían implementar aplicaciones que apunten en la línea de los valores de la AGA, como facilitar información sobre las entidades que brindan estos servicios y promover la participación ciudadana a través de canales para quejas, sugerencias, encuestas sobre satisfacción del usuario en los servicios y otros, así como para la rendición de cuentas.

¹ Cifra menor frente a otros países de la región como Chile, que el 66% de sus usuarios adultos tienen un smartphone, o Brasil, que el 41% de su población adulta tiene un *smartphone*. Ver más en <http://www.perusmart.com/que-porcentaje-de-la-poblacion-tiene-un-smartphone-en-el-peru/>

² Ver http://www.tramites.gob.pe/catalogo/docs/Catalogo_de_Servicios_en_linea_de_la_Administracion_Publica.pdf

³ Informe de Gestión ONGEI abril2015-julio2016

⁴ El enlace proporcionado es: <https://movil.softwarepublico.gob.pe/portfolio.html>

⁵ Ver más información en: <http://www.regionlalibertad.gob.pe/noticias/regionales/5989-exitosa-hackathon-en-la-libertad-marca-el-rumbo-de-la-innovacion-digital-en-el-norte-del-pais>

⁶ En <http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/>

16 | MEJORAR LOS CONOCIMIENTOS DE FUNCIONARIOS PARA BRINDAR SERVICIOS PÚBLICOS EN LÍNEA

Texto del compromiso:

Mejorar los conocimientos y desarrollar habilidades de los funcionarios y servidores públicos para que desarrollen y brinden servicios públicos en línea, así como de los ciudadanos y ciudadanas para que hagan uso de dichos servicios, ampliando progresivamente la cobertura de la capacitación.

- *Elaboración de un curso de “Ciudadanía Digital y Servicios en Línea”, que incluya información sobre servicios web y servicios móviles.*
- *Seminarios y talleres de capacitación en “Mejora de la información y servicios en línea de las páginas web de las entidades públicas”, a los miembros del Sistema Nacional de Informática.*
- *Seminarios, talleres de capacitación sobre “Ciudadanía Digital y Servicios en Línea” dirigidos a ciudadanos y ciudadanas, empresas y servidores públicos a nivel nacional.*
- *Capacitaciones en “Ciudadanía Digital y Servicios en Línea” a través de la plataforma de aprendizaje virtual Yachaywasi Digital.*

Institución responsable: Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.

Fecha de inicio: febrero 2015

Fecha final: diciembre 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
16. Total			X		X			X		X			No		X		
16.1. Curso Ciudadanía Digital y Servicios en línea			X		X					X			No	X			
16.2. Talleres de capacitación a funcionarios			X		Sin relevancia clara					X			No		X		
16.3. Talleres de capacitación a ciudadanos y empresas			X		X					X			No		X		
16.4. Capacitación por plataforma virtual Yachaywasi		X			X			X		X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El Gobierno indicó en el plan de acción que existen pocos servicios públicos en línea y hay baja demanda en el uso de servicios disponibles, tanto en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresa, como en los portales de las instituciones públicas. Si bien el Estado ha implementado iniciativas para la prestación de nuevos servicios públicos en línea (constitución de empresas en línea, Catálogo Nacional de Servicios Web de Información Georreferenciada, licencias de funcionamiento en municipalidades, seguimiento del estado de los trámites), es necesario que los funcionarios y servidores públicos desarrollen las habilidades y competencias que aseguren la calidad y el incremento de los servicios, a través de plataformas digitales.

Se realizó una encuesta entre periodistas, público especializado e interesado en el tema (ver detalle

en Anexo 6) y sólo un tercio manifestó conocer la existencia de los servicios públicos en línea. Entonces, es de suponer, que el desconocimiento es mayor entre la ciudadanía en general.

El objetivo del compromiso es capacitar a los funcionarios involucrados en áreas afines, para el desarrollo y mejora de los servicios en línea disponibles en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresa, y en los portales de las entidades públicas; así como capacitar a los ciudadanos en el uso de dichos servicios. La solución propuesta por el Gobierno es el desarrollo y la implementación de un curso sobre ciudadanía digital y servicios públicos, tanto para los funcionarios públicos como para los ciudadanos y las empresas. El compromiso busca llevar a cabo el curso a través de talleres de capacitación, seminarios y en la plataforma de aprendizaje virtual Yachaywasi Digital.

La especificidad del compromiso fue evaluada como media en vista que los primeros tres hitos contienen actividades verificables y productos que van en la línea del objetivo. No obstante, el último hito no tiene un destinatario claro, es decir no se conoce el criterio con el que se seleccionará a los ciudadanos y empresas, geográfico, por sectores, nivel educativo, etc., por lo que su especificidad es baja.

El impacto potencial, de cumplirse cabalmente las cuatro actividades del compromiso, fue considerado menor porque no se planteó metas en número de personas capacitadas, horas lectivas, o modalidad de actividades de capacitación. Tampoco se propuso actividades de evaluación sobre los resultados de las capacitaciones, sus efectos y su potencial para resolver el problema planteado. Tal y como está formulado, el compromiso resulta vago e insuficiente para asegurar resultados positivos.

CUMPLIMIENTO

Respecto al hito 1, el curso “Ciudadanía Digital y Servicios en Línea” no se ha presentado como un producto verificable que muestre el tipo de capacitación que se brindaría a funcionarios o ciudadanos, sus contenidos, las metas de aprendizaje o desarrollo de habilidades, entre otros. No figura en línea ni en la página de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), como tal.

Respecto al hito 2, no hay evidencia de que la actividad se haya realizado, con ese nombre y dirigido a ese público en concreto. Tampoco figura la actividad en las memorias de los eventos realizados por ONGEI.¹ El director de la ONGEI, al ser consultado manifestó que,² en general, se había capacitado a 18 mil servidores públicos entre 2011 y 2016, en temas relacionados con el gobierno electrónico, y se realizaron 30 talleres de capacitación, entre enero y julio de 2016. Aunque las capacitaciones se iniciaron antes del periodo de vigencia del plan de la AGA y como parte de los programas propios de ONGEI, se ha considerado un cumplimiento limitado en vista que sí se trataron temas de servicios públicos y los destinatarios fueron los servidores públicos involucrados en la oferta de estos servicios.³

El hito 3 figura con una actividad de capacitación en el tema “Automatización de Procesos para Servicios Públicos en Línea”, seminario dirigido a trabajadores de la administración pública, de la actividad privada y para el público interesado, que se realizó en Lima el 19 de mayo de 2016. Visto que se implementó una sola capacitación durante el período de evaluación de este informe, el cumplimiento de este hito se considera limitado.

El hito 4, a su vez, no se ha iniciado, pues la plataforma Yachaywasi Digital⁴ no ha sido empleada desde el año 2013. La última noticia que figura en el blog es del 31 de marzo de 2014.⁵ El jefe de la ONGEI señaló que los módulos de aprendizaje están disponibles y que, además, se ha confeccionado ese material en idioma quechua. Sin embargo no proporcionó evidencia que se hubieran empleado en la actividad prevista por este compromiso, como parte del plan de acción presentado a la AGA.

Dado que las actividades de este hito estuvieron previstas para ser culminadas en diciembre de 2015, todas tienen retraso en su ejecución a medio término.

RESULTADOS PRELIMINARES

De lo expuesto en el párrafo anterior, se evidencia que las acciones de capacitación de la ONGEI, si bien fueron intensas en los años 2015 y 2016,⁶ no estuvieron monitoreadas ni guiadas por el compromiso y las actividades previstas en el plan de acción.

Caroline Gibu,⁷ de Ciudadanos al Día, señaló que, a su entender, el Gobierno electrónico está acéfalo en el país, pues no hay un titular nombrado y las actividades de capacitación no forman parte de un proceso estructurado en el marco del gobierno abierto, sino en el esfuerzo de cada entidad. Entre los impulsores mencionó a la Comisión de Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI), SERVIR, y el Consejo Nacional de Competitividad.

SIGUIENTES PASOS

En opinión de la investigadora del MRI, el compromiso debe ser incorporado en el próximo plan de acción, definiendo claramente el objetivo, la duración de la capacitación, los contenidos y los cursos estructurados. Adicionalmente, se debe incorporar una evaluación posterior sobre sus efectos y aciertos, que permitan reorientar los cursos con miras a mejorar sus objetivos y su relación con los valores de la AGA.

Gibu señala que debe aprovecharse el recurso humano innovador que existe en la ONGEI y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y que deben recogerse iniciativas de la extensa comunidad de especialistas en temas informáticos, en la línea de la co-creación para un nuevo plan de acción.

¹ Ver todos los eventos en http://www.ongei.gob.pe/eventos/ONGEI_EVENTOS.asp.

² Entrevista 22 julio 2016.

³ Informe de gestión de ONGEI, de julio de 2016, presentado a la PCM.

⁴ Ver plataforma en <https://yachaywasidigital.wordpress.com/>.

⁵ Ver aquí http://www.ongei.gob.pe/noticias/ongei_noticias_detalle.asp?pk_id_noticia=518.

⁶ Más de 5.500 funcionarios capacitados en temas de gobierno electrónico, en general.

⁷ Directora ejecutiva de Ciudadanos al Día en entrevista virtual en julio de 2016.

17 | PROMOVER ADECUADA GESTIÓN DE REDES SOCIALES EN ENTIDADES PÚBLICAS

Texto del compromiso:

Promover una adecuada gestión de las Redes Sociales en las entidades de la Administración Pública como herramientas para comunicar las acciones de dichas entidades, mejorar las relaciones con el ciudadano y aumentar la calidad de los servicios públicos ofrecidos.

- Elaboración del Directorio de Redes Sociales de las entidades públicas en el Portal del Estado Peruano.
- Talleres de capacitación a comunicadores digitales de las redes sociales del Poder Ejecutivo, Ministerios, Organismos Constitucionales Autónomos y Municipalidades distritales de Lima Metropolitana, gobiernos regionales, locales.
- Elaboración de los Lineamientos de uso de redes sociales en el Estado.
- Implementación del uso de redes sociales en el Estado.

Institución responsable: Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico.

Fecha de inicio: enero 2015

Fecha final: julio 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (como está escrito)				IMPACTO POTENCIAL				PUNTUALIDAD	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	
17. Total			X		Sin relevancia clara					X			No		X		
17.1. Directorio de Redes Sociales			X		Sin relevancia clara					X			Si				X
17.2. Capacitación a comunicadores del Estado			X		Sin relevancia clara					X			No	X			
17.3. Lineamientos de uso de redes sociales			X		Sin relevancia clara					X			No	X			
17.4. Implementación del uso de redes sociales		X			Sin relevancia clara					X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El Gobierno identificó que las redes sociales de las entidades de la administración pública son administradas por personal que no tiene el perfil idóneo. No se utilizan como un canal bidireccional de escucha y diálogo con los ciudadanos para fomentar mayor participación ciudadana y transparencia, y que pueda contribuir a la mejora de los servicios públicos. Esto se debe a la ausencia de lineamientos claros que orienten a las entidades públicas para hacer un uso adecuado de dichas redes.

En cuanto al uso de las redes sociales por parte de la ciudadanía, se sabe que su uso mantiene una tendencia creciente y un 93% de los peruanos¹ las usa para informarse. Asimismo, la penetración de internet sigue en aumento y, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI),² más del 50% de los peruanos la usa diariamente.

El compromiso involucra actividades verificables en los hitos 1, 2 y 3, pero carecen de detalles importantes tales como el alcance del Directorio de Redes Sociales, el número de capacitaciones y el contenido de los lineamientos, por lo que tienen una especificidad media. En el caso del hito 4, su especificidad es baja porque ni la actividad ni el resultado están indicados de forma que se puedan verificar.

Aunque el compromiso está redactado en términos que aluden a la participación ciudadana y el acceso a la información, las actividades no apuntan en esa vía, sino más bien están dirigidas a mejorar el desempeño de los funcionarios del Estado. En este sentido, no se propone mejorar o aumentar la información que se brinda ni a incentivar la participación de los ciudadanos utilizando el canal bidireccional que se menciona, por lo que su relevancia con respecto a los valores de AGA resulta imprecisa.

El impacto potencial del compromiso es menor en la medida en que, si bien se parte de un punto en el que no existen normas ni orientaciones a los funcionarios estatales para el uso de las redes y su potencial, no se establecen metas ni se especifican actividades. Por esta razón no se puede deducir un potencial mayor.

CUMPLIMIENTO

El directorio de redes sociales se encuentra creado y en continua actualización, según el director de ONGEI. Actualmente hay 562 entidades listadas en el Directorio³ que incluye una breve descripción de la entidad y sus funciones y contiene enlaces directos a sus sitios de redes sociales: Facebook, Twitter, Youtube y Google+.³ Estas páginas tienen actividad variada, sin patrones en cuanto a frecuencia, estilo o contenido, según se puede constatar en las redes.

Respecto al segundo hito, no hay evidencia de la capacitación dirigida en específico a los comunicadores digitales de las redes sociales del Estado.

El hito 3 relacionado a los lineamientos para el uso de redes sociales desde el Estado, se reprogramó para diciembre de 2016 y, según el informe del Gobierno, está en proceso de elaboración.

El hito 4 se viene desarrollando como actividad, pero sin la existencia de lineamientos ni una capacitación previa, lo que limita su impacto, pues los hitos son sucesivos y de resultado acumulativo. El uso de las redes proviene desde el año 2009 y no está relacionado al cumplimiento del compromiso en específico, sin las etapas anteriores cumplidas.

Por estas razones se ha considerado el avance como limitado, aunque el informe del Gobierno lo considera sustancial. Los actores sociales consultados no encontraron diferencias sustanciales respecto al panorama anterior al PNA. Nuevamente, la razón de las limitaciones se atribuye a problemas de recursos, tanto financieros como humanos, según el director de ONGEI.

RESULTADOS PRELIMINARES

En un sondeo que se realizó entre periodistas, un 37,5% señalaron que sabían de la existencia del Directorio, el 91,66% había usado las redes como vía de comunicación y el 90,9% manifestó que le fueron útiles.

Otros actores consultados señalan que saben de la existencia de las redes por su propio uso, no por haber consultado el Directorio pues ignoran su existencia. No existe un contador en esta página⁴ que permita ver el número de usuarios.

Ahora bien, dada la naturaleza interactiva de las redes sociales, se puede constatar la participación ciudadana a través de comentarios y preguntas que se hacen. No obstante, la falta de lineamientos claros para el desempeño de los funcionarios del Estado parece ser la causa de la falta de respuesta que se verifica en redes, para la mayoría de interrogantes que se plantean. Esto resulta una clara limitante para una potencial participación ciudadana que vaya en la línea del objetivo.

Igualmente, no existen políticas claras sobre la forma de responder cuando se hacen comentarios agresivos o potencialmente nocivos en las redes del Estado.

SIGUIENTES PASOS

El Gobierno reconoce que, si bien la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) ha implementado el Directorio Nacional de Redes Sociales, es necesario implementar acciones que permitan gestionar de forma adecuada estos canales. Ello con el fin de que no solo se comuniquen y difundan las acciones de las entidades públicas, sino que se propicie un mayor acercamiento entre el Estado y el ciudadano.

En opinión de la investigadora del MRI, se debe incorporar el compromiso en el próximo plan de acción enfocándose en el establecimiento de un tipo de comunicación interactiva y participativa con la ciudadanía. Los lineamientos de uso de las redes sociales del Estado deben tener ese enfoque antes del meramente propagandístico de actividades. Un hito previo necesario es la capacitación de los comunicadores sociales que tienen a su cargo el manejo de las redes, con ese enfoque.

Para mejorar la calidad de la comunicación y la interacción, los lineamientos podrían contener especificaciones como:

- Establecer un tiempo límite para dar respuestas a las inquietudes ciudadanas.
- Establecer la obligación de los funcionarios responsables de las políticas y ejecución de actividades, a dar respuesta a las inquietudes ciudadanas, en un plazo y extensión razonables, considerando estos requerimientos como parte del derecho ciudadano a acceder a información pública.
- Limitar el carácter propagandístico en el uso de redes sociales.
- Recoger los aportes e inquietudes ciudadanas en informes periódicos realizados por los responsables de manejos de redes, para que la entidad lo tome en cuenta.
- Desarrollar una guía para el uso de redes que incluya ejemplos y buenas prácticas.
- Utilizar las redes para la rendición de cuentas y resultados de las actividades que publican como logros, de manera que la información brindada sea verificable por la ciudadanía.

¹ Gestión. El 93% de peruanos usa las redes sociales para buscar información <http://gestion.pe/tecnologia/93-peruanos-usan-redes-sociales-buscar-noticias-informacion-interes-2143129>.

² Perú21. INEI: El 50,9% de los peruanos utilizó Internet diariamente <http://peru21.pe/economia/inei-509-peruanos-utilizo-internet-diariamente-2215469>.

³ Puede ver el Directorio de Redes Sociales en http://www.peru.gob.pe/redessociales/pep_directorio_redes.asp?pag=1&bloquePag=0&dsc_institucion=&cod_poder=0.

⁴ Ver: <http://www.peru.gob.pe/redessociales/>.

IV | CONTEXTO NACIONAL

Tras una ruptura entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento a los compromisos del plan de acción, nuevas circunstancias políticas ofrecen una oportunidad para reconstituir la relación. Por otro lado, nuevos movimientos ciudadanos generan una oportunidad para incrementar y mejorar los espacios de participación.

En un clima de escepticismo frente a los actores políticos, el Perú diseñó su segundo plan de acción en un proceso colaborativo con la sociedad civil, que terminó abruptamente por el cambio de interlocutores en el Gobierno. El segundo plan ha entrado a su segundo año del periodo de cumplimiento, coincidiendo con el cambio de régimen de autoridades de Gobierno que están en funciones desde el pasado 28 de julio¹ de 2016. En general, la evaluación de la investigadora del MRI indica que este plan de acción tiene avances poco significativos al término del primer año. La principal debilidad del plan actual consiste en la ausencia de cooperación de la sociedad civil organizada que se retiró del foro permanente, lo que le ha restado legitimidad y empuje, aunque determinadas organizaciones participaron en compromisos específicos. Actualmente, los destapes de grandes casos de corrupción, la inseguridad y las tareas de reconstrucción después de los desastres naturales, constituyen las principales preocupaciones de una ciudadanía que comienza a organizarse en diversas formas para participar.

GOBERNABILIDAD, CONFIANZA Y CORRUPCIÓN

El Perú tiene una historia democrática accidentada, caracterizada por la constante alternancia entre gobiernos democráticos y autoritarios. En 2016 alcanzó un hito importante con un proceso electoral desarrollado sin inconvenientes, al constituirse en la cuarta elección democrática consecutiva, lo que no había ocurrido a lo largo de su historia, interrumpida cada cierto tiempo por incursiones militares y regímenes autoritarios que cortaron el curso democrático de la asunción del poder.²

No obstante, según datos del Latinobarómetro³ sólo un 55,9% de peruanos considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de Gobierno, aunque apenas un 24,9% se encuentra satisfecho o muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Un 75,2% cree que el país es gobernado por grupos poderosos en su propio beneficio. Según el mismo estudio, un 80,8% de peruanos tiene poca o ninguna confianza en el Congreso, un 78,3% en el Gobierno y un 76,9% en el Poder Judicial. Sin embargo, un 71,7% percibe que se ha avanzado en reducir la corrupción en los últimos dos años.

Por otro lado, una ola de denuncias de corrupción en los gobiernos regionales, en los dos últimos años, generó una gran preocupación ciudadana por el desempeño de estas autoridades en quienes se delegaba competencias recientemente cedidas por la administración central, gracias a los pedidos ciudadanos de descentralización. Esta transferencia de competencias y fondos no estuvieron acompañadas de mecanismos para la rendición de cuentas y el control ciudadano de parte de los ciudadanos de cada jurisdicción, por lo que muchas autoridades regionales no hicieron un buen manejo de los recursos que les fueron asignados.⁴

Actualmente, se vive un periodo de gran inestabilidad política derivado de las revelaciones de grandes casos de corrupción que involucran a gobernantes actuales y pasados. La investigación fiscal del caso denominado Lava Jato, ha puesto el foco de la atención en la debilidad institucional, la propensión a la corrupción por parte de los gobernantes y los altos niveles que ésta ha alcanzado, involucrando directamente a tres expresidentes de la república.⁵

CAMBIO DE RÉGIMEN DE GOBIERNO

El último año de Gobierno del presidente Ollanta Humala, que coincide con el primer año de vigencia del plan AGA, fue un periodo caracterizado por un alto nivel de conflictividad social debido a las demandas insatisfechas, polarización política por la proximidad de las elecciones, e inestabilidad económica, por un proceso de desaceleración económica que afecta al país y que fue un tema recurrente en el debate electoral.⁶

Aunque hubo un clima de alta polarización durante el periodo electoral, tanto en primera como en segunda vuelta, el resultado de los comicios no ha sido impugnado. El nuevo presidente, Pedro Pablo Kuczynski, goza de alto nivel de popularidad.⁷ Inició su mandato con el respaldo de su gabinete de ministros en el Congreso de la República, pese a que se temía que su oponente electoral, Fuerza Popular, con mayoría absoluta en el Parlamento, pudiera negar el voto de confianza que requiere el Consejo de Ministros para entrar en funciones. Sin embargo, en este contexto, reformas significativas requerirán un consenso más amplio para que las iniciativas del Ejecutivo sean aprobadas mediante leyes en el Congreso.

Durante su presentación inaugural en el Congreso, el Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, mencionó entre los objetivos del Gobierno, un compromiso para luchar contra la corrupción, modernizar el Estado y la administración pública, fomentar la participación ciudadana y la democratización del país, así como realizar una gestión transparente rindiendo cuentas de su gestión, periódicamente.⁸ En su discurso de agosto de 2016, mencionó explícitamente el compromiso de crear una autoridad autónoma para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública de la ciudadanía, tema que fue el escollo que quebró la relación entre Gobierno y sociedad civil durante el último año. No obstante, según los representantes de las OSC, la promesa fue incumplida pues la Autoridad creada no tiene las facultades necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONFLICTOS SOCIALES

Los mecanismos de participación ciudadana se establecen en la legislación a través de la Constitución de 1993 y a través de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley N° 26300. Se establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas.

No obstante, según el diagnóstico del Gobierno en base al cual se elaboró el plan AGA, estos mecanismos no han conseguido efectividad, ni en la participación de los ciudadanos ni en la rendición de cuentas por parte del Gobierno. Un reflejo de esta ausencia de diálogo son los numerosos y constantes conflictos sociales que ocurren en el país, cuyo canal más frecuente de expresión son las protestas, marchas y bloqueos de vías, así como violentos enfrentamientos con las fuerzas del orden. Al respecto, la Defensoría del Pueblo señala: "Cuando se comenzó a registrar los conflictos en 2004, la cifra llegaba a 93 casos al año. Diez años después (2015), esta cifra llega a 276. Desde el 2007 hasta la fecha, los conflictos socioambientales representan la mayoría de casos registrados mes a mes. Actualmente, son más del 60%. En el caso de los conflictos en etapa de diálogo (es decir que ya se ha instaurado un mecanismo de atención de demandas), la mitad de ellos ha sido antecedido por hechos de violencia".⁹ En octubre 2015 se estimó en 131 el número de fallecidos como consecuencia de estos conflictos, desde 2006.¹⁰

Según el último reporte de conflictos efectuado por la Defensoría del Pueblo,¹¹ se registran, hasta septiembre del año 2016, 214 conflictos sociales, con una tendencia creciente. En el lapso de un solo mes se registraron veinte heridos y un fallecido, en 44 acciones colectivas de protesta.

Por otro lado, el periodo preelectoral y postelectoral estuvo caracterizado por una intensa participación ciudadana, con el surgimiento de nuevos colectivos

juveniles y alta participación ciudadana en foros virtuales, seguimiento de los debates electorales, entre otros. Además de la marcha “Ni una menos” que se menciona más abajo, otra manifestación multitudinaria se produjo el 5 de junio de 2016, convocada por el movimiento “Keiko no va”¹² que hizo un llamado ciudadano para evitar que se eligiera como presidenta a la hija del expresidente Alberto Fujimori, actualmente en prisión.

El rechazo ciudadano a las revelaciones de casos de corrupción que involucran pagos de sobornos a las más altas autoridades del país viene generando nuevos movimientos de rechazo para febrero y marzo de 2017, cuyo objetivo es exigir a las autoridades judiciales que los casos denunciados no queden impunes, así como pedir al Ejecutivo medidas más efectivas para luchar contra la corrupción.¹³

SEGURIDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA

Un área en especial se relaciona con la participación ciudadana en los acuerdos plenarios de la Corte Suprema, órgano que ha sido objeto de múltiples cuestionamientos ciudadanos por decisiones que han generado gran polémica en la opinión pública. Recientemente, dos fallos judiciales benévolos con personas que habían violentado a sus parejas, causó tal indignación ciudadana que detonó un movimiento social denominado NiUnaMenos, que provocó una marcha inédita, así como múltiples expresiones de rechazo en foros virtuales y en los medios de comunicación.¹⁴

La marcha “Ni Una Menos”¹⁵ criticó con especial énfasis al sistema de administración de justicia, que emitió varios fallos que favorecían a los agresores de mujeres maltratadas, evidenciando incapacidad para garantizar efectivamente los derechos de las víctimas. Esta marcha protestó, en general, contra la inseguridad de las personas, ante los alarmantes signos de violencia y aumento de la delincuencia en el país.¹⁶ Tras la marcha, el presidente del Poder Judicial, Víctor Ticona, se vio obligado a anunciar nuevas medidas para combatir la violencia de género en el país.¹⁷

Los estudios de opinión pública¹⁸ muestran una alta preocupación ciudadana por la inseguridad, el

incremento de la delincuencia y la debilidad manifiesta del sistema judicial para sancionar los actos delictivos. La propia Policía Nacional, entidad encargada de velar por la seguridad interna, se encuentra involucrada en actos delictivos, por lo que no ofrece garantías de protección a la población.¹⁹ Así, se advierte un afán ciudadano por manifestarse y hacer escuchar su voz al Gobierno, por estos canales informales.

PRIORIDADES DE LAS PARTES INTERESADAS

La prioridad de las partes interesadas es la expresión de una genuina voluntad política por parte del nuevo Gobierno, en cuanto a los valores y desafíos que plantea el gobierno abierto. Dado que el plan de acción vigente había sido concordado con estas partes interesadas hasta julio de 2014, con la sola excepción de la creación de una autoridad autónoma que se había anunciado, las partes interesadas manifestaron a la investigadora del MRI su disposición de retomar las reuniones conjuntas y el foro permanente de seguimiento.

Su prioridad para un siguiente plan de acción es consolidar la institucionalidad de esta autoridad autónoma y avanzar en los compromisos pendientes de cumplimiento del actual plan de acción, a saber, mejorar la rendición de cuentas en todos los niveles de Gobierno, la calidad de la participación ciudadana y buscar mecanismos más efectivos para luchar contra la corrupción. La conflictividad social y la percepción de inseguridad son también ámbitos de preocupación que esperan ver reflejados en un nuevo plan de acción.

Superar la desconfianza en las principales instituciones es también una prioridad, como lo menciona Eduardo Vega, exdefensor del pueblo, quien en septiembre de 2016, señaló: “Si no se corrige esta situación corremos el riesgo de acrecentar la desconfianza del ciudadano hacia el Estado. Por ello, fortalecer la legitimidad de la democracia tiene que asentarse en el ejercicio de estos derechos y, para ello, la modernización del Estado, las políticas de gobierno abierto y de transparencia en la gestión pública constituyen mecanismos, herramientas y decisiones que deben colaborar en hacer más efectivo el cumplimiento de los derechos ciudadanos”.²⁰

ÁMBITO DEL PLAN DE ACCIÓN CON RELACIÓN AL CONTEXTO NACIONAL

Con miras a la elaboración de un nuevo plan de acción que –previsiblemente– contará con un mayor respaldo por parte de un Gobierno con nuevos impulsos que ha expresado su voluntad de ejercer un Gobierno transparente y participativo, sería oportuno incluir a nuevos grupos organizados en los foros, así como nuevos campos de acción relacionados con las preocupaciones ciudadanas actuales.

Un renovado impulso entre movimientos ciudadanos, así como el surgimiento de colectivos juveniles en todo el país, expresados en las multitudinarias marchas recientes y en los altos niveles de participación en el último debate electoral, ofrecen una oportunidad para involucrarlos en el objetivo de lograr mejores niveles de gobernanza.

La participación ciudadana, actualmente canalizada principalmente por los medios de comunicación y colectivos, podría institucionalizarse en áreas sensibles y de gran interés como los sistemas de administración de justicia, tanto en el tema de seguridad como en el de corrupción estatal, dos problemas percibidos como altamente sensibles para la población.²¹

La corrupción en las regiones es una preocupación presente en los habitantes de las provincias peruanas fuera de Lima. Como tal, no está recogida explícitamente en el plan de acción que, en general, adolece de una visión centralizada. Esta percepción fue explícita y manifiesta en la reunión sobre gobierno abierto que coordinó la investigadora del MRI en la ciudad de Arequipa.²²

¹ Tras ganar la elección presidencial, en segunda vuelta, a la candidata Keiko Fujimori, el economista Pedro Pablo Kuczynski asumió la Presidencia de la República, por un mandato de 5 años, el pasado 28 de julio de 2016, día en que se celebra la Declaración de Independencia del Perú, realizada el mismo día del año 1821.

² El Perú recuperó la democracia en 1980, tras la elección de una Asamblea Constituyente que aprobó una nueva carta magna en 1979, la cual fue sustituida por una nueva Constitución en 1993, bajo el Gobierno autoritario de Alberto Fujimori, que cerró el Congreso e intervino los otros poderes del Estado. En el año 2000, tras develarse los actos de corrupción del régimen fujimorista, el Congreso de la República nombró un Gobierno de transición que convocó a elecciones en 2001. Sucesivos procesos electorales eligieron autoridades democráticas en 2006, 2011 y 2016, constituyéndose el presente en el periodo más extenso de regímenes democráticos sucesivos a lo largo de la historia de la república.

³ Latinobarómetro, datos por país disponibles en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

⁴ “La corrupción causó crisis en cinco regiones durante el 2014”, en diario El Comercio: <http://elcomercio.pe/sociedad/peru/corrupcion-causo-crisis-cinco-regiones-durante-2014-noticia-1782143>

⁵ También puede verse la publicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú “Gobiernos regionales y corrupción” en: <http://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/informe-puntoedu-gobiernos-regionales-y-corrupcion/>

⁶ Perú 21. Comisión Lava Jato del Congreso citará a tres expresidentes. <http://peru21.pe/politica/comision-lava-jato-congreso-citara-tres-ex-presidentes-2266656>

⁷ Sobre este tema puede ver el artículo “El último año de Ollanta Humala: ¿cómo se compara con García y Toledo?” en la revista Semana Económica <http://semanaeconomica.com/articulo/legal-y-politica/politica/165895-el-ultimo-ano-de-ollanta-humala-como-se-compara-con-garcia-y-toledo/>

⁸ Encuesta Ipsos: Pedro Pablo Kuczynski alcanza 61% de aprobación <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/encuesta-ipsos-pedro-pablo-kuczynski-alcanza-61-aprobacion-noticia-1924151>

⁹ Presentación Zavala en el Congreso pidiendo el voto de investidura. Puede verse el discurso completo en: <https://es.scribd.com/document/321612538/Exposicion-completa-del-premier-Fernando-Zavala-ante-Pleno-del-Congreso>

¹⁰ <http://www.defensoria.gob.pe/blog/que-es-un-conflicto-social/>

¹¹ La República. <http://larepublica.pe/sociedad/707372-peru-suma-131-muertos-por-conflictos-sociales-desde-2006>

¹² Reporte Mensual de Conflictos Sociales, los interesados pueden acceder a la siguiente dirección electrónica: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/>

¹³ Marcha No a Keiko fue convocada por colectivos independientes. Ver <http://larepublica.pe/politica/772365-marcha-no-keiko-miles-se-manifiestan-hoy-en-el-peru-y-el-mundo>

¹⁴ <http://larepublica.pe/impres/politica/847151-convocan-marcha-en-contra-de-la-corrupcion>

¹⁵ “Arlette Contreras y Lady Guillén se convirtieron en símbolos de la lucha contra el maltrato a la mujer. Sus casos, en los que los jueces dieron sentencias benignas a los agresores, fueron clave para iniciar un movimiento contra la violencia de género en el país. Además, provocaron la reacción de los ciudadanos que se organizaron y convocaron a la marcha #NiUnaMenos, para exigir una adecuada actuación del Poder Judicial frente a las denuncias de mujeres maltratadas” en diario El Comercio 12 agosto 2016. Se puede ver en: <http://elcomercio.pe/sociedad/lima/niunamenos-dos-casos-que-motivaron-marcha-contra-violencia-genero-noticia-1923805>. #NiUnaMenos: convocan marcha contra la violencia a la mujer debido a polémicos fallos judiciales <http://publimetro.pe/redes-sociales/noticia-niunamenos-convocan-marcha-contra-violencia-mujer-48366>

¹⁶ De acuerdo a un estudio del Instituto Integración (febrero 2016), el 80% de peruanos asegura que el nivel de los delitos en el país aumentó en el último año, un 42% de los hogares fue víctima de un asalto y un 59% percibe aún inseguridad en las calles. Según el INEI, el 29,7% de la población de 15 años o más dice haber sido víctima de un hecho delictivo, pero solo un 15% denunció este hecho.

¹⁷ En diario Perú 21 <http://peru21.pe/actualidad/ni-menos-poder-judicial-anuncia-nuevas-medidas-controversiales-fallos-favor-agresores-2254544>

¹⁸ Latinobarómetro: La seguridad ciudadana, el problema principal de América Latina http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf

¹⁹ “Fiscalía investiga a 96 policías por presunta ejecución extrajudicial de delincuentes”. Ver nota de Lamula.pe en: <https://redaccion.lamula.pe/2016/07/24/fiscalia-investiga-a-96-policias-por-presunta-ejecucion-extrajudicial-de-delincuentes/>

²⁰ Eduardo Vega, exdefensor del pueblo. Entrevista virtual con investigadora del MRI, septiembre 2016.

²¹ “Delincuencia y corrupción son los principales problemas del país” según percepción ciudadana recogida en encuesta GFK y publicada en La república, ver nota en: <http://larepublica.pe/27-10-2013/delincuencia-y-corrupcion-son-los-principales-problemas-del-pais>

²² Focus group desarrollado el 25 de agosto sobre el concepto de gobierno abierto y el conocimiento de la ciudadanía sobre la existencia de un plan de acción y la suscripción de compromisos por parte del Gobierno.

V | RECOMENDACIONES GENERALES

Para que el Perú avance en la concreción de los principios de gobierno abierto, a través de un nuevo plan de acción, es indispensable la recomposición de la relación entre el Gobierno y la sociedad civil organizada, que participó activamente al inicio de la incorporación del país a la AGA y retiró su participación antes de la implementación del plan.

De acuerdo a lo manifestado por varios de los actores consultados, el cambio de régimen de Gobierno presenta una buena oportunidad para retomar el trabajo colaborativo que constituye uno de los fundamentos de la AGA. Voceros del Gobierno han manifestado la voluntad política de continuar con la implementación de los compromisos de la AGA y han conformado grupos de trabajo en esa línea: la Comisión Presidencial de Integridad,¹ el grupo de trabajo para formular el proyecto que crearía la entidad autónoma de Acceso a la Información y Protección de Datos² y el impulso a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

En ese sentido, el punto controvertido de la relación, la creación de una Autoridad Nacional de Transparencia, parecía ser la clave, no solo para esa recomposición, sino para destrabar un cúmulo de pedidos de información no atendidos³ que refleja las falencias de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, vigente desde el año 2001. La posterior emisión de la Ley de Protección de Datos Personales, además, generó un conflicto en ciertos pedidos de información sobre funcionarios públicos, por lo que ambos aspectos debían ser abordados.

En enero de 2017 se creó la Autoridad,⁴ sin embargo, las OSC la rechazan. El punto de controversia es su dependencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, lo que implica que no tiene autonomía presupuestaria, funcional o administrativa y, además, limitaría su capacidad sancionadora respecto al Ejecutivo. En su pronunciamiento de rechazo a la autoridad,⁵ señalan también la modificación de los plazos para dar respuestas a las solicitudes y la creación de nuevos lineamientos para clasificar información como secreta, confidencial o reservada.

Por su parte el gobierno manifestó que lograr el grado de autonomía que se solicita requeriría un cambio constitucional, lo que no depende del Poder Ejecutivo. Resolver esta controversia ha sido considerado esencial por las OSC para proseguir con el proceso colaborativo de la elaboración del nuevo plan AGA.

MEJORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Durante la gestión gubernamental que culminó en julio de 2016, la sociedad civil consultada advirtió una tendencia a ir cerrando espacios que, en la práctica, llevó al país a retroceder en materia de transparencia. Son ejemplos de ello las disposiciones que clasifican como confidencial una parte de la declaración jurada de los funcionarios públicos sobre bienes y rentas;⁶ y la que clasifica como reservada la información sobre gastos militares.⁷

En ese sentido, se sugiere mejorar el acceso a la información en el país mediante una implementación más eficaz de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), lo que se puede lograr a través de:

- La expansión de capacitaciones dirigidas a los funcionarios encargados de brindar información a la ciudadanía;
- El establecimiento de infracciones y sanciones en caso de incumplimiento de las normas estipuladas en la LTAIP;

- El fortalecimiento de los órganos y mecanismos de control para la aplicación de la LTAIP.

Según el Centro para la Ley y la Democracia, que maneja el *RTI Rating* (un ranking mundial de los marcos legales de acceso a la información), el factor principal en la implementación de un sistema efectivo de acceso a la información es la presencia de un órgano de control independiente que atienda las apelaciones.⁸

Expertos en materia de acceso a la información observan que la independencia funcional de los órganos de control es esencial para la implementación de las leyes de transparencia. Entre ellos, el Banco Mundial, el Open Society Justice Initiative y Transparency International coinciden en que la independencia del órgano de control, derivada de su modelo de financiamiento, mandato y función, es fundamental para lograr el buen funcionamiento del sistema.⁹ Dados los cuestionamientos vertidos en diferentes publicaciones sobre el alcance del Decreto N° 1353,¹⁰ que creó la Autoridad Nacional y el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es importante que se considere una revisión del marco jurídico y de los órganos de control respecto al derecho de acceso a la información en el Perú. La investigadora MRI sugiere que este proceso se realice sobre la base de un diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil que pueda resultar en la identificación de las reformas más eficaces y factibles.

MAYOR DIVERSIDAD DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Según lo examinado, los compromisos relacionados con la participación ciudadana no han tenido avances notables en el periodo transcurrido, además de mantenerse la ruptura entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para el proceso AGA.

Para recomponer el foro con miras a un proceso colaborativo de carácter permanente, se sugiere ampliar la convocatoria y consulta a más sectores representativos de la sociedad civil que no han participado: universidades, colegios profesionales, gremios laborales además de empresariales. Además, descentralizar la consulta, pues en el anterior plan de acción se hicieron foros en solo dos de las 24 regiones del país y dos en Lima, aun cuando las carencias y

problemas ocurren mayormente en las regiones alejadas de la capital¹¹ por la ausencia del Estado en las regiones más pobres del Perú.¹²

Por último, existen grupos poblacionales directamente involucrados en algunos compromisos o problemática, que no han sido consultados previamente en el anterior plan de acción, tales como las organizaciones de pueblos indígenas, los ciudadanos involucrados en conflictos sociales por actividades extractivas, entre otros.

PROCESO ACORDADO DE DESARROLLO DE COMPROMISOS

Otra recomendación, también expresada por las diversas partes consultadas, es la de precisar y enfocar mejor los compromisos que hace el Gobierno para un periodo de dos años, los cuales deben ser progresivos para alcanzar los grandes objetivos y realizar los valores del gobierno abierto. Las metas deben ser realistas y alcanzables en el tiempo previsto, pero no por ello menos ambiciosas en cuanto a sus logros que pueden extenderse sucesivamente a lo largo de más de un plan de acción, lo que debería ser analizado en un foro colaborativo de co-creación y consenso.

Para no desalentar la participación de los diversos actores sociales, el Gobierno debe ofrecer una explicación clara sobre la metodología a seguir para la selección final de los compromisos, lo que no se hizo en el anterior proceso; y mencionar las posibilidades de su ejecución, vinculándolos con las entidades dependientes del Poder Ejecutivo.

EXPANDIR EL ÁMBITO DE ACCIÓN A OTROS PODERES DEL ESTADO

Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios pierden sentido cuando se constata que solo alcanzan a los titulares de entidades de medio nivel hacia abajo, mas no las cabezas del poder en el país como serían los titulares del Ejecutivo, Congreso y el Poder Judicial.

Adicionalmente el Congreso y el Poder Judicial (PJ) están ausentes del plan de acción anterior (salvo por un compromiso no iniciado del PJ). Esto no garantiza cambios sustanciales en el rendimiento del Estado, más aun cuando estos poderes tienen una muy mala imagen entre la ciudadanía.¹³

EXPANDIR EL GOBIERNO ABIERTO A TEMAS PRIORITARIOS

Las grandes brechas de desigualdad¹⁴ generan espacios sociales e institucionales propicios para elevar los niveles de corrupción, incrementar la inseguridad ciudadana y profundizar los conflictos sociales.¹⁵ Estos temas son las preocupaciones prioritarias de la población que se podrían abordar en el siguiente plan de acción.

El rechazo social a buena parte de los partidos políticos y la clase empresarial, a raíz de las revelaciones del caso “Lava Jato”,¹⁶ por ejemplo, ha generado una

sensación de indefensión, inestabilidad y rechazo a los poderes instituidos, que también constituye preocupación fundamental en el ciudadano y es causa de la deslegitimación del Gobierno.

Asimismo, el poder corporativo o empresarial y la falta de control de éste por parte del Gobierno ha sido fuente de conflictos sociales que han generado numerosas pérdidas humanas, en los últimos años, en enfrentamientos derivados de la defensa de derechos, que las poblaciones involucradas han considerado afectados, por industrias extractivas.¹⁷

Tabla 5.1 | Cinco principales recomendaciones SMART

1 TRANSPARENCIA	2 DIVERSIDAD	3 METODOLOGÍA	4 OTROS PODERES	5 PRIORIDADES
Mejorar la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a través de capacitaciones, sanciones y el fortalecimiento de los órganos y mecanismos de control.	Lograr en el proceso de la AGA una representación de la sociedad civil con mayor diversidad geográfica, por sectores y grupos de intereses sociales, con miras a un foro permanente.	En la formulación de compromisos, recoger todas las propuestas y ofrecer una explicación vinculante y realista sobre la metodología, la participación y los criterios de selección final.	Involucrar a los poderes Legislativo y Judicial en el plan de acción, tanto en las áreas de valores de gobierno abierto, como en el uso de la tecnología para mejorar sus servicios.	En el siguiente plan de acción, considerar las preocupaciones prioritarias del ciudadano con miras a la legitimación del Gobierno, esto es, los problemas de seguridad, conflictos sociales, corrupción y medio ambiente.

¹ Creada al iniciar este Gobierno, esta comisión integrada por personalidades, tenía la misión de efectuar recomendaciones sobre medidas urgentes para enfrentar la corrupción. Después de 45 días, presentó su informe final en el mes de diciembre de 2016, que se puede ver aquí: <http://www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Informe%20Final%20Comision%20Presidencial%20de%20Integridad.pdf>.

² El grupo integrado por representantes de la sociedad civil presentó su propuesta, pero el Gobierno aprobó un proyecto alternativo cuya diferencia fundamental es la dependencia de la entidad del Ministerio de Justicia, razón por lo que las OSC la rechazan.

³ La defensoría del pueblo reportó 8.800 quejas por incumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información desde la vigencia de la norma.

⁴ La autoridad creada es una dependencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por lo que ha sido rechazada por las organizaciones de la sociedad civil. Decreto legislativo N° 1353 <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-la-autoridad-nacional-de-transp-decreto-legislativo-n-1353-1471551-5/>.

⁵ Pronunciamento firmado por una treintena de las OSC fue publicado en diarios en febrero de este año.

⁶ Directiva de contraloría sobre Declaración Jurada de los funcionarios públicos en: http://doc.contraloria.gob.pe/documentos/RC_328_2015_CG.pdf.

⁷ Decreto legislativo 1129. <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-el-sistema-de-defensa-naciona-decreto-legislativo-n-1129-875566-3/>.

⁸ Freedominfo.org, “Mexican Law Rates at Top According to New RTI Ratings,” 28 septiembre 2016, <http://www.freedominfo.org/2016/09/mexican-law-rates-top-according-new-rti-ratings/>

⁹ Véase documentos publicados sobre los elementos más importantes de leyes de transparencia por Transparency International (<http://bit.ly/2eFutBl>); el Banco Mundial (<http://bit.ly/2w6G-GW2>) y Right2Info (<http://bit.ly/2j3cpWB>).

¹⁰ PUCP, Instituto de Democracia y Derechos Humanos, “Nueva ‘Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública’: un saludo a la bandera,” 27 de enero, 2017, <http://bit.ly/2f4iFTx> Ver además las publicaciones de Proética (<http://bit.ly/2f4wVSu>) y DAR (<http://bit.ly/2eHrkB4>) al respecto.

¹¹ “Descentralización para el desarrollo humano” por Efraín Gonzales de Olarte. Propuesta Ciudadana, Lima Perú 2012.

¹² “Una mirada de conjunto a la densidad del estado – PNUD” <http://www.pe.undp.org/content/dam/peru/docs/Publicaciones%20pobreza/Desarrollo%20Humano%202009/Capitulo2.pdf?download>.

¹³ Latinobarómetro, datos por país disponibles en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

¹⁴ Índice de desigualdad GINI en Perú es de 44.1 considerado muy alto. Datos por país en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>.

¹⁵ “Delincuencia y corrupción son los principales problemas del país” según percepción ciudadana recogida en encuesta GFK y publicada en La República, ver nota en: <http://larepublica.pe/27-10-2013/delincuencia-y-corrupcion-son-los-principales-problemas-del-pais>.

¹⁶ Lava Jato. El mayor caso de corrupción que estalló en Brasil en 2014 e involucra en sobornos y coimas a varios países de Latinoamérica, incluido el Perú y a media docena de grandes empresas brasileñas ligadas a la construcción de megaobras de infraestructura, cuyos dueños están presos. En Perú involucra a numerosos funcionarios y expresidentes de la república de los últimos 25 años.

¹⁷ Reporte Mensual de Conflictos Sociales <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/>.

VI | METODOLOGÍA Y FUENTES

El informe de avances del MRI es elaborado por investigadores nacionales respetados con experiencia en temas de gobernanza. Todos los informes pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que estén elaborados con los más altos estándares de investigación y que se haya aplicado la diligencia debida.

El análisis de los avances de los planes de acción de la AGA se lleva a cabo a través de entrevistas, investigación de escritorio y con retroalimentación a través de reuniones con actores no gubernamentales. Adicionalmente, el informe del MRI toma en cuenta los resultados del informe de autoevaluación del Gobierno u otras evaluaciones de avances que hayan sido elaboradas por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Cada investigador del MRI lleva a cabo reuniones con las partes interesadas para asegurar una descripción precisa de los eventos. Debido a los límites en el tiempo y en los presupuestos, el MRI no puede consultar a todas las partes relevantes. El MRI aspira a la transparencia metodológica y por lo tanto, cuando es posible, hace público el proceso de la participación de las partes interesadas en la investigación (la cual se detallará más adelante en esta sección). En los casos en los que el contexto nacional requiere la anonimidad de los informantes de Gobierno y no gubernamentales, el MRI se reserva el derecho de proteger su anonimidad. Además, debido a las limitaciones de la metodología, exhorta que haya comentarios por parte del público a los borradores de cada documento nacional.

Cada uno de los informes pasa por un proceso de cuatro etapas de revisión y control de calidad:

1. Revisión por parte del personal: el personal del MRI revisa el informe, enfocándose en la redacción, claridad, contenido y apego de la metodología del MRI.
2. Revisión por parte del Panel Internacional de Expertos (IEP por sus siglas en inglés): el IEP revisa el contenido del informe y evalúa si el informe:
 - 1) contiene evidencia rigurosa para dar sustento a los resultados
 - 2) valora en qué medida el plan

de acción implementa los valores de la AGA y 3) establece recomendaciones técnicas para mejorar la implementación de los compromisos y el cumplimiento de los valores de la AGA a través del plan de acción.

3. Revisión pre-publicación: se invita al Gobierno y algunas organizaciones de la sociedad civil a dar retroalimentación al contenido del borrador del informe del MRI.
4. Periodo de comentarios por parte del público: se invita al público a dar retroalimentación al contenido de los borradores de informes del MRI.

Este proceso de revisión, incluyendo el procedimiento para incorporar los comentarios, se explica con más detalle en la sección III del Manual de Procedimientos.¹

ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES

Es obligatorio para los investigadores del MRI llevar a cabo, por lo menos, un evento para recopilar información de las partes interesadas. Es importante que se inviten actores más allá de los participantes habituales que normalmente forman parte de los procesos existentes. Es posible que sea necesario tomar medidas suplementarias para recolectar la perspectiva de las partes de forma significativa (por ejemplo encuestas en línea, respuestas escritas, entrevistas de seguimiento). Además, los investigadores llevan a cabo entrevistas específicas con las instituciones responsables de los compromisos para complementar la información que se encuentra en la autoevaluación o en línea.

Para la evaluación de este informe, se llevaron a cabo las siguientes reuniones y entrevistas:

- *Focus group* en la ciudad de Arequipa, con el objetivo de conocer las percepciones y demandas respecto al gobierno abierto, fuera de Lima y de las instituciones y círculos habituales que participan en el tema. Los invitados fueron seleccionados en función de su representatividad.
- FECHA: La interacción se realizó el 25 de agosto de 2016

- ASISTENTES: Javier Rospigliosi, Gerente de Presupuesto del Gobierno Regional de Arequipa, Aurora Odar, adjunto para temas de Acceso a la Información de la Defensoría del Pueblo sede Arequipa, Alfredo Meza, secretario Técnico Regional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Patricia Pinto Arenas, representante de la ONGDESCO, Nilo Cruz Cuentas, representante de la ONG "Arequipa te queremos", Edwin Guzmán, representante de la ONGLABOR, y Ileana Monti, del Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano.
 - o Aída Gamboa Balbín, coordinadora de la ONG DAR
 - o Roberto Pereira, asesor técnico de la sociedad civil en la propuesta de normativas para transparencia y acceso a la información.
 - o Cecilia Blondet, exdirectora ejecutiva de Proética, hasta marzo 2015.
 - o Samuel Rotta, subdirector de Proética
 - o David Álamo García, delegado en la comisión por parte del Consejo de la Prensa Peruana
- SINOPSIS: Se plantearon como temas de discusión: el concepto y conocimiento de gobierno abierto y la AGA, el plan de acción vigente, comentarios sobre la relevancia del plan a los valores de AGA y sugerencias para un futuro plan de acción. En términos generales se expresó desconocimiento del plan AGA, se le consideró relevante para los objetivos planteados, pero muy general y centralizado. Se comentó cada compromiso y se hicieron diversas sugerencias para nuevos compromisos, las cuales han sido incluidas en las secciones anteriores del presente informe.
- Entrevistas presenciales y virtuales con las siguientes personas sobre el proceso de consulta del plan vigente, su nivel de cumplimiento y sugerencias para el nuevo plan de acción. Todas las entrevistas se realizaron entre julio y septiembre de 2016.
 - o Walter Albán, director de ONG Proética, miembro de la Comisión Permanente de Seguimiento al plan de la AGA.
 - o Caroline Gibu, directora ejecutiva de la ONG Ciudadanos al Día, integrante de la Comisión.
 - o Kela León, directora ejecutiva del Consejo de la Prensa Peruana, integrante de la Comisión.
 - o Fernando Castañeda, comisionado adjunto para temas de Acceso a la Información de la Defensoría del Pueblo.
 - o Eduardo Vega, exdefensor del pueblo, hasta agosto de 2016.
 - o Epifanio Baca, coordinador del grupo Propuesta Ciudadana
 - o Ricardo Uceda, director ejecutivo del Instituto Prensa y Sociedad, integrante de Proética.
- Entrevistas con los responsables de la implementación del plan de acción por parte del estado.
 - o Patricia Guillén, asesora de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, punto de contacto del Gobierno para la AGA.
 - o César Vilchez Inga, director de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI)
 - o Rolf Pérez, coordinador de la Comisión EITI Perú, adscrita al Ministerio de Energía y Minas.
 - o HelmerSuca, encargado del portal SEACE del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE).
 - o Diana Álvarez, de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio de Cultura (comunicación virtual).
 - o Patricia Gutiérrez de la Dirección de Prevención de la Corrupción de la Contraloría General de la República (comunicación telefónica y virtual).

DATOS BASADOS EN ENCUESTAS

La investigadora del MRI seleccionó un grupo representativo de periodistas cuyo quehacer los lleva constantemente a buscar información en línea que provea el Gobierno. El objetivo era aproximarnos a un porcentaje de probabilidad sobre el conocimiento de estos recursos, su empleo y la utilidad que le encuentran los usuarios a las páginas web del Gobierno.

Aquí las preguntas y resultados:

Encuesta para periodistas sobre uso de recursos web del estado

	SI	NO
1. ¿Conoces el portal de Transparencia del Estado Peruano?	100%	0%
Si tu respuesta es sí ¿lo has usado?	90.63%	9.38%
Si lo has usado, ¿Te ha sido útil?	82.76%	17.24%
2. ¿Conoces el Portal Sistema Electrónico de Adquisiciones del Estado?	84.38%	15.62%
Si tu respuesta es sí ¿lo has usado?	81.48%	18.52%
Si lo has usado, ¿Te ha sido útil?	61.81%	38.19%
3. ¿Conoces el Portal de Datos Abiertos del Estado Peruano?	37.50%	62.50%
Si tu respuesta es sí ¿lo has usado?	50%	50%
Si lo has usado, ¿Te ha sido útil?	66.60%	33.40%
4. ¿Conoces el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas?	33.33%	66.67%
Si tu respuesta es sí ¿lo has usado?	63.63%	36.37%
Si lo has usado, ¿Te ha sido útil?	71.43%	28.57%
5. ¿Conoces el Directorio de Redes Sociales de las entidades Públicas?	37.50%	62.50%
Si tu respuesta es sí ¿lo has usado?	91.66%	8.34%
Si lo has usado, ¿Te ha sido útil?	90.90%	9.10%

Respondieron la encuesta los siguientes periodistas:

- Angel Paéz, diario La República, Lima
- Oscar Castilla, sitio Ojo Público, Lima
- Elizabeth Salazar, sitio Ojo Público, Lima
- Paola Ugaz, freelance, Lima
- Daniel Yovera, freelance, Lima
- Rafael Ponce, Proética, Lima
- Omar Zevallos, freelance, Lima
- José Vargas Gil, IRTP Lima
- Aramis Castro, sitio Convoca, Lima
- Abraham Sugimoto, MIDIS, Lima
- Manuel Colloquispe, Madre de Dios
- Ralph Apaza, Piura
- Zoila Carnero, Chiclayo
- Felipe Paucar, Tingo María
- Glenda Mello, Tarapoto
- GroberCutipa, Puno
- José Amaru, Puno
- Fernando Rondinel, Tacna
- Carlos Cerna Bazán, Trujillo
- Efraín Rodríguez, freelance, Francia
- Albetty Lobos, canal 53, Arequipa
- Alex Delgado, Gobierno Regional, Arequipa
- Andrés Javier Mamani, Radio Yaraví, Arequipa
- Carlos Zanabria, diario El Comercio, Arequipa
- Fiorela Montaña, diario La República, Arequipa
- Gilmer Condori, municipalidad provincial, Arequipa
- Ibon Machaca, diario Correo, Arequipa
- JassonTicona, revista digital Frase Corta, Arequipa
- Jorge Turpo, freelance, Arequipa
- José Luis Márquez, freelance, Arequipa
- Juan Carlos Soto, diario La República, Arequipa
- Julio Ancalle, diario Correo, Arequipa

- María Luisa Álvarez, radio Yaraví, Arequipa
- Marco Zavalaga, revista El Búho, Arequipa
- Monica Cutti, diario Sin Fronteras, Arequipa
- Nery Alemán, editora Correo, Arequipa
- Paola Donaire, columnista Correo, Arequipa
- Sarko Medina, arzobispado Arequipa
- Sergio Mostajo, canal 39 TV, Arequipa
- Sonia Quispe, freelance, Arequipa

SOBRE EL MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE

El MRI es una herramienta clave para que los gobiernos, la sociedad civil y los sectores privados puedan dar seguimiento (bianualmente) al desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales de la AGA. El 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 públicas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del panel son:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Hazel Feigenblatt
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Jeff Lovitt
- Showers Mawowa
- Fredline M'Cormack-Hale
- Ernesto Velasco

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.

¹ Manual de Procedimientos, Mecanismo de Revisión Independiente, julio de 2016, <http://bit.ly/1kn2l6x>.

VII | REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

En septiembre de 2012 la AGA decidió promover en los países participantes la adopción de compromisos ambiciosos con relación a su desempeño en cuanto a los criterios de elegibilidad de la AGA.

La unidad de apoyo de la AGA coteja los criterios de elegibilidad cada año. A continuación se presentan los resultados. Cuando es apropiado, los informes del MRI analizan el contexto que rodea los avances o retrocesos en criterios específicos en la sección Contexto Nacional.

Tabla 7.1 | Anexo de elegibilidad de Perú

CRITERIO	2011	ACTUAL	CAMBIO	DEFINICIÓN
Transparencia presupuestaria ²	4	4	No cambió	4 = Propuesta de presupuesto ejecutivo e informe de auditoría publicados 2 = Uno de los dos documentos publicado 0 = Ninguno de los dos publicado
Acceso a la información ³	4	4	No cambió	4 = Ley de Acceso a la información 3 = Disposición Constitucional de Acceso a la Información 1 = Proyecto de ley de Acceso a la Información 0 = No hay ley de Acceso a la Información
Declaración patrimonial ⁴	4	4	No cambió	4 = Ley de Declaración Patrimonial, los datos son públicos 2 = Ley de Declaración Patrimonial, pero los datos no son públicos 0 = No hay ley
Participación cívica (Puntaje bruto)	4 (8.24) ⁵	4 (8.24) ⁶	No cambió	<i>Índice de Participación Ciudadana, puntaje bruto</i> 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Total / Posible (Porcentaje)	16/16 (100%)	16/16 (100%)	No cambió	75% de los puntos posibles para ser elegible

¹ Para más información, visite: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

² Para mayor información, ver Tabla 1 en: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/> For up-to-date assessments, see <http://www.obstracker.org/>.

³ Las dos bases de datos utilizadas son Provisiones Constitucionales en: <http://www.right2info.org/constitutional-protections> y leyes y proyectos de ley en <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>.

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y 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/1clokyf> Para mayor información, visita <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. En 2014, el Comité Directivo de la AGA aprobó un cambio en la medición de declaraciones patrimoniales. La existencia de una ley y el acceso público a la información publicada reemplazó la antigua medida de publicación por políticos y funcionarios de alto nivel. Para mayor información, revise la nota de orientación del 2014 sobre Criterios de Elegibilidad en: <http://bit.ly/1EJLJ4Y>.

⁵ "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat," The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁶ "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents," The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2014), <http://bit.ly/18kEzCt>.



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

