

# Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de Perú 2015–2017

---

Mabel Cáceres - Investigadora independiente

## Table of Contents

Overview: Peru	2
Resumen: Perú	6
Acerca de la evaluación	9
Implementación de los compromisos	11
1. Transparencia y acceso a la información pública	14
Compromiso 1. Modificación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	14
Compromiso 2. Rediseñar el Portal de Transparencia Estándar y difundirlo	17
Compromiso 3. Capacitación a funcionarios para cumplimiento de la LTAIP	20
Compromiso 4. Transparencia sobre los usuarios de programas sociales.	23
Compromiso 5. Mejorar el portal del Sistema Electrónico de Adquisiciones del Estado (SEACE)	26
✳Compromiso 6. Comisiones EITI en Gobiernos Regionales	29
2. Participación ciudadana	33
Compromiso 7. Fortalecer la participación ciudadana en los tres niveles de gobierno.	33
Compromiso 8. Capacitar a funcionarios e indígenas en la Ley de Consulta Previa	36
Compromiso 9. Institucionalizar la participación ciudadana en la vigilancia del programa Qali Warma	40
Compromiso 10. Institucionalizar la participación ciudadana en los acuerdos plenarios de la Corte Suprema.	44
3. Rendición de cuentas	47
✳Compromiso 11. Brindar información sobre rendición de cuentas de autoridades a través de la web	47
Compromiso 12. Mejorar la calidad de las audiencias de rendición de cuentas de gobiernos regionales y locales.	50
Compromiso 13. Implementar mecanismos para rendir cuentas en gastos destinados a la niñez.	53
4. Mejora de servicios públicos	56
✳Compromiso 14. Promover la publicación de datos abiertos utilizando estándares interoperables	56
Compromiso 15. Incrementar el número de servicios en línea en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas.	60
Compromiso 16. Mejorar los conocimientos de funcionarios para brindar servicios públicos en línea.	63
Compromiso 17. Promover la adecuada gestión de Redes Sociales en entidades públicas.	66
Nota metodológica	69



## Overview: Peru

### Independent Reporting Mechanism (IRM) End-of-Term Report 2015–2017

Some commitments of Peru's second action plan resulted in significant changes, especially in terms of transparency of the extractive sector, institutionalization of open data, and citizen oversight of the delivery of school meals. However, several commitments were not completed, and a large part of civil society did not participate during the implementation phase, a key aspect to improve in the following 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. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a review of the activities of each OGP-participating country. This report summarizes the results of the action plan between July 2015 and June 2017.<sup>1</sup>

The Secretary of Public Management (SGP), a branch of the Presidency of the Council of Ministers (PCM), coordinated the OGP process in Peru. During the design phase of the action plan, the PCM collaborated with civil society, which was organized and represented in a Multisector Commission. After agreeing on an action plan, its approval was delayed and a commitment related to an Autonomous Authority for Access to Information was omitted, which caused the representatives of civil society to withdraw from forum.<sup>2</sup> On the other hand, the delay in the approval of the action plan resulted in the fulfillment of several commitments before the launch of the action plan in 2015.

The implementation was carried out by the different departments and agencies, with different results. Although most of the commitments had marginal effects on the level of government openness, five commitments resulted in significant changes.

The implementation of the action plan was mainly during the first year. The change of government after the general elections of 2016, despite generating the possibility for resetting relationships with civil society, slowed down the activities due to changed priorities and because the period coincided with successive national crises.<sup>3</sup>

<b>Table 1: At a Glance</b>		
	<b>Mid-term</b>	<b>End of term</b>
Number of Commitments	17	
<b>Level of Completion</b>		
Completed	0	3
Substantial	8	5
Limited	4	6
Not Started	5	3
<b>Number of Commitments with...</b>		
Clear Relevance to OGP Values	15	
Transformative Potential Impact	4	
Substantial or Complete Implementation	8	8
<b>All Three (🎯)</b>	2	3
<b>Did It Open government?</b>		
Major	3	
Outstanding	0	
<b>Moving Forward</b>		
Number of Commitments Carried Over to Next Action Plan	0	

It should be noted that some commitments were developed in autonomous processes, outside the OGP framework. While these initiatives were relevant to the values of open government, several of them were already underway at the beginning of the action plan. Thus, these initiatives were not "co-created" and there was no feedback, reports, or participation of the multisectoral commission, as expected from the commitments assumed within the OGP framework. Despite this, several of these commitments achieved significant results, as will be detailed below. However, in future action plans, the IRM recommends not to include commitments already fulfilled, which take away momentum from the benefits that the OGP process brings to the country. On the other hand, if initiatives already underway are included, it must be guaranteed that their inclusion in the action plan implies added value and a significant change in the status quo.

The SGP complied with the publication of the final self-assessment report two months before delivery and opened it for comments, but no comments were submitted, presumably due to lack of dissemination. In addition to the publication on the SGP website, no new public dissemination actions were recorded, as was done on other occasions through social networks and direct communication with representatives of civil society.

In November 2017, the Government published the third action plan several months late and received a letter from OGP stating that it had acted against the process.<sup>4</sup> No commitments from the previous action plan were included in the new action plan, even though half of them had not been completed. A modification in the Regulation of Organization and Functions of the PCM and the creation of the National Authority of Access to Information and Protection of Personal Data determined that several of the functions that this unit was carrying out, and that were included in the action plan, had to change ownership to a new authority, which is not involved in the OGP plan. For this reason, all commitments related to the process of access to information were withdrawn.

---

<sup>1</sup> Note that the Government approved the action plan for the period January 1, 2015 to July 31, 2016. However, according to the OGP calendar for Peru, it is considered that the effective period of the action plan is July 1st, 2015 through June 30, 2017. The official OGP calendar can be found here:

[https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_ODD\\_PER\\_0\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_ODD_PER_0_0.pdf)

<sup>2</sup> According to a specialist of the NGO Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), even though the action plan was approved in 2015, the resolution indicated that its validity began in January 2015, which was questioned by civil society organizations. The CSOs expressed their disagreement through press releases. See:

[http://www.dar.org.pe/archivos/docs/elcomercio\\_2015-07-27\\_p10.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/elcomercio_2015-07-27_p10.pdf);

[http://www.dar.org.pe/archivos/docs/elcomercio\\_2015-10-01\\_p17.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/elcomercio_2015-10-01_p17.pdf) y <http://vigilagobiernoabierto.pe/blog/por-un-gobierno-abierto-que-ponga-la-informacion-publica-al-alcance-de-la-ciudadan>. This information was received during the pre-publication period of this report

<sup>3</sup> Less than 3 months after the start of the new government, there was a crisis due to the disclosure of a case of corruption close to President Kuczynski. The Congress with an opposing majority formally censured the Minister of Education, considered a key piece of the cabinet, initiating a series of attempts to censure other ministers. In March 2017, the natural disasters caused by the so-called El Niño phenomenon took place, with serious social and economic consequences, while the political crisis worsened to the point that in September the entire cabinet was reshuffled due to the lack of a vote of confidence from Congress. You can see "The crisis in a year of PPK" in <https://gestion.pe/peru/politica/crisis-ano-ppk-140466>

<sup>4</sup> OGP letter to the president of the congress of minister of Peru, 5 December, 2017

[https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Letter\\_Peru\\_December2017.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Letter_Peru_December2017.pdf)

## Commitment Implementation

### General Overview of Commitments

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. The table below summarizes the completion level at the end of term and progress on the “Did It Open Government?” metric. For commitments that were completed at the midterm, the report will provide a summary of the progress report findings but focus on analysis of the ‘Did It Open Government?’ variable. For further details on these commitments, please see the Peru IRM progress report 2015-17.

Initially, the approved action plan intended to engage civil society in a collaborative effort to implement commitments. Particularly, commitments aimed to improve government performance in access to information, civic participation and accountability. However, to a great extent this collaborative approach never materialized. Civil society's withdrawal from the OGP process limited opportunities for a collaborative engagement. Implementation then focused more on e-government as a means to provide better public services and open up government.

It is worth highlighting that the delay to approve the action plan back in 2015 resulted in some milestones being completed before the action plan was finally approved. Such cases are explained in more detail in each commitment assessment. Although the activities were considered to be complete, the IRM recommends that in future action plans commitments that have already been achieved are not included in the action plan.

**Table 4. Assessment of Progress by Commitment**

Commitment Overview	Specificity				OGP Value Relevance (as written)				Potential Impact				Completion		Mid-term		Did it Open Government?					
	None	Low	Medium	High	Access to information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not Started	Limited	End of Term		Worsened	Did Not Change	Marginal	Major	Outstanding	
															Substantial	Completed						
1. Reform the Transparency and Access to Public Information Act (LTAIP in Spanish)				✓	✓	✓							✓					✓				
2. Redesign the Standard Transparency Portal and disseminate it			✓		✓		✓								✓				✓			
3. Train Public officials in the enforcement of the LTAIP			✓		✓				✓						✓				✓			
4. Transparency of social program beneficiaries			✓		✓						✓		✓						✓			
5. Strengthen the portal of the State's			✓		✓		✓			✓		✓							✓			





## Resumen: Perú

Informe de Fin de Término del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) 2015-2017

Algunos compromisos del segundo plan de acción del Perú resultaron en cambios significativos, sobre todo en materia de transparencia del sector extractivo, institucionalización de datos abiertos y vigilancia ciudadana a la entrega de alimentos escolares. Sin embargo, varios compromisos quedaron pendientes y una gran parte de la sociedad civil no participó durante la fase de implementación, un aspecto clave a mejorar en el siguiente plan de acción.

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación anual de las actividades de cada país participante en la AGA. Este informe resume los resultados del plan de acción entre el mes de julio 2015 y junio 2017<sup>1</sup>.

El proceso de AGA en Perú estuvo coordinado por la Secretaría de Gestión Pública (SGP), dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Durante la fase de elaboración del plan de acción, la PCM llevó a cabo un trabajo colaborativo con la sociedad civil organizada y representada en una Comisión Multisectorial. Tras consensuar un plan de acción, se retrasó su aprobación y se omitió un compromiso relacionado con una Autoridad Autónoma para el Acceso a la Información, lo que provocó que los representantes de la sociedad civil se retiraran del foro<sup>2</sup>. Por otro lado, el retraso en la aprobación del plan de acción resultó en el cumplimiento de varios compromisos antes de la entrada de vigor del plan en el año 2015.

La implementación se llevó a cabo por las diferentes dependencias, con resultados diversos. Aunque la mayoría de los compromisos mejoraron el nivel de apertura del Gobierno de manera marginal, cinco compromisos resultaron en cambios significativos.

La implementación del plan de acción se efectuó principalmente durante el primer año. El cambio de Gobierno tras las elecciones generales de 2016, si bien generó la posibilidad de una recomposición de la relación con la sociedad civil, desaceleró las actividades por cambio de titulares y porque el periodo coincidió con sucesivas crisis nacionales<sup>3</sup>.

**Tabla 1: Vista rápida**

	<b>Medio término</b>	<b>Fin de término</b>
Número de compromisos	17	
<b>Grado de cumplimiento:</b>		
Completo	0	3
Sustancial	8	5
Limitado	4	6
No iniciado	5	3
<b>Número de compromisos que son...</b>		
Claramente relevantes a un valor AGA	15	
De impacto potencial transformador	4	
De cumplimiento sustancial o completo	8	8
<b>Los Tres (🎯)</b>	2	3
<b>¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?</b>		
Significativamente	3	
Excepcionalmente	0	
<b>¿Se llevó adelante?</b>		
Número de compromisos llevados al próximo plan	0	

Cabe notar que algunos compromisos se desarrollaron en procesos autónomos, por fuera del marco de la AGA. Si bien estas iniciativas resultaron relevantes a los valores de gobierno abierto, varias de ellas estaban ya en curso al inicio del plan de acción. Así, estas iniciativas no fueron “co-creadas” y no hubo retroalimentación, reportes, ni participación de la comisión multisectorial, como se espera de los compromisos asumidos en el marco de la AGA. Pese a ello, varios de estos compromisos lograron resultados significativos como se detallará más adelante. Sin embargo, en futuros planes de acción, el MRI recomienda no incluir compromisos ya cumplidos, los cuales le quitan impulso a los beneficios que trae para el país el proceso de la AGA. Por otro lado, si se incluyen iniciativas ya en curso, se debe garantizar que su inclusión en el plan de acción implique un valor añadido y un cambio significativo del statu quo.

La SGP cumplió con publicar el informe final de autoevaluación dos meses antes de la entrega y estuvo abierto para comentarios, pero éstos no se generaron, presumiblemente por falta de difusión. Además de la publicación en la página web de la entidad, no se registraron nuevas acciones de difusión pública, como se hizo en otras ocasiones mediante redes sociales y comunicación directa con representantes de la sociedad civil.

En el mes de noviembre de 2017, el Gobierno publicó el tercer plan de acción con varios meses de retraso y luego de haber recibido una carta de la AGA indicando que había actuado en contra del proceso<sup>4</sup>. No se incluyó ninguno de los compromisos previos en el nuevo plan de acción, aun cuando una mitad de ellos no se habían completado. Una modificación en el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM y la creación de la Autoridad Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, determinó que varias de las funciones que venía realizando esta dependencia, y que estaban incluidas en el plan de acción, debían cambiar de titular hacia la nueva autoridad, que no está involucrada en el plan AGA. Por esta razón se retiraron todos los compromisos relacionados con el proceso de acceso a la información.

---

<sup>1</sup> Nótese que el Gobierno aprobó el plan de acción para el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de julio de 2016. Sin embargo, según el calendario de OGP para Perú, se considera que el período efectivo del plan de acción comprende entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2017. El calendario oficial de OGP se encuentra aquí: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_ODD\\_PER\\_0\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_ODD_PER_0_0.pdf)

<sup>2</sup> De acuerdo a una especialista de la ONG Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), pese a que la aprobación del plan de acción se dio en el mes de julio de 2015, la resolución indicaba que su vigencia daba inicio en enero 2015, siendo esto cuestionado por las organizaciones de la sociedad civil. Las OSC expresaron su inconformidad a través de comunicados en prensa. Ver: [http://www.dar.org.pe/archivos/docs/elcomercio\\_2015-07-27\\_p10.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/elcomercio_2015-07-27_p10.pdf); [http://www.dar.org.pe/archivos/docs/elcomercio\\_2015-10-01\\_p17.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/elcomercio_2015-10-01_p17.pdf) y <http://vigilagobiernoabierto.pe/blog/por-un-gobierno-abierto-que-ponga-la-informacion-publica-al-alcance-de-la-ciudadan>. Esta información se recibió durante el período pre-publicación de este informe.

<sup>3</sup> A menos de 3 meses de iniciado el nuevo Gobierno se registró una crisis por la revelación de un caso de corrupción en el entorno cercano al presidente Kuczynski. El Congreso con mayoría opositora concretó la censura del Ministro de Educación, considerado pieza clave del gabinete, iniciando una serie de intentos de censura a otros ministros. En marzo de 2017 se produjeron los desastres naturales causados por el llamado Fenómeno del Niño, con graves consecuencias sociales y económicas, mientras la crisis política se agravó al punto que en septiembre cayó el gabinete entero por falta del voto de confianza del Congreso. Se puede ver “La crisis en un año de PPK” en <https://gestion.pe/peru/politica/crisis-ano-ppk-140466>

<sup>4</sup> Carta del Open Government Partnership a la presidenta del consejo de ministros del Perú, 5 diciembre 2017, [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Letter\\_Peru\\_December2017.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Letter_Peru_December2017.pdf)

## Consulta con la sociedad civil durante la implementación

Los países participantes en la AGA deben realizar un proceso de consulta con la sociedad civil para el desarrollo e implementación de sus planes de acción.

El proceso de consulta durante la implementación del segundo plan de acción fue débil y eventual, debido al retiro de los representantes de la sociedad civil al inicio de su fase de implementación, por los desacuerdos mencionados en el informe de medio término y relacionados con la Autoridad Autónoma de Acceso a la Información. Esta instancia finalmente fue creada a inicios del año 2017, pero con lineamientos distintos de los que habían sido trabajados en colaboración con la sociedad civil, por lo que ésta la rechazó y se mantuvo en gran parte fuera del proceso de implementación del plan. Para mayor información, consulte el Informe de Avances: Perú (2015-2017).

Cabe destacar que algunos compromisos contaron con la participación de actores civiles, que brindaron opiniones y sugerencias durante el proceso de implementación. Sin embargo, no hubo reuniones del foro multisectorial que contaran con la presencia de la sociedad civil, por lo que según las reglas de OGP, se considera que no hubo consultas sobre el plan de acción en términos generales.

**Tabla 2: Proceso de consulta durante la implementación**

Foro multisectorial	Medio término	Fin de término
1. ¿Existió un foro?	No	No
2. ¿Se reunía de forma regular?	No	No

**Tabla 3: Nivel de influencia del público**

El MRI adaptó 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'.

Nivel de influencia del público durante la implementación		Medio término	Fin de término
<b>Empoderar</b>	El Gobierno entregó poder de decisión al público.		
<b>Colaborar</b>	Hubo diálogo iterativo y el público ayudó a fijar la agenda.		
<b>Involucrar</b>	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.		
<b>Consultar</b>	El público tuvo la posibilidad de realizar aportes.		
<b>Informar</b>	El Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.		
<b>No se consultó</b>	No se consultó	✓	✓

## Acerca de la evaluación

Todos los indicadores y el método utilizado en la investigación del MRI pueden encontrarse en el Manual de Procedimientos MRI<sup>1</sup>. Los compromisos estelares merecen mayor explicación debido a su particular interés por parte de los lectores y a su utilidad para elevar la ambición entre los países participantes en la AGA. Los compromisos estelares son compromisos ejemplares. Para calificar como estelar, un compromiso debe reunir las siguientes características:

- Debe ser suficientemente específico que pueda hacerse un juicio sobre su impacto potencial y deberán tener un nivel de especificidad “medio” o “alto”.
- El compromiso debe establecer de forma clara su relevancia respecto a los valores AGA. Deberá estar relacionado con al menos un valor de la AGA: acceso a la información, participación pública o rendición de cuentas públicas<sup>2</sup>.
- De ser implementado, el compromiso tendría un impacto “transformador”.
- El Gobierno deberá lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso durante el periodo de implementación, por lo que el cumplimiento deberá haber sido calificado como “sustancial” o “completo”.

Los compromisos estelares pueden perder este estado si al final del periodo de implementación del plan de acción, su nivel de cumplimiento cae por debajo de sustancial.

En el informe de medio término, el plan de acción de Perú contenía dos compromisos estelares. Al fin de término, tomando en cuenta los cambios en los niveles de cumplimiento, el plan de acción de Perú cuenta con tres compromisos estelares.

Finalmente, las tablas de esta sección presentan un extracto de los datos que el MRI recopila durante su proceso de evaluación. Para consultar los datos completos de Perú, visite:

<http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>.

### Sobre “¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?”

Con el objetivo de evaluar los cambios en la práctica del gobierno, el MRI incluyó la variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? en los informes de fin de término. Esta variable intenta ver más allá de la medición de productos y entregables. Busca identificar y hacer valoraciones de cómo la práctica de gobierno ha cambiado como resultado de la implementación del compromiso.

En algunos casos, el lenguaje de los compromisos es ambiguo y como están escritos, no son directamente relevantes a los valores de la AGA, pero pueden resultar en reformas importantes. En otros casos, el compromiso, tal y como está escrito, parece ser relevante y ambicioso, pero en su implementación no contribuye a la apertura en el Gobierno. La variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? intenta detectar estas sutilezas.

Los investigadores del MRI valoran la variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? con la siguiente escala:

- Empeoró: la apertura del Gobierno ha empeorado como resultado del compromiso
- No cambió: no cambió la práctica gubernamental
- Marginalmente: algún cambio, pero es menor en su efecto sobre el nivel de apertura
- Significativamente: un paso adelante para la apertura del Gobierno en el área de política pública, pero de escala y alcance limitado
- Excepcionalmente: una reforma que transformó la práctica existente en el área de política pública a través de la apertura del Gobierno

Para evaluar esta variable, los investigadores determinan el punto de partida al inicio del proceso de implementación del plan de acción. Luego, ponderan los resultados de la implementación para valorar cambios en la apertura del Gobierno.

Los lectores deben tener en cuenta las siguientes limitaciones: los informes de fin de término del MRI son preparados solo unos pocos meses después de que se completa el ciclo de implementación de dos años. La variable se enfoca en los resultados que pueden ser observados en la apertura del Gobierno al final del periodo que cubre el plan de acción. La intención del informe o la variable no es evaluar impacto, por las complejidades metodológicas que eso implica y la temporalidad del informe.

---

<sup>1</sup> Manual de procedimientos del MRI: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

<sup>2</sup> El Panel Internacional de Expertos cambió este criterio en 2015. Para más información véase: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

## Implementación de los compromisos

### Panorama general de los compromisos

Los países participantes en la AGA desarrollan planes de acción bianuales. Las tablas a continuación resumen el cumplimiento de los compromisos al fin del ciclo de implementación y los avances en la variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? Nótese que para los compromisos que ya estaban cumplidos al primer año de implementación, este informe incluye un resumen de los avances reportados en el informe de medio término, pero se enfoca en el análisis de la variable “¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?”. Para mayor información sobre estos compromisos, ver el Informe de Avances: Perú (2015-2017).

El plan AGA aprobado por el Gobierno peruano estuvo enfocado en el trabajo colaborativo con la sociedad civil para implementar compromisos que tuvieran que ver con la mejora del desempeño del Gobierno en las áreas de acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas. Sin embargo, este trabajo colaborativo en gran medida no se llegó a materializar debido al retiro de varios representantes de la sociedad civil del proceso, tal como se describe en la sección anterior. Además, se puso énfasis en el gobierno electrónico, como una forma de brindar mejores servicios a la población y contribuir a la apertura de la gestión pública.

Cabe destacar que el retraso en la aprobación del plan de acción resultó en el cumplimiento de varios hitos antes de su entrada de vigor en el año 2015. Estos casos se resaltan en las secciones que siguen. Aunque estas iniciativas se consideran completadas, el MRI sugiere que en futuros planes de acción se evite la inclusión de compromisos ya cumplidos, aun si el proceso de aprobación sufre retrasos.

**Tabla 4. Panorama general de la evaluación de los compromisos**

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la	Participación	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
1. Modificación de la LTAIP				✓	✓	✓				✓			✓					✓			
2. Rediseñar y difundir el Portal de Transparencia Estándar			✓		✓		✓			✓					✓				✓		
3. Capacitación a funcionarios sobre 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			✓		✓	✓	✓							✓						✓
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					✓		✓						✓							✓
11. Brindar información sobre rendición de cuentas de autoridades a través de la web					✓	✓			✓				✓							✓
12. Mejorar las audiencias de rendición de cuentas de gobiernos regionales y locales					✓		✓	✓					✓							✓
13. Implementar mecanismos para rendir cuentas en gastos destinados a la niñez					✓	✓							✓						✓	
14. Promover la publicación de datos abiertos utilizando estándares interoperables					✓	✓			✓					✓						✓
15. Incrementar el número de			✓		Sin relevancia clara								✓						✓	

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			✓		Sin relevancia clara					✓			✓		✓			✓				

## I. Transparencia y acceso a la información pública

### Compromiso I. 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.

**Instituciones de apoyo:** Ministerio de Justicia, Contraloría General de la República y Comisión Alto Nivel Anticorrupción. Además, las organizaciones Proética, Ciudadanos al Día y Consejo de la Prensa.

**Fecha de inicio:** agosto 2015

**Fecha de cierre:** febrero 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	Fin de término				Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
													No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo					
				✓	✓	✓				✓			✓					✓			

#### Objetivo del compromiso

El objetivo de este compromiso fue 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. Más concretamente el compromiso buscaba:

- Elaborar un proyecto de ley con modificaciones a la LTAIP con la participación de instituciones públicas y representantes de la sociedad civil.
- Orientar a los funcionarios públicos en la interpretación de las disposiciones de la LTAIP, a través de un glosario de términos.
- Establecer un código de infracciones y sanciones para incentivar a los funcionarios públicos a un mejor desempeño en la entrega de información pública.

## Cumplimiento

### **Medio término: No iniciado**

Para el momento de la redacción de este informe, el compromiso no se había iniciado. Las razones más importantes que dio el Gobierno para el incumplimiento fueron la ausencia de participación de los representantes de la sociedad civil y el vencimiento de plazos debido al cambio de Gobierno.

Los representantes de la sociedad civil, por su parte, señalaron que estas modificaciones no tendrían mayor sentido ni efecto práctico cuando la principal dificultad que percibían era la falta de un órgano independiente con facultades para aplicar las sanciones para el incumplimiento de la LTAIP, donde habría que concentrar los esfuerzos.

### **Fin de término: No iniciado**

La situación no cambió respecto a la descrita en el informe de medio término. Patricia Guillén, punto de contacto del Gobierno peruano, afirmó: “No se pudo dar inicio al compromiso porque se consideró que los tiempos no alcanzarían para gestionar el desarrollo del proceso de contratación para el servicio de consultoría que pudiera desarrollar la propuesta normativa, considerando la participación ciudadana, y, sobre todo, conseguir su aprobación; más aún por el ingreso de una nueva gestión de Gobierno”<sup>1</sup>. En este tiempo, las organizaciones de la sociedad civil persistieron en su negativa de participar en el proceso de implementación de este compromiso.

## ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

### **Acceso a la información: No cambió**

### **Participación ciudadana: No cambió**

El problema que abordaba el compromiso era la falta de cumplimiento con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP). Un informe de la Defensoría del Pueblo (DP)<sup>2</sup> 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 tres años. Solo durante el año 2016 la Defensoría del Pueblo registró 1.023 quejas a nivel nacional ocupando el sexto lugar entre las quejas recibidas por las oficinas defensoriales<sup>3</sup>. Sin embargo, como se describe en la sección anterior, no se inició el cumplimiento del compromiso, por lo que no hubo avances en los niveles de apertura del Gobierno.

No obstante, aunque fuera del marco del compromiso, en la línea de mejorar la transparencia, el 13 de septiembre de 2016, mediante la Resolución Ministerial N° 0268-2016-JUS<sup>4</sup>, se constituyó el Grupo de Trabajo encargado de elaborar un informe técnico que contenga la propuesta normativa para la creación de una Autoridad Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, crear un sistema de sanciones y otras funciones. Para ese efecto se invitó a varios representantes de la sociedad civil quienes contribuyeron ad honórem con la propuesta consensuada que fue presentada al Consejo de Ministros. El 7 de enero de 2017 se publicó el Decreto Legislativo 1353<sup>5</sup>, mediante el cual se creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sin embargo, según un comunicado de la sociedad civil<sup>6</sup> y un informe de la Defensoría del Pueblo<sup>7</sup>, hubo variaciones entre la propuesta del grupo de trabajo y la norma aprobada y publicada. La principal variación consistió en la falta de autonomía del Poder Ejecutivo, ya que es una dependencia del Ministerio de Justicia. Como resultado, según sus expresiones, no se habría mejorado el marco normativo para favorecer la transparencia.

De igual manera, en lo que se refiere a la participación ciudadana, al no haberse implementado el compromiso por falta de concurrencia de las organizaciones de la sociedad civil, y tampoco haberse producido otro tipo de participación ciudadana, no se registraron avances en este aspecto.

Por otro lado, al haberse implementado la Autoridad Autónoma, sin atender las recomendaciones de la Comisión, y sin explicación, las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil se resquebrajaron más<sup>8</sup>, lo que podría desincentivar la participación ciudadana a futuro y generar desconfianza. Para más detalles sobre estos sucesos, consulte el Informe de Avance 2015-2016<sup>9</sup>.

### ¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el siguiente plan de acción. El Gobierno manifestó en su informe de autoevaluación que la entidad encargada de su implementación ya no tiene competencia sobre esa materia <sup>10</sup>. En cuanto a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no ha sido mencionada en el Plan de Acción 2017-2019.

---

<sup>1</sup> Respuesta remitida por escrito a la investigadora MRI en noviembre 2017.

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

<sup>3</sup> Informe anual 2016 Defensoría del Pueblo, pág. 27, ver aquí: [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/Informe\\_anual\\_completo\\_2016.1.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/Informe_anual_completo_2016.1.pdf)

<sup>4</sup> <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/constituyen-grupo-de-trabajo-encargado-de-elaborar-un-inform-resolucion-ministerial-no-0268-2016-jus-1427715-1/>

<sup>5</sup> <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-la-autoridad-nacional-de-transp-decreto-legislativo-n-1353-1471551-5/>

<sup>6</sup> <http://www.ibcperu.org/noticia/pronunciamiento-autoridad-para-la-transparencia-una-promesa-incumplida/>

<sup>7</sup> <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/boletines/adjuntia/Informe-009-Autoridad-Transparencia.pdf>

<sup>8</sup> Ver la sección de este informe sobre las consultas con la sociedad civil, que describe el retiro de los representantes de la sociedad civil del foro multisectorial tras los sucesos relacionados con el establecimiento de la Autoridad Nacional.

<sup>9</sup> Perú: Informe de Avance 2015-2016, Mecanismo de Revisión Independiente,

[https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru\\_Mid-Term\\_Progress-Report\\_2015-2017.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Mid-Term_Progress-Report_2015-2017.pdf)

<sup>10</sup> De acuerdo al nuevo ROF de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, no tiene competencia en transparencia y acceso a la información pública. DS No.022-2017-PCM del 27 de febrero de 2017.

## Compromiso 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.

**Instituciones responsables:** 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 de cierre:** setiembre 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Fin de término		Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
															✓	✓					
			✓		✓		✓			✓				✓	✓			✓			

### Objetivo del compromiso

El compromiso esperaba resolver la insatisfacción de los ciudadanos con el diseño anterior del Portal de Transparencia Estándar (PTE), así como el desconocimiento de su existencia. De acuerdo a un estudio que se menciona en los considerandos del 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<sup>1</sup>. Más concretamente, el compromiso pretendía el rediseño del PTE, según principios técnicos de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización.

### Cumplimiento

#### Medio término: Sustancial

Este compromiso logró un avance sustancial en el primer año del plan, pues se implementó el nuevo diseño del PTE, más amigable, con mayor número de entidades registradas y una estandarización de formatos. Sin embargo, su avance ocurrió con retraso. Aunque se había aprobado y venía operando un nuevo diseño del PTE, fueron reprogramadas la aprobación de la estrategia de difusión, así como la presentación pública de las mejoras introducidas.

#### Fin de término: Sustancial

Si bien se han implementado mejoras en una tercera versión del Portal de Transparencia del Estado (PTE)<sup>2</sup> aprobada en febrero de 2017<sup>3</sup>, y se ha hecho esfuerzos por difundirlo, no se han implementado algunas acciones previstas en el plan de acción, a saber, la elaboración y aprobación de una estrategia de difusión y una presentación pública del portal.

De acuerdo a la Oficina Nacional de Gobierno electrónico (ONGEI)<sup>4</sup>, las mejoras introducidas al PTE son las siguientes:

- La plataforma se adapta a cualquier dispositivo móvil (Responsivo).
- El registro y mantenimiento de la información institucional se puede realizar desde cualquier explorador. Ya no está restringida a un solo explorador (Internet Explorer).
- Se mejoró la usabilidad. La información se encuentra organizada en el módulo de administración por cada rubro temático, por lo que el administrador institucional no tendrá problemas de orientación al momento de registrar la información.
- Permite a la entidad realizar una autoevaluación del avance trimestral.
- Se optimizaron los recursos para un acceso más rápido al módulo de administración y vista ciudadana.
- Se incrementó la seguridad integral de la plataforma.

En relación a la difusión, el Gobierno menciona en su informe de autoevaluación<sup>5</sup> que se desarrollaron acciones como la publicación de la norma en la página web de la Presidencia del Consejo de Ministros de la Secretaría de Gestión Pública<sup>6</sup>. Además se difundió a través de las redes sociales su implementación y se realizaron talleres de asistencia técnica a entidades públicas. Se desarrollaron también dos reuniones con entidades públicas y con oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo, por solicitud de esta institución. Por otro lado, según información remitida por el punto de contacto del Gobierno<sup>7</sup>, se realizaron cuatro sesiones presenciales y dos videoconferencias a funcionarios de los gobiernos regionales<sup>8</sup>.

De acuerdo a la consulta realizada por la investigadora del MRI, estas acciones no tuvieron la participación de la sociedad civil organizada. Sin embargo, el Gobierno realizó un focus group anteriormente para el levantamiento de información y necesidades de los usuarios del PTE con representantes de sociedad civil y funcionarios de Gobierno.

Cabe señalar que estas acciones no constituyen la aprobación e implementación de una estrategia de difusión y comunicación sobre los beneficios del PTE, tal como estipula el texto del compromiso. Por lo tanto, la investigadora del MRI considera que el compromiso se cumplió sustancialmente, y no completamente. La responsable del Gobierno no ofreció información sobre las razones de la no implementación de los hitos 2 y 3 de este compromiso, pese a que se le hizo la pregunta.

## **¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?**

### **Acceso a la información: Marginalmente**

De acuerdo al diagnóstico al momento de elaborar el compromiso, el anterior PTE era poco accesible, poco amigable y tenía información difícil de descargar y de reutilizar. El nuevo diseño facilita el acceso del usuario y está normalizado. La página principal contiene enlaces para todas las dependencias del Estado, en los tres niveles de Gobierno y los tres poderes. Los PTE de las diferentes dependencias contienen declaraciones juradas, marcos legales, normas emitidas e información sobre el personal, entre otros datos.

Según el Gobierno, el PTE también cuenta con la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas sobre información presupuestal del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), así como de contrataciones cuya información proviene del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Asimismo, se le ha dado un valor agregado, mediante la integración de un sistema de registro de solicitudes de información pública y seguimiento a las respuestas para conocer el estado de la trazabilidad en su atención. Esto ha puesto a disposición de

los ciudadanos, en un solo lugar, una mayor cantidad de información, así como información de calidad, reutilizable para sus propios fines.

En otro sentido, aun cuando existe una directiva que dispone que las entidades deban publicar la información estableciendo qué tipo de información, en qué formatos y características, no todas las entidades públicas lo han hecho. En una revisión aleatoria realizada al PTE del Estado peruano, la investigadora del MRI encontró que muchas de las entidades, en especial los gobiernos locales y otros autónomos, no tienen disponible toda la información que el menú ofrece. Asimismo, en algunos casos se detectaron en la web errores 404 (links rotos). Sobre este aspecto, no existe una evaluación sobre el grado de cumplimiento de las entidades. Tampoco están vigentes sanciones claras para los funcionarios encargados de alimentar y actualizar la información.

Por otro lado, cabe notar que la mayor parte de la información disponible mediante el PTE ya estaba disponible antes del inicio del plan de acción. Por ejemplo, el nuevo PTE contiene diez categorías de información para cada entidad gubernamental, de las cuales ocho existían anteriormente<sup>9</sup>. Un registro de visitas y el módulo para acceder al sistema de acceso a la información son las dos nuevas categorías. Sin embargo, el sistema de acceso a la información no es algo nuevo sino que ahora se encuentra en un lugar más centralizado y accesible. Si bien el Gobierno mejoró el sistema de otras formas, entre ellas una interfaz más amigable y la compatibilidad con dispositivos móviles y todos los exploradores, estas mejoras suponen un cambio en la usabilidad de la información gubernamental, no necesariamente en la cantidad de información a disposición del público.

Finalmente, al no haberse realizado una presentación y difusión pública de las bondades del PTE, tampoco se ha podido verificar el grado de conocimiento y uso de esta herramienta entre la ciudadanía del país.

### ¿Se incorporó en el siguiente plan?

El Gobierno consideró que el compromiso estaba completo por lo que no se incluyó en el siguiente plan de acción. Al respecto el MRI considera que, para obtener los resultados esperados, es necesario implementar una estrategia de difusión pública del PTE y, de otro lado, buscar mecanismos de sanciones o incentivos para lograr que las entidades públicas cumplan con incluir la información completa en su respectivo Portal de Transparencia, de acuerdo a lo que establece la LTAIP. También se podría considerar un programa de mejora continua mediante el cual el Gobierno divulga información proactivamente según las prioridades de la ciudadanía.

---

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

<sup>2</sup> <http://www.transparencia.gob.pe>

<sup>3</sup> Directiva N° 001-2017-PCM/SGP, Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública, aprobada por Resolución Ministerial N° 035-2017-PCM, publicada el 18.02.17

<sup>4</sup> Respuestas remitidas a la autora por la Oficina Nacional de Gobierno electrónico por correo electrónico

<sup>5</sup> <https://www.opengovpartnership.org/documents/peru-end-of-term-self-assessment-2015-2017>

<sup>6</sup> <http://sgp.pcm.gob.pe/biblioteca/?searchll=Normas>

<sup>7</sup> Patricia Guillén Nolasco, en comunicación remitida por correo electrónico

<sup>8</sup> La ppt utilizada se encuentra en la biblioteca virtual de la página de la Secretaría de Gestión Pública en el siguiente enlace: <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/02/PCM-PTE-2017.pdf>

<sup>9</sup> La página inicial del antiguo PTE se encuentra aquí:

<https://web.archive.org/web/20141219050132/http://www.peru.gob.pe:80/transparencia/>. Un ejemplo de las categorías de información disponibles previamente se encuentra aquí: [https://web.archive.org/web/20150623133452/http://www.peru.gob.pe:80/transparencia/pep\\_transparencia\\_lista\\_planes\\_fra\\_me.asp?id\\_entidad=133&id\\_tema=1](https://web.archive.org/web/20150623133452/http://www.peru.gob.pe:80/transparencia/pep_transparencia_lista_planes_fra_me.asp?id_entidad=133&id_tema=1)

## Compromiso 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 de cierre:** marzo 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓				✓					✓				✓			

### Objetivo del compromiso

El objetivo de este compromiso fue fortalecer las capacidades de los funcionarios responsables de atender las solicitudes de información, y de los responsables del Portal de Transparencia Estándar (PTE) de las entidades públicas. Se esperaba mejorar los índices de entrega de información y la mejora de los contenidos y datos que contienen los PTE, de acuerdo a lo que establece la LTAIP.

Para alcanzar el objetivo se propuso crear una plataforma de capacitación a funcionarios públicos que permitiera compartir las buenas prácticas, conocer los precedentes jurisdiccionales sobre la materia y fomentar comunidades de aprendizaje.

### Cumplimiento

#### Medio término: Sustancial

El programa se desarrolló antes del plazo previsto. Se capacitó a unos 5.500 funcionarios de diversas regiones en temas relativos a transparencia y acceso a la información pública. El informe de autoevaluación del Gobierno de este periodo menciona 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, en forma de talleres de dos días de duración.

Para ello, la Presidencia del Consejo de Ministros (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<sup>1</sup>.

En cuanto a la virtualización del programa de capacitación (hito 2), no se había iniciado.

### **Fin de término: Sustancial**

En el segundo año de vigencia del plan no se llevaron a cabo más capacitaciones a funcionarios públicos en este tema concreto, por considerarse que se había alcanzado la meta.

El programa de fortalecimiento de capacidades sobre gobierno abierto obtuvo el segundo lugar de la Categoría Buenas Prácticas en Gestión Curricular en el Concurso Reto para el Desarrollo,<sup>2</sup> organizado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) con el Proyecto CADESAN de la Cooperación Alemana GIZ.

Sin embargo, no se desarrolló la virtualización del programa contemplado en el texto del compromiso. En su lugar, se difundió el programa de fortalecimiento de capacidades en materia de gobierno abierto en la página web de la PCM. De esta manera el compromiso no se ha completado, aunque tiene un avance sustancial.

La Secretaría de Gestión Pública consideró en el informe de autoevaluación que esta actividad está a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, a fin de que incorpore el Programa de Gobierno Abierto en su currícula y sea esta entidad, en el marco de sus competencias, la que desarrolle el fortalecimiento de capacidades de los servidores civiles.

## **¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?**

### **Acceso a la información: Marginalmente**

El compromiso pretendía mejorar los índices de cumplimiento de la LTAIP, mediante la capacitación y sensibilización de funcionarios públicos en el tema. Si bien la capacitación se realizó y abarcó a un buen número de funcionarios, el acceso a la información por parte de los ciudadanos, como consecuencia de esta acción, no ofrece evidencias de haber mejorado de manera significativa.

Así por ejemplo, al no haber variación del marco legal relacionado con el desempeño de estos funcionarios (a través de un código claro de sanciones frente al incumplimiento o medidas relacionadas), no hay incentivo para una mayor eficiencia. En este sentido, las capacitaciones son importantes pero insuficientes y deben acompañarse de reformas normativas. Según el reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la LTAIP, las quejas se han mantenido<sup>3</sup> mientras que, en el caso concreto de la capacitación de funcionarios públicos, menciona: “los funcionarios públicos no reciben capacitaciones o las pocas que les brindan son insuficientes”. Por esta razón, los FRAI [Funcionarios Responsables de Acceso a la Información] señalaron que en sus trabajos no abordaron temas fundamentales, como los referidos al régimen de responsabilidades, las excepciones al acceso a la información, las actualizaciones a la normativa, el procedimiento de atención, entre otros<sup>4</sup>. Asimismo, se siguieron incrementando las quejas en esta entidad por la falta de atención a los pedidos de información ciudadana, según el informe anual que puede verse completo en su sitio web<sup>5</sup>.

Con respecto a la actualización de los portales web, el informe presenta mediciones al final del primer semestre de 2016. El promedio de cumplimiento de los ministerios, incluida la PCM, fue de 95%, lo que representa un avance de 1% en comparación con el segundo semestre de 2015. Los gobiernos regionales registraron un promedio de cumplimiento del 75%, lo que representa un avance del 3% en comparación con el segundo semestre de 2015. Por su parte, las municipalidades

provinciales capitales lograron un promedio de cumplimiento de 59%, lo que representa 1% más en comparación con el segundo semestre del 2015. Aunque estos avances no pueden ser completamente atribuidos a este compromiso, las capacitaciones representan una iniciativa importante que podría contribuir a un mejor cumplimiento de la LTAIP a largo plazo.

### **¿Se incorporó en el siguiente plan?**

El compromiso no se incorporó en el tercer plan de acción. Todos los temas de acceso a la información se transfirieron como funciones a la Autoridad Autónoma de Transparencia y Acceso a la Información, por lo que la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, encargada de implementar el plan de acción de gobierno abierto, no consideró este tema en el nuevo plan de acción, al no ser parte de sus funciones<sup>6</sup>. Sin embargo, se sugiere que el Gobierno siga adelante con las capacitaciones y mantenga la práctica de monitorear los indicadores de acceso en los diferentes niveles de la administración pública.

---

<sup>1</sup> <http://sgp.pcm.gob.pe/biblioteca/?searchll=%22gobierno%20abierto%22>

<sup>2</sup> <http://www.servir.gob.pe/servir-premia-a-ganadores-de-buenas-practicas-en-gestion-de-la-capacitacion/>

<sup>3</sup> El informe indica lo siguiente: “De las quejas presentadas en el 2016 contra las entidades que forman parte de la administración pública, se comprobó que aún existen incumplimientos a la normativa, tales como la falta de respuesta oportuna a las solicitudes de acceso, las negativas injustificadas a entregar la información, la entrega de información incompleta, la imposición de cobros ilegales o desproporcionados, entre otros”. Informe anual 2016 de la Defensoría del Pueblo, [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/Informe\\_anual\\_completo\\_2016.1.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/Informe_anual_completo_2016.1.pdf), pág. 107.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> DS No.022-2017-PCM del 27 de febrero de 2017.

## Compromiso 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 de cierre:** diciembre 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?								
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado		Limitado		Sustancial		Completo		Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
													✓	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗					
			✓		✓							✓		✓									✓		

### Objetivo del compromiso

Este compromiso aborda la falta de información centralizada sobre los usuarios de programas sociales del Estado. El objetivo fue facilitar 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. Concretamente el compromiso se planteó:

- 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 por los ciudadanos a través de un aplicativo web.
- Mejorar la focalización de los destinatarios de los programas sociales.
- Conseguir una gestión más eficaz de los recursos públicos destinados a subsidios.

### Cumplimiento

#### Medio término: Limitado

El Registro Nacional de Usuarios y su aplicativo web no se habían implementado a la fecha de la evaluación de medio término. No obstante, se habían dado pasos en esa dirección.

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)”, como paso previo para la implementación de este registro.

En julio de 2016, el Registro Nacional de Usuarios tenía un 60% de avance, con un registro preliminar de 19.360.584 usuarios para un total de nueve programas sociales. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) indicó que el aplicativo web tenía un 80% de avance en la creación del prototipo. Faltaba elaborar el plan de difusión, una vez aprobada la directiva correspondiente.

De acuerdo al MIDIS, antes de implementar y difundir el aplicativo, se requería adecuar las aplicaciones que usan la información del RNU debido a las modificaciones en el funcionamiento del registro. La Ley N° 30435, publicada en abril de 2016, crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), y define el Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS), que es el medio para actualizar el RNU.

### **Fin de término: Limitado**

El Registro Nacional de Usuarios es una base de datos que sigue en proceso de implementación. El Gobierno no ofrece más detalle sobre el estado de implementación en su informe de autoevaluación, que cita los niveles de avance mencionados en el informe del MRI de medio término: 60% de avance en el Registro Nacional de Usuarios y 80% en el aplicativo correspondiente. El ente responsable, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), informa que solicitó<sup>1</sup> la remisión de bases de datos de los padrones de usuarios de los Programas Sociales o subsidios del Estado de manera regular.

No obstante, en base al texto del compromiso, no se ha cumplido con culminar la base de datos nominal del Registro Nacional de Usuarios de programas sociales, ni se ha implementado el aplicativo web correspondiente para su uso en línea por parte de los ciudadanos. El ente responsable no ofreció mayor detalle sobre el estado de avance, a pesar de que se le preguntó al respecto. Por lo tanto, el cumplimiento del compromiso sigue limitado al cierre del plan de acción.

De acuerdo a la norma publicada durante el primer año de implementación, el Registro Nacional de Usuarios regulará dos registros<sup>2</sup>:

- Registro de Programas Sociales (RPS): Donde todos los programas se registran, en el marco de las normas vigentes, como la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, impulsando el Gobierno Electrónico, respetando los principios de transparencia, acceso a la información, obligaciones de las entidades del Estado.
- Registro Nacional de Usuarios de Programas Sociales (RNU): Se refiere a los programas que administren padrones nominales de usuarios y que se encuentren registrados en el RPS. La información que se registrará en el RNU comprenderá: datos del usuario, datos del apoderado del usuario, entre otros.

En cuanto al Registro de Programas Sociales (RPS), se ha desarrollado el aplicativo web InfoMidis<sup>3</sup>, que se puede consultar en línea y brinda información del número de usuarios por distrito, provincia y departamento.

Asimismo, se ha elaborado el Padrón General de Hogares (PGH)<sup>4</sup>, una base de datos con indicadores socioeconómicos que está disponible en la red. La Dirección General de Focalización del MIDIS señala<sup>5</sup> que se diseñó y desarrolló el módulo de reporte web en tiempo real de consulta del PGH a nivel nacional, regional, provincial y distrital, lo que constituye un avance en cuanto al monitoreo de los programas sociales. Sin embargo, el RPS y el PGH no tienen un vínculo directo con el Registro Nacional de Usuarios que se promete en el compromiso.

### **¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?**

#### **Acceso a la información: Marginalmente**

Al iniciarse el plan de acción, ya existía en el Perú el Sistema de Focalización de Hogares, con el objetivo de optimizar la entrega de subsidios de los programas sociales del MIDIS. El compromiso pretendía establecer un sistema de vigilancia social identificando a los usuarios de estos programas en una base de datos de uso disponible para los ciudadanos.

Aunque se han registrado avances en los sistemas de información y publicidad del MIDIS, no se ha logrado implementar el Registro Nacional de Usuarios y su aplicativo web, como estaba previsto en el compromiso. Si bien es posible ver en línea el número de usuarios de los diversos programas sociales y su ubicación geográfica a través del nuevo aplicativo InfoMidis, con algunos indicativos socioeconómicos, no es posible identificarlos. Por tanto, no se puede verificar el perfil de los usuarios y las posibles filtraciones o casos de corrupción en la entrega de ayuda social que efectúa el Gobierno a través del MIDIS.

En resumen, el Gobierno ha publicado más datos sobre la ubicación de los usuarios de programas sociales, pero no ha mejorado la calidad de la información en cuanto a los beneficiarios concretos y la eficacia de los subsidios.

### **¿Se incorporó en el siguiente plan?**

Este compromiso no figura en el siguiente plan de acción. Según el Gobierno, el grado de cumplimiento del compromiso es sustancial y el Registro Nacional de Usuarios se sigue implementando. La investigadora del MRI considera que debería culminarse su implementación, así como la del aplicativo web que estaba avanzado a nivel de prototipo, con miras a concluir los hitos del compromiso y llegar al objetivo de transparencia propuesto con esta acción.

---

<sup>1</sup>Oficio No. 001-2017-MIDIS/VMPES/DGFO del 16 de marzo de 2017

<sup>2</sup> Comunicación remitida a la autora del informe por los responsables del MIDIS

<sup>3</sup><http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>

<sup>4</sup><http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/padronGralHog>

<sup>5</sup>Oficio N° 290-2017-MIDIS/SG/OGPPM, del 12.09.17

## Compromiso 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 de cierre:** diciembre 2015

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	Fin de término				Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
													No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo					
			✓		✓		✓			✓			✓						✓		

### Objetivo del compromiso

El objetivo del compromiso es mejorar el portal del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) para lograr un uso eficiente, que ofrezca información amigable, irrestricta y que simplifique la búsqueda de los procesos de contratación de las entidades públicas.

Más concretamente, el compromiso se proponía:

- La implementación progresiva del SEACE Versión 3.0 a través de los módulos Plan Anual de Contrataciones (PAC) y Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras (CUBSO).
- Implementación del módulo de contratos en una nueva versión. Así se podría ofrecer información sistematizada y amigable, además de permitir la interoperabilidad con otras entidades del Estado.

### Cumplimiento

#### Medio término: No iniciado

El compromiso no se había implementado al finalizar el primer año del plan de acción. Sin embargo el Organismo Superior de Contrataciones del Estado (OSCE), entidad responsable de su implementación, informó a través de su Secretaria General que las actividades estaban en proceso de desarrollo a nivel interno, y la demora se debía a la necesidad de armonizar los módulos con las nuevas normativas en la materia. Plantearon enero de 2017 como nuevo plazo de cumplimiento.

### **Fin de término: Limitado**

En enero de 2017, se implementó y desplegó el nuevo módulo PAC en versión 3.0<sup>1</sup>, dentro del menú de Producción del SEACE, como se planteó en el plan de acción. En marzo de 2017 se emitió la Directiva N° 005-2017-OSCE/CD<sup>2</sup> que establece los criterios y la obligatoriedad de las entidades de adecuarse al nuevo módulo del PAC. Este nuevo módulo PAC versión 3.0 se implementó con varias mejoras técnicas respecto a la versión anterior, como registro masivo, manejo de versiones, manejo de rectificaciones y reportes especializados; mas no existe evidencia de que haya mejorado la experiencia del usuario final.

En cuanto al módulo del CUBSO, la última actualización de un manual para usuarios de entidades públicas<sup>3</sup> es de marzo de 2015, antes de la vigencia del plan de acción. Está vigente la versión 2.9, pero en la página respectiva de SEACE el instructivo correspondiente tiene una actualización a enero de 2013<sup>4</sup>. Por lo tanto, el MRI considera que la actualización de este módulo sigue pendiente.

En cuanto al módulo de contratos, el OSCE desarrolló la versión 2.9 del módulo antes de la vigencia del plan de acción. Este módulo sirve para el registro y modificación del contrato y su ejecución. En marzo de 2015 se emitió un manual de uso para entidades públicas<sup>5</sup>. En ese sentido, tampoco se implementó este hito del compromiso, como estaba formulado. Dado que solo uno de los tres módulos citados en el texto del compromiso fue actualizado durante el periodo del plan de acción, el cumplimiento del compromiso es limitado.

Según informa la PCM<sup>6</sup> se tiene previsto la implementación de un Módulo CUBSO versión 3.0, aunque no se ha precisado la fecha. Además, se había previsto el desarrollo e implementación de un nuevo módulo de contratos, para marzo de 2018.

### **¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?**

#### **Acceso a la información: Marginalmente**

Al inicio del plan de acción, el Gobierno determinó que el portal SEACE tenía limitada operatividad para su uso por parte tanto de los proveedores y ciudadanos como de los propios órganos encargados de las contrataciones. En tal contexto, el compromiso buscaba facilitar y simplificar la búsqueda de esta información, a través de tres módulos amigables que hicieran eficiente la búsqueda y transparente la información relacionada con las contrataciones del Estado.

La implementación de solo uno de los tres módulos comprendidos en la redacción del compromiso no contribuyó a mejorar significativamente la amigabilidad y usabilidad del portal por parte de los ciudadanos. Se verifica en la misma página del SEACE que la presentación del portal no ha variado sustancialmente durante el periodo de vigencia del plan<sup>7</sup>. Aunque la funcionalidad y usabilidad de la página han variado internamente (por ejemplo, ahora es posible descargar el PAC en formato Excel), los manuales de uso están todos dirigidos a los funcionarios de las entidades públicas<sup>8</sup>. No hay orientación para el uso ciudadano dentro de la página.

En cambio, las normas que se han ido expidiendo al respecto y citando en este informe, contribuyeron a aumentar la cantidad de información disponible en el portal, pues su uso es obligatorio para todas las entidades públicas que realizan contrataciones. La versión 3.0 del SEACE se viene implementando gradualmente desde el año 2013, por lo que presenta mejoras continuas<sup>9</sup>. Por ejemplo, en lo que se refiere al PAC en particular, ahora existe una nueva página que permite visualizar los procesos programados de las diferentes dependencias, empezando en el año 2017<sup>10</sup>. El problema es que el portal SEACE sigue siendo de uso casi exclusivo de los funcionarios estatales y técnicos especializados, por la complejidad que presenta su uso para un usuario común y por falta de difusión asociada a la disponibilidad de esta información para el público. Así lo manifestaron los representantes de la sociedad civil consultados por la investigadora del MRI en las entrevistas sostenidas para la elaboración de este informe, que se listan al final en la sección metodológica.

## ¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se encuentra en el siguiente plan de acción. Sin embargo el compromiso debe continuar implementándose pues su cumplimiento sería de gran importancia para las diversas acciones de combate a la corrupción que realizan tanto el Gobierno como la sociedad civil organizada, dado que la falta de transparencia en este tema concreto resulta crítica<sup>11</sup>.

---

<sup>1</sup> Plan Anual de Contrataciones, Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, <http://prodapp4.seace.gob.pe/pac3-publico/>

<sup>2</sup> [http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/DIRECTIVAS\\_2017-DL1341/Directiva%20005-2017-%20Directiva%20PAC\\_VF.pdf](http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/DIRECTIVAS_2017-DL1341/Directiva%20005-2017-%20Directiva%20PAC_VF.pdf)

<sup>3</sup> <http://www2.seace.gob.pe/Documentos/189912301449512rad0A30C.pdf>

<sup>4</sup> <http://portal.osce.gob.pe/seace/content/cat%C3%A1logo-%C3%BAnico-de-bienes-servicios-y-obras-cubso>

<sup>5</sup> <http://www2.seace.gob.pe/Documentos/189912301641342radC6168.pdf>

<sup>6</sup> Informe de autoevaluación de fin de término plan de acción AGA 2015-2016 en

<https://www.opengovpartnership.org/countries/peru>

<sup>7</sup> Se puede comparar la versión del SEACE al inicio del plan de acción (disponible aquí:

<https://web.archive.org/web/20150626034949/http://www2.seace.gob.pe/>) con la versión actual (disponible aquí:

<http://www2.seace.gob.pe/>)

<sup>8</sup> Las orientaciones en el portal de la OSCE se encuentran aquí: <http://portal.osce.gob.pe/osce/node/333>

<sup>9</sup> El portal SEACE puede verse aquí: <http://www2.seace.gob.pe/>

<sup>10</sup> Plan Anual de Contrataciones, Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, <http://prodapp4.seace.gob.pe/pac3-publico/>

<sup>11</sup> 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\\_peru\[1\].pdf](http://www.osce.gob.pe/boletin institucional/informe_nac_peru[1].pdf)

## ★Compromiso 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 de cierre:** julio 2016

**Nota editorial:** Este compromiso es estelar porque es medible, claramente relevante a los valores de la AGA, tiene un impacto potencial transformador y ha sido sustancialmente o completamente implementado.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Fin de término		Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
															Sustancial	Completo					
			✓		✓	✓	✓				✓			✓	✓				✓		

### Objetivo del compromiso

El objetivo del compromiso fue transparentar los montos y el destino de los recursos provenientes del canon por la explotación de recursos naturales en las regiones del país donde se extraen estos recursos. La solución propuesta fue la creación de comisiones EITI regionales en tres regiones del país. Más concretamente, el compromiso buscó:

- Promover el diálogo entre el Gobierno, las empresas y la sociedad civil en relación a los pagos que efectúan las compañías por su actividad.
- Clarificar la información sobre el monto de las contribuciones efectivas de las empresas y cómo son utilizadas por las entidades receptoras en las regiones.

### Cumplimiento

#### Medio término: Sustancial

El compromiso se implementó sustancialmente antes del medio término. Las regiones Moquegua, Piura y Loreto emitieron sus respectivas ordenanzas regionales creando las comisiones EITI en sus jurisdicciones. Lo hicieron entre marzo de 2013 y mayo de 2014, antes de la vigencia del plan de

acción. Esto se debió a que la formulación del plan se hizo con más de un año de anticipación de la aprobación del plan y la comisión EITI Perú lo tenía programado entre sus actividades desde 2013.

En este punto coincide la Especialista de la ONG DAR, Aida Gamboa, quien considera que el avance en las actividades relacionadas a EITI en Perú se debe a que la iniciativa cuenta con recursos y organización independientes de los que impulsan la iniciativa de la AGA<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>. Ambos procesos habían realizado Estudios de Transparencia Regional 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, aunque existe la ordenanza desde marzo de 2013, no se había constituido ni operado la comisión EITI regional, por problemas internos de la entidad. Por esta razón se consideró que el compromiso no se había completado.

#### **Fin de término: Completo**

Al término del periodo del plan de acción de la AGA, se consiguió incorporar a otro Gobierno regional a la iniciativa EITI, en lugar de la Región Loreto, implementándose el Proceso Regional EITI en Arequipa.

La Ordenanza Regional N°356 que crea la Comisión Regional Multisectorial Permanente en Arequipa se publicó el 16 de noviembre de 2016 en el diario oficial El Peruano<sup>3</sup>. Se instaló en mayo de 2017<sup>4</sup> en ceremonia a la que asistió el ministro de Energía y Minas, Gonzalo Tamayo.

De acuerdo a la versión de Patricia Pinto<sup>5</sup>, integrante de la comisión en representación de la organización Descosur<sup>6</sup>, el foro viene funcionando regularmente, con reuniones mensuales y representación tripartita. A la fecha se está realizando el primer Estudio de Transparencia Regional.

La investigadora del MRI considera que se ha completado el compromiso, como fue formulado en el plan de acción pues hubo tres comisiones EITI regionales en funcionamiento al cierre del plan..

Después del período del plan de acción, en agosto de 2017, el Gobierno estableció una nueva comisión EITI regional en Apurímac<sup>7</sup>. Además, el Gobierno tiene planificado establecer otra comisión en 2018 en La Libertad o Cusco.

### **¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?**

**Acceso a la información: Significativamente**

**Participación ciudadana: Significativamente**

**Rendición de cuentas pública: Marginalmente**

Si bien al inicio del plan de acción ya se había implementado una comisión nacional EITI, las denuncias de corrupción, conflictos y reclamos sociales se daban principalmente en las regiones donde se desarrollan las industrias extractivas<sup>8</sup>. Tal como señalaron varias organizaciones de la sociedad civil, la falta de transparencia y la centralización de la información en Lima generaron un alto grado de desconfianza en la población de esas zonas<sup>9</sup>.

El compromiso pretendía transparentar la información relacionada con la tributación de las industrias extractivas y su posterior uso por parte de los gobiernos subnacionales. Con ello también se esperaba fomentar el diálogo entre Gobierno, industrias y sociedad civil.

Respecto al acceso a la información, la variación es significativa porque no se contaba con ninguna información de parte de las empresas, y los gobiernos incumplían en alto grado su obligación de informar sobre los ingresos que percibían por concepto de canon y su uso. Al haberse conciliado los

informes, tanto la sociedad civil como los empresarios disponen de información fidedigna sobre el tema, lo que representa un avance importante en este campo.

Al cierre de plan de acción, estudios de transparencia realizados por las comisiones regionales de Piura y Moquegua, puestos a disposición del público, muestran los montos transferidos por el Gobierno Nacional al Gobierno Regional de acuerdo a las leyes de canon y regalía minera. También analizan el uso y destino de los recursos<sup>10</sup>. Según Guillermo Verástegui, representante de la sociedad civil en Moquegua, el nuevo estudio en su región permite que la población pueda informarse y reflexionar acerca de la eficiencia de los recursos mineros<sup>11</sup>. El presidente del EITI, por su parte, indicó: “Los esfuerzos recientes en pos de la ampliación de esta labor [la implementación del EITI] hacia la región son ejemplares”<sup>12</sup>.

Sin embargo, es posible ampliar aún más el alcance de la información publicada. Según un informe sobre la sistematización del proceso EITI, producido por EITI Perú y el Ministerio de Minas y Energía, con apoyo de la Cooperación Alemana, no se sumaron al proceso en Moquegua, por ejemplo, varias municipalidades que reciben recursos importantes por canon y regalías<sup>13</sup>. Si bien la nueva información supone un cambio significativo, es necesario contar con la participación de entidades adicionales.

Respecto a la participación ciudadana, funcionarios públicos ahora se reúnen regularmente con representantes de la sociedad civil y del sector privado en el marco de las nuevas comisiones regionales EITI. Así, la variación en relación al estado de cosas anterior también es significativa. Primero porque es inédita en este campo de acción; y segundo, porque es descentralizada, de manera que incluye a los representantes de la sociedad civil de las propias regiones. Tal como señaló previamente Aída Gamboa, especialista de la ONG Derechos, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) e integrante de la comisión EITI nacional: “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”<sup>14</sup>. El Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), que está integrado por un conglomerado de ONGs reunidas para tareas de vigilancia, también manifestó su satisfacción con el establecimiento de las nuevas comisiones regionales<sup>15</sup>.

Respecto a la rendición de cuentas, el avance es marginal debido a que los informes de EITI demoran varios meses en ser publicados, con lo que no se crean oportunidades para una interpelación directa de la ciudadanía a las autoridades, por ejemplo. El informe sobre la sistematización del proceso EITI citado más arriba especifica: “un aspecto a mejorar es la oportunidad del acceso y uso de la información que proporcionan los estudios, que en esta primera versión [del estudio de transparencia en Moquegua] informan con datos de los periodos fiscales 2012 y 2013, aunque se han publicado en 2016”<sup>16</sup>. Aída Gamboa<sup>17</sup> también señaló que los informes publicados tienen mucho retraso y sería deseable acortar estos plazos.

### **¿Se incorporó en el siguiente plan?**

Este compromiso no figura en el siguiente plan de acción. Aunque el compromiso, según como estaba formulado, se completó, el objetivo de política pública podrá alcanzarse en la medida en que la totalidad de gobiernos regionales en cuyas jurisdicciones se desarrollan industrias extractivas, implementen una comisión regional EITI. La experiencia piloto de estas tres regiones puede acelerar este proceso en el resto de regiones.

En ese sentido, es una buena señal que el Gobierno haya establecido una nueva comisión EITI en Apurímac, en Octubre 2017<sup>18</sup> (después del cierre del plan de acción), y que esté planificando crear en el 2018 otra comisión, en La Libertad o Cusco. Mas allá de la expansión del modelo a otras regiones, es importante también ampliar la base de participantes en el proceso, tanto de Gobierno como de sociedad civil y del sector privado.

Para el Gobierno, este compromiso constituye una práctica exitosa en materia de transparencia en el ámbito de la industria extractiva. “De esta forma, se generan espacios de participación para el control social, basados en la transparencia sobre el uso de los ingresos que perciben los gobiernos regionales, lo cual visibiliza, además, la participación de gobiernos regionales que promueven el gobierno abierto”, señala el informe de autoevaluación<sup>19</sup>. Para la especialista de la ONG DAR, sin

embargo, el reto es concretar compromisos transformadores que no partan del plan de trabajo que la comisión EITI Nacional impulsa en el país<sup>20</sup>.

---

<sup>1</sup> Opinión brindada durante la etapa pre-publicación de este informe.

<sup>2</sup> Ver información de EITI Piura en: <http://eitipiura.regionpiura.gob.pe/> y de EITI Moquegua aquí: <http://www.diremmoq.gob.pe/EITI/>

<sup>3</sup> <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/crean-la-comision-regional-multisectorial-permanente-para-l-ordenanza-no-356-arequipa-1466858-3/>

<sup>4</sup> <http://www.andina.com.pe/Agencia/noticia-instalan-comision-arequipa-promovera-transparencia-aportes-del-canon-666503.aspx>

<sup>5</sup> Entrevista en diciembre 2017, ciudad de Arequipa

<sup>6</sup> Más información aquí: <http://www.descosur.org.pe/>

<sup>7</sup> “MEM: Crean comisión regional para implementación del EITI en Apurímac,” Ministerio de Energía y Minas, 11 de octubre de 2017, <http://www.minem.gob.pe/detallenoticia.php?idSector=3&idTitular=8110>

<sup>8</sup> <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>.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Los estudios publicados por la comisión en Piura están disponibles en la página web de la comisión aquí:

<http://eitipiura.regionpiura.gob.pe/estudios>. El primer estudio de transparencia de Moquegua está aquí:

<http://www.energiayminasmoquegua.gob.pe/EITI/files/Primer-Estudio-Regional-EITI-Moquegua.pdf>

<sup>11</sup> “Comisión EITI presentó primer estudio de transparencia regional en Moquegua, 14 de abril de 2016,

[http://peru.angloamerican.com/medios/noticias/2016/2016-04-14?sc\\_lang=es-es](http://peru.angloamerican.com/medios/noticias/2016/2016-04-14?sc_lang=es-es)

<sup>12</sup> “Perú marca el camino en lo que respecta a la implementación del EITI en América Latina,” Secretariado del EITI, 11 de

enero 2017, <https://eiti.org/es/news/peru-marca-el-camino-en-lo-que-respecta-implementacion-del-eiti-en-america-latina>

<sup>13</sup> “Sistematización del proceso de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en el Perú 2004-2016,” junio de 2016,

<http://eitiperu.minem.gob.pe/documentos/Documento%20Sistematizacion%20Proceso%20EITI%20Peru.pdf>

<sup>14</sup> Aída Gamboa Balbín, (especialista de la ONG de DAR) entrevista con investigadora del MRI julio de 2016.

<sup>15</sup> Epifanio Baca, entrevista telefónica con investigadora del MRI, septiembre de 2016.

<sup>16</sup> “Sistematización del proceso de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en el Perú 2004-2016,” junio de 2016,

<http://eitiperu.minem.gob.pe/documentos/Documento%20Sistematizacion%20Proceso%20EITI%20Peru.pdf>

<sup>17</sup> Entrevista telefónica realizada en septiembre 2017.

<sup>18</sup> “MEM: Crean comisión regional para implementación del EITI en Apurímac,” Ministerio de Energía y Minas, 11 de octubre de 2017, <http://www.minem.gob.pe/detallenoticia.php?idSector=3&idTitular=8110>

<sup>19</sup> Informe de Autoevaluación de fin de término, Gobierno del Perú, página 17.

<sup>20</sup> Opinión recibida durante el período pre-publicación de este informe.

## 2. Participación ciudadana

### Compromiso 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.

**Instituciones de apoyo:** Proética, Grupo Propuesta Ciudadana, entre otras organizaciones de la sociedad civil.

**Fecha de inicio:** agosto 2015

**Fecha de cierre:** julio 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓			✓			✓			✓					✓				

#### Objetivo del compromiso

El objetivo del compromiso fue orientar a los funcionarios públicos para la adecuada gestión de la participación ciudadana, como una forma de mejorar la calidad de la gestión pública. Se trataba de 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. Según el plan de acción elaborado por el Gobierno, existían espacios y normas que regulaban la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones, en los tres niveles de Gobierno, al momento de formularse el compromiso. Sin embargo, no se registraba una activa presencia ciudadana y, de parte de los funcionarios encargados de gestionarla, poco interés en mejorar y fortalecer esta participación.

Concretamente, el compromiso buscaba:

- Conformar un grupo de trabajo mixto que elabore una propuesta para fortalecer la participación ciudadana, la cual sería implementada una vez que sea aprobada por la Alta Dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- Contar con lineamientos que orienten la gestión de la participación ciudadana en los funcionarios de los tres niveles de Gobierno.

## Cumplimiento

### Medio término: No iniciado

La implementación del compromiso no se había iniciado al término del primer año de vigencia del plan y fue reprogramado para junio de 2017. La responsabilidad de su cumplimiento fue asignada a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM. El punto de contacto del Gobierno señaló, en ese momento, que no se consiguió la participación de las organizaciones de sociedad civil, por lo que no se pudo implementar el compromiso.

### Fin de término: No iniciado

Al finalizar el periodo de vigencia del plan de acción, el compromiso no había iniciado. La Secretaría de Gestión Pública de la PCM, encargada de su cumplimiento, en el informe de autoevaluación de fin de término, señala que en el último año no se pudo convocar un proceso de contratación para la elaboración de los lineamientos antes de finalizar el ejercicio. Por tanto, no se pudo comprometer el presupuesto respectivo<sup>1</sup>. Además, en el mismo documento señala que el retraso se debió a que las organizaciones de la sociedad civil solicitaron los términos de referencia de la consultoría que el Estado iba a contratar, para emitir comentarios y opiniones. Sin embargo, las remitieron con retraso lo que originó que la convocatoria quedara sin efecto. Los representantes de la sociedad civil, por su parte, reiteraron su negativa a participar en las acciones del Gobierno relacionadas con el plan de la AGA.

## ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

### Participación ciudadana: No cambió

Al inicio del plan de acción, los ciudadanos no participaban activamente en los espacios destinados a ese fin y los funcionarios públicos encargados de facilitar esa participación no mostraban interés en cambiar esa situación, de acuerdo al diagnóstico elaborado por el propio Gobierno antes de formular el compromiso<sup>2</sup>. La elaboración de unos lineamientos para orientar el accionar de los funcionarios encargados de facilitar la participación, que contaría con los aportes de la sociedad civil, podría haber mejorado la cantidad y calidad de esta participación, sensibilizando a los funcionarios encargados de gestionarla. Sin embargo, las partes no consiguieron ponerse de acuerdo para posibilitar esa participación en la elaboración de lineamientos. Al no haberse realizado las acciones previstas y no haber cambiado el contexto precedente, tampoco cambió el nivel de participación ciudadana en los ámbitos previstos de los tres niveles de Gobierno a los que se refiere el compromiso.

## ¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no figura en el siguiente plan de acción. Al no haber variado la situación del diagnóstico que se presentó al momento de formularse este compromiso, queda pendiente la tarea para garantizar la participación ciudadana en las decisiones de Gobierno. Siendo además uno de los valores constitutivos de la Alianza para el Gobierno Abierto, es necesario implementar alguna otra acción que promueva y mejore la participación de la población, que sigue presentando las mismas deficiencias del diagnóstico inicial, según diversos representantes de la sociedad civil consultados para este informe, que están listados en la parte metodológica, al final.

---

<sup>1</sup> Informe de Autoevaluación de fin de término del Gobierno, pág. 19.

<sup>2</sup> El estudio fue interno y está citado en la formulación del presente compromiso en el Plan AGA, pág 12. Se puede ver aquí: <https://www.opengovpartnership.org/07-gesti-n-de-la-participaci-n-ciudadana>.

## Compromiso 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 de cierre:** julio 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?						
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Fin de término		Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
		✓				✓				✓					✓						✓		

### Objetivo del compromiso

En Perú, la consulta previa es una herramienta legalmente reconocida con la Ley de Consulta Previa de 2011, que está prevista para casos en que se planea establecer medidas legislativas o administrativas que afecten derechos colectivos de pueblos indígenas previamente reconocidos como tales.

El objetivo general del compromiso fue mejorar los conocimientos de los funcionarios y las poblaciones indígenas sobre los alcances y procedimientos de la ley y su reglamento. Se buscaba eficacia en su aplicación y disminuir las dificultades producto del desconocimiento y las diversas interpretaciones y demandas que genera entre los involucrados. Más concretamente, el compromiso proponía aprobar y aplicar un plan de capacitación para funcionarios y poblaciones indígenas en la aplicación de la Ley de Consulta Previa.

### Cumplimiento

#### Medio término: Sustancial

Al término del primer año de vigencia del plan de acción, el Ministerio de Cultura informó<sup>1</sup> que su programa de Capacitación de la Dirección de Consulta Previa, durante el año 2015, había logrado capacitar en el tema a 4.504 personas. Durante el año 2016, con fecha de corte 8 de septiembre de 2016, capacitó a 1.162 personas, a través de los siguientes tipos de capacitación:

- 7 talleres con líderes y lideresas, con un total de 362 participantes.

- 3 talleres con líderes y lideresas en el marco de procesos de consulta, con un total de 193 participantes.
- 11 talleres con funcionarios y funcionarias, con un total de 450 participantes.
- 2 talleres con funcionarios y funcionarias en el marco de procesos de consulta, con un total de 21 participantes.
- 1 curso de especialización sobre el derecho a consulta previa para el público en general con profesionales provenientes de instituciones públicas y privadas, con un total de 136 participantes.

Aun cuando estas capacitaciones se llevaron a cabo, no contaron con un plan aprobado con miras al compromiso que figura en el plan de acción de gobierno abierto. De acuerdo a lo informado por Diana Álvarez<sup>2</sup>, responsable del tema en el Ministerio de Cultura, se decidió que no era necesario contar con un plan, visto que se estaba cumpliendo el objetivo del compromiso a través de las capacitaciones.

En la misma comunicación señaló que el Ministerio de Cultura, con el objetivo de desarrollar conocimientos y capacidades para organizar y participar en la implementación de los procesos de Consulta Previa, inició estas acciones de fortalecimiento de capacidades en el año 2013. Esto lo hizo a través de un programa enfocado en el Derecho a la Consulta Previa dirigido a líderes y lideresas representantes de los pueblos indígenas y a los/as servidores/as del Gobierno nacional; así como a los gobiernos regionales y locales.

En referencia al nivel de cumplimiento del compromiso, se consideró solo respecto al texto tal como estaba formulando, no respecto al número de capacitaciones, ya que no se estableció una meta en ese sentido.

Hasta mediados de 2016 se habían desarrollado 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. 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 estaban en trámite. Según el último dato estadístico, proveniente del censo de población del año 2007<sup>3</sup>, unas cuatro millones de personas se consideran de procedencia indígena, aunque no todos viven en sus lugares de origen. Se espera las conclusiones del Censo de Población del año 2017, para contar con información precisa al respecto.

### **Fin de término: Sustancial**

De acuerdo a la actualización de cifras brindada por la Dirección de Consulta Previa<sup>4</sup>, durante el año 2015 se capacitó a un total de 3.754 líderes indígenas y 353 funcionarios; mientras que, hasta mediados del año 2016, se logró capacitar en temas de consulta previa a 918 líderes indígenas y 878 funcionarios, lo que suma un total de 5.903 personas. No se cuenta con información actualizada a junio de 2017. Si bien estas capacitaciones van en la línea del objetivo del compromiso, no es posible concluir que se completó el compromiso porque el plan de acción no establece metas medibles que permitan identificar el alcance esperado de la iniciativa. Así, se considera que el Gobierno logró un avance sustancial.

Además de las capacitaciones, el Gobierno realizó otras acciones que contribuyeron a la implementación de la Ley de Consulta Previa. Por ejemplo, el 29 de septiembre de 2016 el Gobierno publicó su listado actualizado de poblaciones indígenas u originarias 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.

Por otro lado, el 23 de julio de 2016 se creó la Comisión Multisectorial de carácter permanente para la aplicación del derecho a la consulta<sup>5</sup>. Su función es la de vigilar la implementación de acuerdos en los procesos de consulta. No ha emitido aún ningún reporte sobre su labor.

Desde junio de 2016, al momento de redactar este informe, otros 23 procesos de consulta previa se iniciaron, habiéndose culminado satisfactoriamente 12, mientras otros 11 están en trámite<sup>6</sup>.

Aunque las capacitaciones, la publicación del listado de poblaciones indígenas y el establecimiento de la Comisión Multisectorial representan esfuerzos concretos a favor de la implementación de la Ley de Consulta Previa, no se aprobó el plan de capacitación que se destaca en el texto del compromiso. Por esta razón se considera sustancial en vez de completado el nivel de cumplimiento de este compromiso, al momento de concluir el plan de acción.

## ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

### **Participación ciudadana: Marginalmente**

Al inicio del plan de acción, se registraban dificultades para la puesta en práctica de la Ley de Consulta Previa, por lo que el Gobierno había emprendido ya diversas acciones de capacitación dirigidas a integrantes de las poblaciones indígenas y a funcionarios del Ministerio de Cultura involucrados en la gestión de los procesos de consulta previa. Por su parte, la Defensoría del Pueblo, en su informe anual del año 2016 para el Congreso de la República<sup>7</sup>, publicado en el año 2017, señaló: “La implementación del derecho a la consulta previa requiere de ajustes y mejoras en la actuación del Estado, como en los vinculados a proyectos de inversión en minería e hidrocarburos. El seguimiento y cumplimiento de los acuerdos también es vital, debido a que si estos no se respetan o se implementan de manera tardía, el derecho se desnaturaliza”.

El objetivo era superar las dificultades para, en base al conocimiento de la ley, resguardar los derechos que otorga y a los beneficiarios comprendidos en sus alcances, de manera que los procesos de consulta previa se desarrollen fluidamente. Así se podría bajar la conflictividad social surgida a raíz de ese desconocimiento o falta de atención oportuna.

Al haber capacitado a casi 6 mil personas en los aspectos operativos de la Ley de Consulta Previa y su reglamento, el Gobierno mejoró la posibilidad de que las poblaciones indígenas participen efectivamente en las decisiones del Gobierno que las afectan. Pero en la práctica, la participación de las poblaciones indígenas en las decisiones de Gobierno que tienen que ver con su territorio o su modo de vida, continúan causando conflictos, como el suscitado en la región amazónica por la concesión del denominado Lote 92, que generó una protesta de más de cuatro meses de duración por parte de los habitantes de la zona<sup>8</sup>. Los nativos desconocieron el proceso de consulta previa del año 2015, acusando vicios e incumplimientos. El Gobierno no admitió el pedido, pero el tema no ha sido superado.

Desde la vigencia de la ley, en el año 2011, se ha llevado a cabo un total de 40 procesos de consulta previa<sup>9</sup>. Además, en julio de 2016 se reactivó la comisión multisectorial de seguimiento para la aplicación del derecho a la consulta, que ya se había creado en 2013, pasando a depender, de la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Cultura<sup>10</sup>. Sin embargo, la comisión no ha emitido informes de su labor de seguimiento y solo se habría reunido en tres oportunidades<sup>11</sup>.

Por otro lado, la conflictividad social no se ha reducido sustancialmente. La Defensoría del Pueblo ha reportado 177 conflictos sociales a junio de 2017<sup>12</sup>, de los cuales el 72.9% son de origen socioambiental. Si bien refleja una disminución de 18% respecto a los 212 conflictos sociales registrados a junio de 2016<sup>13</sup>, y los 210 conflictos registrados a junio de 2015<sup>14</sup>, el porcentaje de las disputas de origen socioambiental ha aumentado, ya que representaron el 71.7% y el 67.1% respectivamente.

Como se desprende de lo anterior, las capacitaciones realizadas en el marco de este compromiso representan un avance marginal ante un problema más amplio. Las consultas son procesos altamente complejos. Las capacitaciones son elementos necesarios, pero no suficientes para hacerlas exitosas, y su éxito no radica en la ausencia de conflictos sino en la mejora de la calidad de vida de las comunidades participantes y de la licencia social para operar de las empresas. Sin embargo, las capacitaciones son esenciales para cambiar la práctica gubernamental en este ámbito a largo plazo, aun si no es posible identificar efectos concretos durante el plazo de dos años del plan de acción.

### ¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incorporó en el siguiente plan de acción. Tomando en consideración que la actividad de las industrias extractivas u otras, y las decisiones del Gobierno que otorgan derechos sobre territorio, agua y otros intereses de las poblaciones originarias continúan generando conflictividad social en el país, es importante que el Gobierno persista en su objetivo.

En ese sentido se debería culminar el plan de capacitación para abarcar a la totalidad de funcionarios involucrados en el tema, lo que debiera incluir también a los funcionarios de otros ministerios como el de Energía y Minas, del Ambiente, etc. Esto ayudaría a continuar disminuyendo la conflictividad y, con ello, mejorar su gestión, respetando efectivamente los derechos de estas comunidades. Asimismo, encontramos de gran importancia activar la Comisión Multisectorial de seguimiento de la implementación de los acuerdos logrados en los procesos de consulta, para que establezca las nuevas acciones y la política que se debe seguir para la protección efectiva de los derechos de las poblaciones indígenas en este ámbito.

<sup>1</sup> Oficio N° 000077-2016/DCP/VMI/MC del Ministerio de Cultura a la PCM.

<sup>2</sup> Comunicación escrita remitida a la investigadora del MRI

<sup>3</sup> Se puede ver más aquí: [http://censos.inei.gob.pe/censos2007/documentos/Resultado\\_CPV2007.pdf](http://censos.inei.gob.pe/censos2007/documentos/Resultado_CPV2007.pdf)

<sup>4</sup> En informe de autoevaluación de fin de término del Gobierno.

<sup>5</sup> <http://www.elperuano.com.pe/normaselperuano/2016/07/24/1408499-2.html>

<sup>6</sup> <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/page/4/>

<sup>7</sup> [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/Informe\\_anual\\_completo\\_2016.1.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/Informe_anual_completo_2016.1.pdf), pág 64.

<sup>8</sup> <https://elcomercio.pe/peru/loreto/conflicto-social-reactiva-amazonia-mantienen-cerrado-lote-192-noticia-451206>

<sup>9</sup> En 12 regiones del Perú donde se han reconocido pueblos indígenas. Se puede ver un mapa en el link ya citado de consulta previa.

<sup>10</sup> Modifican Decreto Supremo sobre Consulta Previa <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=622709>

<sup>11</sup> Según el Oficio N° SS86-2018-DGPI-VMI/MC de fecha 17 de abril de 2018, emitido por la Directora General de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, Ángela Acevedo, en respuesta a un pedido de información de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Multisectorial se ha reunido solo tres veces. La primera, el 5 de enero de 2017 para la presentación de una propuesta de reglamento; la segunda, el 21 de julio de 2017 para aprobar el reglamento y criterios orientadores para el seguimiento de acuerdos; y la tercera, el 29 de noviembre de 2017, en la que se definieron acciones para el seguimiento de los acuerdos. En ninguna participaron los representantes de los pueblos indígenas.

<sup>12</sup> <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2017/NP-209--17.pdf>

<sup>13</sup> <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2016/Reporte-Mensual-de--Conflictos--Sociales--N--148--Junio--2016.pdf>

<sup>14</sup> <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte-Mensual-de--Conflictos--Sociales--N-136-Junio-2015.pdf>

## Compromiso 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 de 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 de cierre:** julio 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		Fin de término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?						
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado		Limitado		Sustancial		Completo		Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
				✓		✓	✓				✓						✓	✓					✓		

### Objetivo del compromiso

El compromiso buscaba institucionalizar la participación ciudadana mediante mecanismos de fiscalización y vigilancia social a los procesos del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) “Qali Warma”. Apuntaba a una gestión eficiente de los recursos públicos en base a la veeduría ciudadana en las propias entidades educativas, con un enfoque preventivo y propositivo, de generación de alertas y recomendaciones.

Con ese objetivo se propuso validar un registro de actores sociales interesados en el seguimiento a la gestión del PNAE “Qali Warma”, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), capacitarlos y convenir con ellos un plan de vigilancia sobre este programa.

### Cumplimiento

#### Medio término: Sustancial

En 2016 se validó el directorio de actores sociales para Qali Warma, acreditando 300 veedores para participar en los 116 comités de compras. Se verificó la participación efectiva de 254 personas.

Si bien no se llevaron a cabo reuniones específicas para comprometer la participación de veedores, se logró el objetivo. En el primer año de vigencia del plan también 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.

Se logró suscribir cinco convenios para vigilancia social del programa Qali Warma. La vigilancia ciudadana se venía realizando de manera continua, incluso antes del inicio de plan de acción, a través del Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana. Este comité se constituyó para vigilar todos los programas sociales del MIDIS a través del trabajo de voluntarios y alertas enviadas por ciudadanos. Hasta julio de 2016, se recibieron 493 alertas, de las cuales se respondieron 477, lo que representó un incremento de casi el doble con respecto al año 2015.

Se registraron 405 fichas de vigilancia entre enero y julio del 2016, lo que se puede calificar como acciones de vigilancia ciudadana. Aunque este proceso se inició en 2012, fuera del marco del plan de acción, se considera que el cumplimiento del compromiso fue sustancial al medio término del plan. Restaba completar el compromiso incrementando las acciones de vigilancia y estructurándolas a través de convenios con los actores sociales reconocidos. Se puede consultar el informe de medio término para mayor detalle.

### **Fin de término: Sustancial**

Desde agosto de 2016, la Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación del Programa “Qali Warma” recolecta información para actualizar el mapeo de actores, incorporando a la vigilancia a las instituciones líderes en sus comunidades que participan en las asistencias técnicas y el trabajo voluntario de los tenientes gobernadores. Esta actualización permanente de la “Base de Datos de Actores identificados para la Vigilancia Social al PNAE Qali Warma”, se realiza a través de las Unidades Territoriales (UT). La información está siendo consolidada para contar con un directorio de actores sociales a nivel nacional.

Se han sistematizado los compromisos de los actores sociales en relación a las acciones de vigilancia que deciden realizar. Esta información se está procesando en el Sistema Integrado de Gestión Operativa del PNAE Qali Warma, en una ventana denominada Mapeo de Actores, a fin de agilizar la actualización de los actores sociales por parte de las mismas Unidades Territoriales. Esta información se encuentra en proceso de registro y validación, según información brindada al MRI por los responsables de su implementación en el MIDIS<sup>1</sup>.

Según el informe de autoevaluación del Gobierno, al mes de junio de 2017 las UT cuentan con un directorio de actores actualizado y validado de acuerdo a los lineamientos impartidos por la Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación. Asimismo, las UT han sostenido reuniones de coordinación e intercambio de propuestas con representantes de otras entidades mixtas, con el objetivo de compartir instrumentos de veeduría y vigilancia social.

Entre enero y junio de 2017 se ha realizado 446 actividades de asistencia técnica en las 27 UT, con la participación de 6.819 actores sociales<sup>2</sup>.

A junio de 2017 el programa había recibido 538 alertas relacionadas al proceso de “compra 2017” de las cuales se respondieron 432 dentro de los plazos establecidos en el Protocolo sobre el Proceso de Atención de Alertas presentadas en las acciones de veeduría y vigilancia<sup>3</sup>.

Aunque el avance es sustancial al contarse con un Directorio de Actores Sociales validado, y haberse realizado acciones de capacitación y vigilancia continua; completar el compromiso requería reuniones con los actores sociales y firma de convenios específicos. Los convenios no se han incrementado en este segundo año de vigencia del plan de acción, respecto a los cinco suscritos en el primer año. Asimismo, es difícil concluir que se completó el compromiso, visto que el texto de varios de los hitos en el plan de acción no deja claro el alcance esperado de las actividades planteadas. Por ejemplo, el compromiso no especifica cuántas capacitaciones o acciones de vigilancia se esperaba realizar, ni cuántos convenios se buscaba firmar.

En cuanto al último hito, en este periodo se verifica la participación de los actores sociales identificados, quienes aplican los instrumentos que forman parte de los protocolos de vigilancia emitidos por el programa<sup>4</sup>.

## ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

### **Participación ciudadana: Significativamente**

### **Rendición de cuentas pública: Significativamente**

Al inicio del plan de acción, se registraba poca participación ciudadana en la vigilancia del PNAE Qali Warma, así como múltiples denuncias de irregularidades en su distribución, tanto en la prensa como en otras instancias<sup>5</sup>. El compromiso buscaba incrementar y mejorar esta participación a través de actores sociales reconocidos, que integrarían un directorio con los que se firmarían convenios para actividades concretas de vigilancia y corrección de los problemas que hubiera en la distribución de esta ayuda social a los escolares.

De acuerdo a las actas levantadas sobre las acciones de veeduría, disponibles en la página web del programa<sup>6</sup>, las instituciones educativas están reconociendo la función de los vigilantes sociales y respondiendo en alta proporción, dentro del tiempo establecido, a las alertas que emite la ciudadanía, en un proceso de rendición de cuentas que se buscaba como parte del objetivo. Concretamente, al 31 de diciembre de 2017, 59% de los casos alertados se resolvieron parcialmente y 31% de los casos se resolvieron completamente<sup>7</sup>.

Aunque el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana se constituyó antes del plan de acción, amplió su labor durante el periodo del plan. Los veedores ciudadanos alertaron 414 casos con 2.039 puntos críticos en 2015, mientras que se presentaron 730 casos con 4.746 puntos críticos en 2017<sup>8</sup>. También aumentó el número de veedores. Entre junio de 2015 y junio de 2017, el número de comités locales pasó de 1.186 a 1.467 y el número de ciudadanos integrando los comités pasó de 6.905 a 8.380<sup>9</sup>.

De esta manera el avance es sustancial, tanto para las oportunidades de participación ciudadana que abrió el Gobierno en este programa, como para la rendición de cuentas sobre las observaciones emitidas a la labor de los funcionarios responsables del programa Qali Warma. A través de las alertas, por ejemplo, se han identificado problemas recurrentes, tales como falta de asistencia técnica a miembros de los Comités de Alimentación Escolar, malas prácticas higiénicas e infraestructuras dañadas, entre otros<sup>10</sup>.

Adicionalmente, en el último año no se han registrado denuncias numerosas en la prensa nacional sobre el funcionamiento y eficacia del programa, a diferencia de lo que ocurría a inicio de la vigencia del plan de acción<sup>11</sup>. Por otro lado, la finalización del directorio de actores sociales y su validación es un proceso que aún no ha culminado, tras lo cual se espera una mayor eficacia.

## ¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no figura en el siguiente plan de acción. Para la continuidad de las buenas prácticas, lo deseable es que se continúe con estos mecanismos de vigilancia a través del tiempo. En ese sentido, el Gobierno explica que, a excepción de la validación de actores en un directorio que se está sistematizando, las acciones de capacitación y de veeduría son de carácter permanente. Como ejemplo señalan que en noviembre de 2017 se realizó el V Taller de Monitoreo Social, con participación de representantes de organizaciones sociales e instituciones que realizan la veeduría (al proceso de compras) y la vigilancia social (al proceso de gestión del servicio alimentario).

<sup>1</sup> Informe enviado a la investigadora del MRI por correo electrónico en octubre 2017.

<sup>2</sup> Oficio N° 290-2017-MIDIS/SG/OGPPM, del 12 de septiembre de 2017.

<sup>3</sup> Protocolo aprobado con Resolución de Dirección Ejecutiva No. 4695-2016-MIDIS/PNAEQW

---

<sup>4</sup> “Instrumentos para recojo de información,” Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana, <http://www.ctvcperu.org/index.php/2013-07-04-08-44-10/instrumentos>

<sup>5</sup> “Qali Warma, una historia de escándalos y denuncias,” <http://elcomercio.pe/sociedad/ica/qali-warma-historia-escandalos-y-denuncias-noticia-1717460> y “Qali Warma tiene noventa denuncias en menos de 1 año,” <http://diariocorreo.pe/ciudad/qali-warma-tiene-noventa-denuncias-en-menos-77349/>.

<sup>6</sup> “Reporte de alertas,” Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana, <http://www.ctvcperu.org/index.php/2013-07-04-08-44-30/2013-07-04-09-38-45>

<sup>7</sup> “Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana y Qali Warma analizaron la situación de los casos alertados al programa social en los últimos 3 años,” <http://www.ctvcperu.org/index.php/notas-de-prensa/noticias/498-comite-de-transparencia-y-vigilancia-ciudadana-y-qali-warma-analizaron-la-situacion-de-los-casos-alertados-al-programa-social>

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> Los datos a junio de 2015: <https://web.archive.org/web/20160315045338/http://www.ctvcperu.org/index.php/2013-07-04-08-43-34/comites-locales>. Los datos a junio de 2017: <https://web.archive.org/web/20170623194420/http://www.ctvcperu.org/index.php/2013-07-04-08-43-34/comites-locales>. La página actual: <http://www.ctvcperu.org/index.php/2013-07-04-08-43-34/comites-locales>

<sup>10</sup> “Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana y Qali Warma analizaron la situación de los casos alertados al programa social en los últimos 3 años,” <http://www.ctvcperu.org/index.php/notas-de-prensa/noticias/498-comite-de-transparencia-y-vigilancia-ciudadana-y-qali-warma-analizaron-la-situacion-de-los-casos-alertados-al-programa-social>

<sup>11</sup> Se puede ver aquí: <http://rpp.pe/peru/actualidad/hay-64-denuncias-contraprograma-qali-warma-noticia-587747> (antes) y <https://elcomercio.pe/peru/casos-dejan-mal-parado-programa-qali-warma-noticia-478083> (ahora).

## Compromiso 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 de cierre:** mayo 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓			✓				✓		✓	✓					✓			

### Objetivo del compromiso

El objetivo del compromiso fue regular e institucionalizar la participación ciudadana en la etapa previa a los acuerdos plenarios de la Corte Suprema de Justicia. En esta fase, previa al acuerdo pleno, se genera una rueda de análisis, preguntas y respuestas entre los ciudadanos y abogados participantes, con los jueces integrantes de las salas, donde existe la posibilidad de presentar pedidos y ponencias. Luego se produce un debate interno y, posteriormente, se dan a conocer las decisiones de los magistrados.

Al regular esta participación se eliminaría la discrecionalidad con la que actualmente se gestiona la participación de los ciudadanos, entidades privadas y otras entidades públicas en los acuerdos plenarios de la Corte Suprema de la República. Actualmente, depende de la voluntad del Vocal Supremo coordinador, el cual tiene la potestad de permitir, o no, la participación de estos actores.

Así, este compromiso podría posibilitar que los ciudadanos puedan expresarse formalmente ante la Corte, en cuanto a sus sugerencias para mejorar la administración de justicia.

Más concretamente se planteó:

- La emisión de una resolución que, mediante lineamientos, regule la participación de los ciudadanos en la formulación de la agenda de los acuerdos plenarios, bajo la responsabilidad del propio Poder Judicial.

- Solicitar comentarios a los lineamientos, de modo que se pueda incluir la opinión ciudadana y de la comunidad jurídica.
- Difusión pública de la resolución que regule la participación ciudadana en este ámbito, constituyéndose en una política de carácter obligatorio.

## **Cumplimiento**

### **Medio término: No iniciado**

El compromiso no se había iniciado al cumplirse el primer año del plan de acción. No hubo respuesta oficial sobre las razones del retraso. La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de coordinar la implementación de los compromisos, reportó que las actividades se reprogramaron para octubre de 2016, según comunicación remitida por el Poder Judicial a ese despacho. El informe del MRI de medio término consideró, en base a las opiniones de los actores civiles, que debía implementarse el compromiso en lo que restaba del plazo de vigencia del plan de acción.

### **Fin de término: Limitado**

De acuerdo al informe de autoevaluación del Gobierno, el Poder Judicial ha elaborado un documento de trabajo o lineamientos que unifica los distintos plenos de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, el propio Poder Judicial señala<sup>1</sup> que, dada la naturaleza del procedimiento, existen ciertas limitaciones que están siendo superadas para el cumplimiento de este compromiso.

En comunicación dirigida a la investigadora del MRI, en diciembre de 2017, Helder Domínguez<sup>2</sup>, responsable de este compromiso en el Poder Judicial, señala que el borrador de lineamientos está concluido, pero que, a nivel legislativo, el procedimiento sobre precedentes vinculantes o acuerdos plenarios en sede judicial es complejo, porque existe una variedad de leyes o normas jurídicas que regulan los diferentes precedentes judiciales en cuanto a sus formalidades. Por ejemplo, algunos plenos supremos suponen procesos judiciales en trámite. Por esta razón aún no se han publicado.

Lo que sí se ha publicado, aunque con retraso respecto al plazo del plan de acción, son resoluciones expedidas por la Presidencia del Poder Judicial o por el presidente de una de las Salas Jurisdiccionales de la Corte Suprema, convocando a determinados plenos supremos según la materia jurídica a debatir. En esos escenarios viene participando la ciudadanía, proponiendo temas y opinando sobre los temas elegidos para un determinado pleno. Un ejemplo es el pleno casatorio que se convocó para tratar el tema del lavado de activos<sup>3</sup> en septiembre 2017.

## **¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?**

### **Participación ciudadana: Marginalmente**

No existiendo un mecanismo estandarizado para la participación ciudadana en las reuniones previas a los acuerdos casatorios de la Corte Suprema, ésta estaba sujeta a la sala específica donde se llevaba a cabo y bajo normas discrecionales. El compromiso pretendía estandarizar esa participación e institucionalizarla para fomentar un mayor debate y contribuciones.

Aunque no se han aprobado lineamientos para la participación, la Corte Suprema ha empezado a darle publicidad a las convocatorias de participación previa a las sesiones plenarias<sup>4</sup>, por lo que los ciudadanos tienen mayor oportunidad de participación en ellas. Igualmente, aunque no en todos los casos, sí se han recogido los aportes ciudadanos en los acuerdos. Las Salas Jurisdiccionales de la Corte Suprema mencionan, en sus acuerdos plenarios o sentencias plenarios, a los ciudadanos o instituciones que participan cuando corresponde<sup>5</sup>.

Así pues, pese a que ya existe un borrador de los lineamientos que institucionalizarán y mejorarán esa participación, no se han difundido ni se ha solicitado la contribución de la propia ciudadanía para su elaboración. Por esta razón el avance es considerado marginal.

### ¿Se incorporó en el siguiente plan?

El compromiso no se incorporó en el siguiente plan de acción. El Gobierno señala en su informe de autoevaluación que, si bien el avance del compromiso es limitado, su implementación está en marcha. De completarse, esta acción podría tener un potencial transformador, dado que el Poder Judicial es una de las instituciones menos confiables, según los sondeos de opinión que se citaron en este informe, mientras que la participación ciudadana siempre contribuye a legitimar las decisiones de Gobierno, en este caso, del Poder Judicial.

---

<sup>1</sup> Oficio N° 8405-2016-SG-CS-PJ, enviado por el Poder Judicial a la PCM.

<sup>2</sup> Comunicación remitida vía correo electrónico.

<sup>3</sup>[https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s\\_cortes\\_suprema\\_home/as\\_inicio/as\\_enlaces\\_destacados/as\\_imagen\\_prensa/as\\_notas\\_noticias/2017/cs\\_n-pj-convoca-a-comunidad-juridica-para-pleno-casatorio-sobre-lavado-de-activos-20092017](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s_cortes_suprema_home/as_inicio/as_enlaces_destacados/as_imagen_prensa/as_notas_noticias/2017/cs_n-pj-convoca-a-comunidad-juridica-para-pleno-casatorio-sobre-lavado-de-activos-20092017)

<sup>4</sup> <http://legis.pe/wp-content/uploads/2017/09/Las-siete-cuestiones-que-se-abordar%C3%A1n-en-el-VI-Pleno-Jurisdiccional-Supremo-Laboral-y-Previsional.pdf>

<sup>5</sup> En esta sentencia plenaria casatoria sobre lavado de activos, se menciona las peticiones previas de diversos actores civiles [http://revistalawyer.com/wp-content/uploads/2017/11/SUPREMA\\_PLENO\\_CASATORIO\\_LAVADO\\_ACTIVOS\\_25\\_oct\\_2017.pdf](http://revistalawyer.com/wp-content/uploads/2017/11/SUPREMA_PLENO_CASATORIO_LAVADO_ACTIVOS_25_oct_2017.pdf)

### 3. Rendición de cuentas

#### ★Compromiso 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 de cierre:** febrero 2016

**Nota editorial:** Este compromiso es estelar porque es medible, claramente relevante a los valores de la AGA, tiene un impacto potencial transformador y ha sido sustancialmente o completamente implementado.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
				✓	✓		✓					✓		✓		✓			✓		

##### Objetivo del compromiso

El objetivo del compromiso fue posibilitar a los ciudadanos fácil acceso 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. Al inicio del plan, el Estado no informaba u orientaba respecto de la obligación de los titulares de las entidades de elaborar informes y realizar audiencias de rendición de cuentas. Esta información estaba disponible en la red de manera limitada y era difícil de entender por usar lenguaje muy técnico.

Más concretamente, el compromiso propuso:

- Diseñar un aplicativo web mediante el cual 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.
- 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.
- Llevar a cabo un plan de difusión y capacitación a nivel nacional para el uso de esta herramienta.

## Cumplimiento

### Medio término: Limitado

En el informe de medio término, a un año de vigencia del plan de acción, se reportó un avance limitado. La Contraloría General de la República había emitido 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”. Con la norma<sup>1</sup> 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 había culminado el diseño de la herramienta informática prevista en junio de 2016.

No obstante, quedó pendiente la aprobación del aplicativo informático, la capacitación a los funcionarios y la difusión, a nivel nacional, programada para diciembre de 2016. Para esa fecha se reprogramó la implementación total del compromiso, antes prevista para febrero del mismo año.

### Fin de término: Completo

En septiembre de 2016 se subió a la página web de Contraloría el aplicativo informático “Rendición de cuentas”<sup>2</sup>, de uso obligatorio por parte de los titulares de las entidades desde el 10 de octubre de 2016.

Según afirma el Gobierno en su informe de autoevaluación<sup>3</sup>, en octubre de 2016 se realizó el lanzamiento de la herramienta tecnológica mediante el Portal Institucional, el diario oficial El Peruano, talleres, comunicación a titulares, comunicación a jefes de OCI y a funcionarios públicos. También señala que se han desarrollado 20 talleres de capacitación en el uso de la herramienta, tanto en Lima (2016)<sup>4</sup>, como en cuatro regiones: Huánuco, Cusco, Ica y Ayacucho (2017)<sup>5</sup>. Pese a estas acciones de difusión, tanto el lanzamiento, como la capacitación están enfocados hacia los funcionarios públicos. No se ha considerado la difusión masiva y la capacitación a ciudadanos, para su uso.

En diciembre de 2016 se promulgó la Ley N° 30518<sup>6</sup> que aprueba el presupuesto nacional para 2017. En uno de sus artículos dispone la obligatoriedad de que los titulares de las entidades implementen el aplicativo de Rendición de Cuentas<sup>7</sup> cada año fiscal y, con ello, se permita a los ciudadanos acceder a sus informes sobre la ejecución de su presupuesto y las decisiones adoptadas en el ejercicio de su función.

Dados los avances realizados durante el segundo año de implementación del plan, entre ellos la implementación del aplicativo, la difusión del mismo y las capacitaciones, se considera que el Gobierno completó el compromiso.

## ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

### Acceso a la información: Marginalmente

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.

El aplicativo implementado puso al alcance de la población una herramienta para acceder más fácilmente a los informes de rendición de cuentas del Gobierno, por lo que, en este sentido, hubo un avance importante. El nuevo aplicativo permite filtrar informes por fecha, tipo de informe, sector, nivel de Gobierno y región, entre otros criterios.

Una revisión al sitio donde se encuentran los informes<sup>8</sup> revela que, tal como se señala en el informe de medio término, el compromiso no clasifica para ser relevante a la rendición de cuentas (según la definición de este valor por la AGA), sino al acceso a la información. El aplicativo muestra un formato proporcionado por Contraloría para ser llenado por los titulares de pliego, donde se puede acceder a información sobre presupuestos y metas de gestión. Sin embargo, no permite interacción u otro mecanismo que permita a los ciudadanos interpelar a la autoridad o recibir una respuesta a alguna inquietud concreta.

Cabe destacar también que varias entidades obligadas a rendir cuentas aún no lo están haciendo. Según la Contraloría, más de 2.400 autoridades debieron publicar informes de rendición de cuentas para el año 2017<sup>9</sup>. Sin embargo, el aplicativo solo muestra alrededor de 1.500 informes que cubren ese año, lo que pone de relieve el alto nivel de incumplimiento. Este hecho se confirma a través de los medios, que señalan que menos del 50% de las entidades gubernamentales en ciertas regiones presentaron informes.<sup>10</sup>

Por otro lado, el formato de los informes es ordenado, pero contiene diversidad de términos técnicos, mostrando en gran parte información de tipo cuantitativa y no cualitativa. Por estas razones se considera que, si bien el compromiso muestra un avance positivo, existen varias áreas de mejora.

### ¿Se incorporó en el siguiente plan?

El compromiso no se incluyó en el siguiente plan de acción. El Gobierno consideró el compromiso completado, pero quedó pendiente la tarea del lanzamiento público. En el futuro, si se quiere que tenga efectos en el área de la rendición de cuentas, sería importante plantear acciones de capacitación a los ciudadanos para que utilicen la herramienta puesta a su disposición. Además, se podría idear un mecanismo adicional para permitir la interacción y el diálogo con la ciudadanía, en el que sea posible cuestionar a las autoridades y obtener una respuesta.

---

<sup>1</sup> [http://www.rendiciondecuentas.gob.pe/files/DIRECTIVA\\_N015-2016-CGGPROD.pdf](http://www.rendiciondecuentas.gob.pe/files/DIRECTIVA_N015-2016-CGGPROD.pdf)

<sup>2</sup> <https://apps1.contraloria.gob.pe/RRCC/ConsultaRC/Index>

<sup>3</sup> Informe de autoevaluación de fin de término, pág. 27

<sup>4</sup> Como se hizo notar en el informe de medio término, si el aplicativo recién fue lanzado en el mes de octubre, estas capacitaciones no podrían haber versado, salvo una parte sobre el aplicativo, por lo que no se puede determinar cuántos funcionarios fueron capacitados específicamente en el uso de la herramienta tecnológica.

<sup>5</sup> Oficio N° 962-2017-CG/SGE

<sup>6</sup> <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-presupuesto-del-sector-publico-para-el-ano-fiscal-201-ley-n-30518-1459891-1/>

<sup>7</sup> SEPTUAGÉSIMA OCTAVA. Dispónese que, a partir de la vigencia de la presente norma, y en los años fiscales subsiguientes, las entidades públicas, de los tres niveles de Gobierno, están obligadas a registrar en el Aplicativo Informático “Rendición de Cuentas de Titulares” a cargo de la Contraloría General de la República, los Informes de Rendición de Cuentas de Titulares, conforme a lo que establezcan las normas que emita ese Organismo Superior de Control. Los Informes de Rendición de Cuentas de Titulares deben formar parte de los contenidos a ser expuestos por las entidades, en las Audiencias Públicas dirigidas a los ciudadanos conforme las normas específicas que generen dicha obligación.

<sup>8</sup> <http://www.rendiciondecuentas.gob.pe/>

<sup>9</sup> “Más de 2.400 autoridades deberán presentar su rendición de cuentas ante la Contraloría,” 9 abril 2018, <https://gestion.pe/peru/politica/2-400-autoridades-deberan-presentar-rendicion-cuentas-contraloria-231072>

<sup>10</sup> “Menos del 50% de entidades de Moquegua presentó a Contraloría su Informe de Rendición de Cuentas 2017,” <https://prensaregional.pe/moquegua/mariscal-nieto/moquegua-mariscal-nieto/menos-del-50-de-entidades-de-moquegua-presento-a-contraloria-su-informe-de-rendicion-de-cuentas-2017/>. Ver también: “Solo 47% de entidades públicas rindió cuentas a la Contraloría,” <https://larepublica.pe/sociedad/1245630-47-entidades-publicas-rindio-cuentas-contraloria>.

## Compromiso 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-.

**Instituciones 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 de cierre:** julio 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		Fin de término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?						
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado		Limitado		Sustancial		Completo		Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
													✓	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗					
			✓			✓	✓			✓			✓	✓							✓				

### Objetivo del compromiso

El objetivo del compromiso fue que los gobiernos regionales y locales rindieran cuentas con estándares mínimos, de acuerdo a unos lineamientos desarrollados con ese fin. Estos lineamientos serían consultados con la sociedad civil, antes de su aprobación y puesta en marcha.

Antes de la formulación del compromiso las audiencias de rendición de cuentas no cumplían requisitos como el plazo mínimo de convocatoria, la programación en un lugar accesible, la anticipación de los temas de la agenda y un marco general apropiado para la rendición de cuentas.

Concretamente el compromiso se propuso:

- Elaborar lineamientos obligatorios para las audiencias de rendición de cuentas, con el aporte de la sociedad civil.
- Capacitación de funcionarios involucrados para prueba piloto en audiencias con esos lineamientos.
- Reporte de mejoras encontradas para tener en cuenta en su aplicación general.

## Cumplimiento

### **Medio término: No iniciado**

De acuerdo al informe de autoevaluación del Gobierno, al finalizar el primer año de vigencia del plan de acción, las actividades para el cumplimiento de este compromiso no se habían iniciado y fueron reprogramadas para junio de 2017. La PCM informó que el compromiso se retrasó porque los representantes de las organizaciones de la sociedad civil enviaron sus observaciones a los Términos de Referencia para la contratación del consultor a destiempo, cuando vencían los plazos administrativos para el cierre presupuestal del año 2015.

### **Fin de término: No iniciado**

Al término del plazo de vigencia del plan de acción, no se realizaron las actividades previstas. En su informe de autoevaluación, el Gobierno señala como causa que las organizaciones de la sociedad civil que iban a formar parte del grupo de trabajo, comunicaron su decisión de suspender el acompañamiento al proceso de implementación del plan. Por este motivo no fueron convocadas y el compromiso quedó pendiente. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil Ciudadanos al Día y Propuesta Ciudadana, involucradas en el compromiso, reiteraron su decisión de no participar en la implementación del plan de acción, tal como se había aprobado, al considerar que no era fruto del consenso logrado, por las modificaciones introducidas por el Gobierno.

## ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

### **Participación ciudadana: No cambió**

### **Rendición de cuentas pública: No cambió**

Al inicio de la implementación del plan de acción, de acuerdo a un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo, citado en el plan, en las audiencias de rendición de cuentas se daban los siguientes problemas: las entidades empleaban diferentes criterios para definir el lugar; no cumplían con la convocatoria a la audiencia con al menos 30 días de anticipación; no brindaban mayor información sobre los logros, avances y dificultades de la gestión; ni su relación con lo establecido en su respectivo plan de desarrollo.

Con la implementación del compromiso se esperaba contar con una directiva que precisara criterios para una efectiva rendición de cuentas considerando en la convocatoria opciones adecuadas para: lugar, plazo de anticipación, contenidos de los informes, entre otros que harían al Gobierno más abierto atendiendo la demanda ciudadana de obtener respuestas.

Debido al retiro de los representantes designados por la sociedad civil organizada, no se realizaron reuniones para proponer los lineamientos y no se inició el compromiso. Por esta razón, se considera que el estado actual no cambió en lo que respecta tanto a la participación ciudadana como a la rendición de cuentas pública.

## ¿Se incorporó en el siguiente plan?

El compromiso no figura en el siguiente plan de acción. Sin embargo, si en un futuro retoman este compromiso, cabe resaltar las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, que realizó una evaluación de las audiencias de rendición de cuentas. Según el informe anual de la Defensoría del año 2016<sup>1</sup>, la supervisión se sustentó en los criterios y en las recomendaciones formuladas en el “Manual de Consulta sobre Rendición de Cuentas y Portales de Transparencia”<sup>2</sup>.

Como resultado de la supervisión, se recomendó:

“Regular el desarrollo de las audiencias públicas de rendición de cuentas mediante ordenanza regional o municipal, previa consulta a los consejos de coordinación regional o local. De igual

modo, se recomendó elaborar el informe de rendición de cuentas tomando como referencia el Plan de Desarrollo Regional o Local Concertado, a fin de poder informar a la población sobre los avances, logros y dificultades de la gestión pública para alcanzar las metas de desarrollo. Finalmente, se sugirió difundir la agenda de la audiencia junto con la convocatoria y establecer un plazo para que la población tenga la posibilidad de solicitar la incorporación de temas de interés general. Asimismo, se recordó que la audiencia pública debe ser un espacio de interrelación entre las autoridades y los ciudadanos. Por ello, es importante promover la asistencia de la ciudadanía y concederles un espacio de intervención”<sup>3</sup>.

Dado que el propio Gobierno elaboró el texto del compromiso al detectar las deficiencias en la forma en que se realizan actualmente las audiencias de rendición de cuentas en gobiernos subnacionales, avanzaría en su objetivo si acata las recomendaciones que hace la Defensoría del Pueblo para mejorar las audiencias, permitir la participación ciudadana y llevar la rendición de cuentas a un nivel real, sin que se pierda de vista los objetivos de este mecanismo.

---

<sup>1</sup> [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/Informe\\_anual\\_completo\\_2016.1.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/Informe_anual_completo_2016.1.pdf). Página 113.

<sup>2</sup> Documento elaborado por la Defensoría del Pueblo, al no existir un marco normativo que regule el procedimiento para el desarrollo de las audiencias públicas de rendición de cuentas a cargo de los gobiernos regionales y locales.

<sup>3</sup> Informe anual 2016 de la Defensoría del Pueblo, pág. 113

## Compromiso 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).

**Instituciones responsables:** Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Economía y Finanzas.

**Instituciones 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 de cierre:** julio 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
				✓	✓				✓				✓				✓				

### Objetivo del compromiso

El objetivo fue contar con un instrumento que permitiera identificar el gasto público destinado a la niñez, con consenso interinstitucional. Se esperaba disponer 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. Así se podría dar seguimiento a la toma de decisiones en favor de este grupo de la población y, adicionalmente, garantizar que los encargados de la ejecución del gasto informen periódicamente y con un estándar determinado.

El compromiso, como fue redactado, es relevante al acceso a la información. Sin embargo, no se consideró relevante al valor de rendición de cuentas públicas, tal como lo define la AGA, porque 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 no figura en el texto del compromiso.

## **Cumplimiento**

### **Medio término: Sustancial**

A medio término, el grado de cumplimiento del compromiso era sustancial. Dos de los tres hitos del compromiso ya estaban cumplidos antes de comenzar el periodo de vigencia del plan de acción, mientras que en el otro hito hubo un retraso significativo. Las actividades del compromiso se realizaron en el marco del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA), que fue creado en el año 2012, si bien el reporte anual que se realiza desde entonces no incluye la información de gasto de manera específica.

El documento de taxonomía y propuesta de seguimiento del gasto público en la infancia, niñez y adolescencia (hito 1) se publicó en junio de 2014, antes de la fecha de inicio del plan de acción<sup>1</sup>. Este documento se presentó en agosto y septiembre del año 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. Tal como señala el informe de avance, la taxonomía (clasificación y desagregado del gasto) también fue incorporada al seguimiento del PNAIA (hito 3) en junio de 2014, antes de la vigencia del plan de acción<sup>2</sup>.

Desde el año 2014, se elaboraron boletines semestrales conteniendo el gasto ejecutado, el nivel de ejecución por niveles de Gobierno, prioridades, y cifras comparativas respecto a años anteriores (hito 2). Sin embargo, el último boletín publicado<sup>3</sup> en el portal del MEF es el que corresponde al gasto en el primer semestre de 2015, periodo que aún no está comprendido en este plan de acción de la AGA. No se publicaron nuevas ediciones del boletín hasta el final del primer año de implementación del plan, por lo que el cumplimiento del hito 2 fue limitado.

### **Fin de término: Limitado**

Al concluir el plan de acción, se registró avances en uno de los hitos, pero hubo un retroceso en la implementación de otro. El primer hito permaneció completo debido a la publicación del documento de taxonomía y propuesta en junio de 2014, citado más arriba.

En lo que respecta a los boletines semestrales con la información detallada sobre el gasto o inversión en la infancia (hito 2), este boletín sólo se publicó hasta septiembre del año 2016, última edición que puede verse en su sitio web<sup>4</sup>. Aunque esto representa una mejora respecto al nivel de cumplimiento a medio término, el objetivo del hito no se cumplió cabalmente.

Respecto al hito relacionado con la inclusión de esta información en el informe anual del PNAIA (hito 3), el informe de autoevaluación del Gobierno señala que el compromiso fue concluido al presentar el Informe Anual en el marco del PNAIA, correspondiente al año 2015, en noviembre de 2017. Sin embargo, el periodo que comprende este informe abarca hasta junio de 2017, por lo que el informe anual del PNAIA no corresponde al cumplimiento del compromiso. Por otro lado, a la fecha de redacción de este informe no se han publicado los informes anuales de los ejercicios 2016 y 2017, que abarcan el compromiso.

## **¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?**

### **Acceso a la información: Empeoró**

El problema que abordaba el compromiso fue 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.

Si bien esta información comenzó a publicarse a través de boletines trimestrales, su publicación se interrumpió en septiembre de 2016. Además, cabe destacar que los boletines empezaron a publicarse en 2014, previo al inicio del plan de acción. El informe de autoevaluación del Gobierno confirma que las publicaciones se detuvieron, pero no da razones. Por otra parte, al tratarse de una comisión

multisectorial en la que participan varios ministerios, no hay uno que asuma formalmente la responsabilidad por el cumplimiento o los retrasos.

Asimismo, el informe anual del PNAIA, en el que se incluye la información sobre inversión, se publica cada vez con mayor retraso. El informe anual del año 2014 se publicó en noviembre de 2015<sup>5</sup> y el informe anual de 2015 se publicó en noviembre de 2017, con lo que no se está cumpliendo el compromiso que consistía en facilitar oportunamente esta información. En ese sentido, la información disponible por la acción del Gobierno tiene un desfase mayor que al inicio del plazo vigente para el plan de acción.

Si bien el informe anual ahora incorpora una taxonomía que define mejor los indicadores y criterios para dar seguimiento al gasto público, el retraso en su publicación no permite que los ciudadanos vigilen de manera oportuna. Adicionalmente, el informe PNAIA incorporó la taxonomía por primera vez en el año 2014, antes de que iniciara el plan de acción.

### **¿Se incorporó en el siguiente plan?**

Este compromiso no figura en el siguiente plan de acción. Aunque el Gobierno señaló en su informe de autoevaluación que se espera la continuidad y sostenibilidad del compromiso, los hechos muestran que la información se publica cada vez con mayor retraso. Por esta razón se sugiere que se retome la actividad de publicar los boletines semestrales y el informe anual, con información específica de la inversión del estado en la niñez, para los fines que estaba previsto. Por otro lado, es importante que los compromisos incluidos en futuros planes de acción de la AGA no contengan actividades ya cumplidas, pues los mismos deben definir acciones de gobierno abierto resultado de procesos de co-creación y a ser realizadas durante el periodo comprendido por el plan de acción en cuestión.

---

<sup>1</sup> El documento se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://www.unicef.org/peruspanish/gasto-publico-ninos-ninas-adolescentes-2014.pdf>.

<sup>2</sup> *Ibid.*, página 26.

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

<sup>4</sup> [https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Boletin-Inv-publica\\_03-2016.pdf](https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Boletin-Inv-publica_03-2016.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/iv-informe-avances-PNAIA-2015.pdf>

## 4. Mejora de servicios públicos

### ☛ Compromiso 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 de cierre:** octubre 2016

**Nota editorial:** Este compromiso es estelar porque es medible, claramente relevante a los valores de la AGA, tiene un impacto potencial transformador y ha sido sustancialmente o completamente implementado.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Fin de término		Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
															Sustancial	Completo					
				✓	✓		✓				✓			✓	✓				✓		

#### Objetivo del compromiso

El objetivo del compromiso fue poner a disposición de los ciudadanos las bases 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. Al momento de formularse el compromiso no existía una política de datos abiertos en el Estado, ni se publicaba la información usando estándares abiertos e interoperables en formatos estructurados y reutilizables. Concretamente el objetivo propuso:

- Aprobar una estrategia y metodología definida para la apertura de datos del Estado.
- Crear el Portal de Datos Abiertos del Estado Peruano.
- Aprobar y publicar una norma técnica de datos abiertos.

## Cumplimiento

### Medio término: Sustancial

El avance del compromiso era sustancial al medio término, aunque había excedido los plazos inicialmente establecidos. Se había culminado el documento sobre el modelo conceptual y la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales y estaba pendiente de aprobación por la alta dirección de la PCM. 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 enero de 2016 se inició la operación del portal <http://www.datosabiertos.gob.pe/> (hito 2) en versión beta (piloto) donde se implementaron varias de las mejoras sugeridas por funcionarios y ciudadanos, mientras que la norma técnica (hito 3) se reprogramó para el primer semestre de 2017.

### Fin de término: Completo

En enero de 2017 se aprobó la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales, mediante DS-016-2017-PCM<sup>1</sup> con lo que se definió una metodología para la apertura de datos del Estado. El documento propone varias líneas de acción, entre ellas el establecimiento del marco institucional y normativo, el desarrollo de la infraestructura tecnológica de datos abiertos y la promoción de iniciativas y espacios participativos y colaborativos de apertura y reutilización. El documento está publicado en el sitio web de la PCM<sup>2</sup>.

Además, con el mismo Decreto Supremo, se creó el Portal Nacional de Datos Abiertos del Estado Peruano (terminando el periodo de prueba), como un sistema informático que facilita el acceso al Catálogo Nacional de los Datos Abiertos de la Administración Pública. Se creó utilizando una plataforma ad hoc para la gestión de los datos abiertos denominada DKAN y está en uso en su página web<sup>3</sup>.

Como parte de la estrategia se diseñaron los instrumentos que facilitan la recolección, publicación, difusión y reutilización de los datos abiertos<sup>4</sup>. Así, se aprobó también en febrero de 2017 un Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú<sup>5</sup> que, para fines prácticos, junto a la Guía Rápida para la implementación de los datos abiertos en las entidades públicas, sustituye por el momento a la Norma Técnica prevista como parte del compromiso.

Una navegación aleatoria permite verificar la amigabilidad y funcionalidad del Portal de Datos Abiertos. Al final del plan de acción en julio de 2017, había 416 bases de datos<sup>6</sup> publicadas por siete instituciones gubernamentales<sup>7</sup>.

Finalmente se ha podido verificar que otras entidades han implementado su política de datos abiertos en su respectiva página de transparencia, como puede apreciarse en los enlaces<sup>8</sup> citados. Por esta razón, se considera que se ha completado el compromiso.

## ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

### Acceso a la información: Significativamente

Según el Gobierno, el problema que abordaba el compromiso era la diversidad de formatos, estándares y criterios con los que las diferentes entidades del Estado peruano iban publicando información y datos, por lo que no siempre podían ser reutilizados por los ciudadanos y las empresas que los requerían.

La solución propuesta, según el texto del compromiso, fue: “Promover la publicación de datos abiertos utilizando estándares abiertos e interoperables... en formatos estructurados y reutilizables”.

En la actualidad, la ciudadanía puede acceder mediante el nuevo Portal Nacional de Datos Abiertos a gran cantidad de información, buscándola por entidad pública, temas, periodo, etc. Además, la estandarización de formatos permite su reutilización y almacenamiento, lo que mejora sustancialmente la posibilidad de acceder a los datos por parte de la ciudadanía. Representa un

avance significativo respecto a la situación preexistente, en la que los datos gubernamentales se encontraban dispersos y en formatos no reutilizables.

El portal además está en proceso de ampliación. Entre julio de 2017 y mayo de 2018, el número de bases de datos disponibles pasó de 416 a 1.047<sup>9</sup>. De igual manera aumentó a 15 el número de instituciones gubernamentales que publican datos, entre ellas la Municipalidad Metropolitana de Lima, que contribuye con más de 200 bases de datos<sup>10</sup>.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la nueva Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales y el nuevo portal de datos abiertos son desarrollos clave que muestran que el Perú se está moviendo en la dirección correcta<sup>11</sup>. La OCDE además señala que estas nuevas herramientas son piedras angulares pero en sí mismas, son condiciones insuficientes para crear valor. Más concretamente, la OCDE destaca que la reutilización de los datos es un requisito clave que va más allá de la publicación de datos y que requiere acciones concretas que promuevan el uso de la información disponible.

Según el informe del Open Data Barometer, para 2015<sup>12</sup>, en Latinoamérica el avance en iniciativas de datos abiertos estaba concentrado en sólo cuatro países: México, Brasil, Uruguay y Colombia; mientras el resto de la región (Chile, Ecuador, Perú, Costa Rica, Argentina y Venezuela) reducían sus puntajes en relación al reporte del año anterior (2014). Sin embargo, el último reporte del Open Data Barometer corresponde al año 2016, por lo que no refleja los cambios completados en 2017. No obstante, muestra mejoras respecto al 2015, como puede verse en el indicador del país<sup>13</sup>.

### ¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incorporó en el siguiente plan de acción. Aunque el compromiso se ha considerado completo, falta la formalidad de la aprobación de una norma técnica para la publicación de datos por parte de las entidades gubernamentales, lo que prevendrá futuras incompatibilidades técnicas y problemas derivados. Asimismo, potenciaría su uso una estrategia de difusión masiva de la existencia del portal de datos. La OCDE, por otro lado, recomienda consultar e intercambiar información con la comunidad de reusuarios. En este sentido, la OCD afirma: “El Gobierno peruano podría considerar expandir el rango de actores involucrados a través de sus prácticas de consulta para aumentar la participación y contribución del sector privado. La consulta y el intercambio de información con la comunidad de reusuarios es esencial para crear un sector público digno de confianza”<sup>14</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Modelo-y-Estrategia-DAG-del-Peru.pdf>

<sup>2</sup> <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/Estrategia-Nacional-de-Datos-Abiertos-2017-2021.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.datosabiertos.gob.pe/>. El portal cuenta con las siguientes categorías:

- Prosperidad Económica
- Gobernabilidad
- Educación
- Salud
- Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Desarrollo Social
- Energía
- Agua y Saneamiento
- Transporte
- Desarrollo Urbano
- Alimentación y Nutrición
- Sociedad de la Información

<sup>4</sup> <http://www.datosabiertos.gob.pe/sobre-el-portal-nacional-de-datos-abiertos>

<sup>5</sup> <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Modelo-y-Estrategia-DAG-del-Peru.pdf>

<sup>6</sup> Ver la versión archivada de la página web aquí:

<https://web.archive.org/web/20170705064422/http://www.datosabiertos.gob.pe/search/type/dataset>

---

<sup>7</sup> Ver la versión archivada de la página web aquí:

<https://web.archive.org/web/20170705082542/http://www.datosabiertos.gob.pe/organizaciones>

<sup>8</sup> Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica:

<http://datos.concytec.gob.pe/>, Programa Productivo Agrario Rural: <http://datos.agrorural.gob.pe/>, Gobiernos Locales:

Municipalidad Metropolitana de Lima <http://datosabiertos.munlima.gob.pe/> 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: Gobierno Regional la Libertad <http://www.regionlalibertad.gob.pe/datosabiertos/> Fuente: Memorando N° 568-2016-PCM/ONGEI, del 15.09.16

<sup>9</sup> Portal Nacional de Datos Abiertos, Dataset, <http://www.datosabiertos.gob.pe/search/type/dataset>

<sup>10</sup> Portal Nacional de Datos Abiertos, Organizaciones, <http://www.datosabiertos.gob.pe/organizaciones>

<sup>11</sup> “Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú,” Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 28 de febrero de 2017, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru\\_9789264265226-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page1), página 277.

<sup>12</sup> Ver <http://opendatabarometer.org/3rdedition/regional-report/latin-america/?lang=es#overview>

<sup>13</sup> Ver [http://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?\\_year=2016&indicator=ODB&detail=PER](http://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?_year=2016&indicator=ODB&detail=PER)

<sup>14</sup> “Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú,” Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 28 de febrero de 2017, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru\\_9789264265226-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page1), página 278.

## Compromiso 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 de cierre:** marzo 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		Sin relevancia clara						✓				✓				✓		

### Objetivo del compromiso

El objetivo planteado fue incrementar el número de servicios en línea ofrecidos a los ciudadanos, en tres entidades públicas del Poder Ejecutivo, para permitir a las personas el uso de esta facilidad a través de dispositivos móviles. La solución propuesta fue ofrecer estos servicios a través del Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (Ventanilla Única del Estado) y de una página web de gobierno móvil, posibilitando la realización de trámites a través de distintos dispositivos electrónicos (multicanal) con una sola clave.

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.

### Cumplimiento

#### Medio término: Sustancial

A medio término existía un “Catálogo de Servicios de la Administración Pública” (hito 1) elaborado por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI), el cual se presentó en julio de 2014<sup>1</sup>.

Listaba entonces un total de 764 servicios en línea web y 18 servicios en línea móvil. Sin embargo, el informe de medio término precisaba que esta actividad no es atribuible al plan de acción debido a que se efectuó antes del plazo de vigencia del plan evaluado.

El Gobierno informó que en junio de 2016 se creó la app Módulo de Atención al Ciudadano (MAC), que contenía servicios en línea móvil y podía ser descargada como cualquier aplicación. Aunque se informó que el catálogo de aplicaciones móviles<sup>2</sup>(hito 2) tenía en ese momento 72 apps (41 implantadas en 2015 y 31 en 2016), esto no se pudo verificar en una búsqueda común en el enlace proporcionado.

Además, se verificó que 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. Sin embargo, el concurso nacional, tal como especifica el texto del compromiso (hito 3), aún no se había realizado.

En cuanto a la capacitación de funcionarios en el desarrollo de aplicaciones móviles (hito 4), se llevaron 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 pero en los reportes elaborados con este fin, no se precisa el número de asistentes. No se mostró evidencia de que se hubieran desarrollado nuevas aplicaciones como resultado de estas actividades de capacitación.

Los servicios en línea habían sido concentrados en el “Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas” (hito 5) en la que figuraban 674 servicios en línea, registrándose hasta entonces un total de 45.654 trámites realizados y 1.103.266 accesos. Según informó el ONGEI, había 11 entidades incorporadas en el portal brindando servicios en línea, incluidos los dispositivos móviles.

La demora en la implementación de dos hitos se atribuyó a la falta de disponibilidad presupuestal y falta de independencia funcional, pero el avance se consideró sustancial.

### **Fin de término: Sustancial**

Al término del plazo de vigencia del plan de acción, se cumplió con implementar correctamente el sitio web de gobierno móvil<sup>3</sup> del Estado peruano (hito 2) con 100 entidades adscritas.

Además, el catálogo de servicios en línea (hito 1) se mantiene activo habiéndose incrementado a 685 los servicios ofrecidos, según puede verificarse en el portal<sup>4</sup>. La información es descargable en formatos XLS o CSV. Respecto a acceder a estos servicios con una sola clave por ciudadano (hito 5), la ONGEI informó<sup>5</sup> que, actualmente, esta propuesta se encuentra en fase de análisis.

Como el propio Gobierno informa, no se han realizado más hackatones (hito 3) ni capacitaciones (hito 4) a funcionarios en el tema específico de creación de apps, pero por el número de servicios que ya están en línea, se puede considerar el compromiso con avance sustancial.

### **¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?**

#### **Acceso a la información: Marginalmente**

#### **Participación ciudadana: No cambió**

#### **Rendición de cuentas: No cambió**

El objetivo del compromiso fue fomentar el desarrollo del gobierno en línea (trámites ofrecidos a través de internet). Además, ocurría que, cada vez que un ciudadano debía realizar un trámite en línea, tenía que ingresar un usuario y una clave diferente por cada entidad y servicio público, lo que lo hacía 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 también se limitaba solo a ciudadanos localizados en zonas urbanas con acceso a computadoras personales. No estaban incluidos los dispositivos móviles cuyo uso se extendió notablemente ante el desarrollo de la cobertura móvil a nivel nacional.

Al haberse desarrollado las aplicaciones móviles, se ha extendido el alcance de estos servicios públicos. Sin embargo, este beneficio tiene por usuarios potenciales solo a quienes tienen un Smartphone con conexión a internet, es decir un 25% de la población aproximadamente<sup>6</sup>. Adicionalmente, si bien la mejora del acceso a los servicios públicos es un objetivo importante, no necesariamente corresponde a los valores de gobierno abierto, tal como los define la AGA. Dicho esto, el Gobierno ahora ofrece más información de manera marginal, al catalogar en una sola página web los servicios públicos ofrecidos a través de dispositivos móviles<sup>7</sup>, que incluye enlaces a las páginas desde las cuales se puede descargar las aplicaciones.

En cuanto a la participación ciudadana, solo se realizó una hackaton, por lo que no se considera que mejoraron las oportunidades de diálogo entre Gobierno y sociedad civil. En relación a la rendición de cuentas, al no haber un canal de vuelta y la posibilidad de un diálogo, de acuerdo a los valores del MRI no se considera que haya existido esta oportunidad.

### **¿Se incorporó en el siguiente plan?**

No se incorporó este compromiso en el siguiente plan de acción. El Gobierno consideró el compromiso completo, pero señala que las entidades públicas se encuentran desarrollando procesos de mejora continua, a nivel interno, y de cara a los ciudadanos.

Añade que estos avances continuarán para incrementar el número de servicios en línea y, de esta forma, apostar por un Estado más eficiente y cercano al ciudadano. La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico señala que en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas se están realizando mejoras en rendimiento, accesibilidad y usabilidad.

Asimismo, señala que la ventanilla única del ciudadano permitirá que mediante un único acceso, utilizando usuario y clave o el DNI electrónico, se pueda acceder a servicios brindados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Educación (MINEDU) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (TRABAJO), entre otros.

Para medir el impacto de todas estas acciones, sería recomendable evaluar los indicadores relevantes al gobierno abierto, en un futuro.

---

<sup>1</sup> [http://www.tramites.gob.pe/catalogo/docs/Catalogo\\_de\\_Servicios\\_en\\_linea\\_de\\_la\\_Administracion\\_Publica.pdf](http://www.tramites.gob.pe/catalogo/docs/Catalogo_de_Servicios_en_linea_de_la_Administracion_Publica.pdf)

<sup>2</sup> <https://movil.softwarepublico.gob.pe/portfolio.html>

<sup>3</sup> <http://movil.softwarepublico.gob.pe/web/index.html>

<sup>4</sup> <http://www.tramites.gob.pe/catalogo/>

<sup>5</sup> Comunicación remitida vía email a la investigadora del MRI por el responsable de la ONGEI

<sup>6</sup> "Mobile Peru 2016: Updated Forecasts and Key Growth Trends," eMarketer, 15 de agosto de 2016, <https://www.emarketer.com/Report/Mobile-Peru-2016-Updated-Forecasts-Key-Growth-Trends/2001823>

<sup>7</sup> "Catálogo de Aplicaciones Móviles," Perú Gobierno Móvil, <http://movil.softwarepublico.gob.pe/web/index.html>

## Compromiso 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 Yachawasi 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 de cierre:** diciembre 2015

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		Fin de término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente		
			✓		✓		✓		✓				✓	✓				✓					

### Objetivo del compromiso

El objetivo del compromiso fue capacitar a los funcionarios responsables de la prestación de los servicios en línea disponibles en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresa, y en los portales de las entidades públicas. También, capacitar a los ciudadanos en el uso de estos servicios.

Concretamente el Gobierno se comprometió a:

- Elaborar un curso de “Ciudadanía Digital y Servicios en Línea”.
- Realizar 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.
- Realizar seminarios y talleres de capacitación sobre “Ciudadanía Digital y Servicios en Línea” dirigidos a ciudadanos, 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.

## Cumplimiento

### Medio término: Limitado

Respecto al curso “Ciudadanía Digital y Servicios en Línea” (hito 1) no se presentó 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. No fue posible encontrarlo en línea o en la página de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI).

Respecto a los seminarios y talleres denominados “Mejora de la información y servicios en línea de las páginas web de las entidades públicas” (hito 2), no se pudo encontrar evidencia de que la actividad se haya realizado como estaba formulada. Tampoco figura la actividad en las memorias de los eventos realizados por la ONGEI. Esta dirección informó que, 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 estas actividades se realizaron por fuera del marco del plan de acción, se consideró que el hito había tenido un avance limitado.

La única actividad que se ejecutó en el marco de este hito fue la capacitación “Automatización de Procesos para Servicios Públicos en Línea” (hito 3), 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.

Respecto a las actividades de capacitación virtual vía la plataforma Yachaywasi Digital (hito 4), se encontró que no se había usado la plataforma desde el año 2013. La ONGEI señaló que los módulos de aprendizaje estaban disponibles y que, además, se había confeccionado ese material en idioma quechua. Sin embargo, no proporcionó evidencia de que se hubieran empleado en la actividad prevista por este compromiso, como parte del plan de acción presentado a la AGA.

### Fin de término: Limitado

A la fecha de fin de término, la ONGEI informó que no se cuenta con un curso denominado “Ciudadanía Digital y Servicios en Línea” (hito 1); pero sí cuentan con material pedagógico para la ciudadanía en general, que trata sobre Alfabetización Digital, el cual comprende temas de Gobierno Digital, Portales del Estado Peruano y Seguridad en las Redes Sociales<sup>1</sup>.

Asimismo, confirma que no se cuenta con información sobre la realización de seminarios y talleres titulados “Mejora de la información y servicios en líneas de las páginas web de entidades públicas” (hito 2). No obstante, menciona que durante el periodo 2015 – 2016 se realizaron 38 talleres de capacitación en alfabetización digital dirigidos a ciudadanos, logrando capacitar a 657 personas. Las capacitaciones se realizaron en los telecentros ubicados en los distritos de Pichari y Kimbiri de la región Cusco, y Huaraz en la región Ancash. Los telecentros pertenecen a los gobiernos locales de Pichari y Kimbiri, y a la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo (UNASAM), respectivamente.

Con respecto a los servidores públicos (hito 3), se realizaron talleres de capacitación a cargo de la ONGEI (actualmente denominada SEGDI) a nivel nacional, como en las regiones de Tumbes, Piura, La Libertad, Lambayeque, Ancash, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Cajamarca, San Martín, Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Cusco, Puno, Loreto, Amazonas, Ucayali y Madre de Dios. Se logró capacitar a 6715 servidores públicos a nivel nacional.

Finalmente, el Gobierno confirmó que no se encuentra operativa la plataforma Yachaywasi Digital (hito 4).

Si bien se realizaron capacitaciones en materia de alfabetización digital, no se implementó el compromiso tal como fue redactado. Por esta razón el cumplimiento del compromiso es limitado.

## ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

### **Acceso a la información: No cambió**

Al inicio del compromiso existían pocos servicios públicos en línea y había baja demanda en el uso de los servicios disponibles, tanto en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresa, como en los portales de las instituciones públicas. Si bien el Estado había 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), se consideró necesario que los funcionarios y servidores públicos desarrollen las habilidades y competencias que aseguren la calidad e incremento de los servicios a través de plataformas digitales.

Aunque se llevó a cabo una serie de capacitaciones en materia de alfabetización digital, los servicios públicos disponibles en línea no muestran automáticamente más información o de mejor calidad sobre las áreas de Gobierno involucradas, por lo que esta práctica no cambió a corto plazo. Sin embargo, cabe apuntar que las capacitaciones a los servidores públicos, si bien no son directamente relevantes a los valores de la AGA, podrían mejorar la prestación de servicios públicos significativamente a largo plazo.

## ¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no figura en el siguiente plan de acción. El Gobierno consideró el compromiso completo y señaló que estas actividades son de carácter permanente y de continua actualización. La investigadora del MRI sugiere enfocarse, en futuros planes de acción, en otros compromisos que sean más relevantes para los valores de la AGA.

---

<sup>1</sup> Este material comprende los siguientes temas: Gobierno Digital concepto y niveles; Tipos de servicios en línea y ejemplos en base a los principales servicios brindados por las entidades; Portales del Estado Peruano, entre ellos, Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas, Portal de Transparencia Estándar, Portal del Estado Peruano y portales municipales. Asimismo, se ha desarrollado audiovisuales en quechua de los citados portales.

## Compromiso 17. Promover la 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 sobre 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(es) responsable(s):** Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico.

**Fecha de inicio:** enero 2015

**Fecha de cierre:** julio 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		Sin relevancia clara					✓				✓				✓			

### Objetivo del compromiso

El objetivo del compromiso fue mejorar las relaciones con el ciudadano y aumentar la calidad de los servicios públicos, mediante una adecuada gestión de las redes sociales en las entidades de la administración pública.

El compromiso propuso específicamente:

- Elaborar un Directorio de Redes Sociales de las entidades públicas en el Portal del Estado Peruano.
- Organizar talleres de capacitación para comunicadores digitales de las redes sociales del Poder Ejecutivo, Ministerios, Organismos Constitucionales Autónomos y Municipalidades distritales de Lima Metropolitana, gobiernos regionales, locales.
- Elaborar unos lineamientos de uso de redes sociales del Estado.
- Implementar el uso de redes sociales en el Estado.

## Cumplimiento

### **Medio término: Limitado**

A medio término del plan de acción, el directorio de redes sociales se había creado y estaba en continua actualización, según el director de Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI). En ese momento había 562 entidades listadas, incluyendo una breve descripción de la entidad y sus funciones, así como enlaces directos a sus sitios de redes sociales: Facebook, Twitter, Youtube y Google+. Estas páginas tenían actividad variada, sin patrones en cuanto a frecuencia, estilo o contenido, según se pudo constatar en las redes.

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

El hito relacionado a los lineamientos para el uso de redes sociales del Estado, se reprogramó para diciembre de 2016. La implementación del uso de las redes se desarrollaba sin lineamientos claros ni capacitación previa, por lo que se consideró que el compromiso tenía un cumplimiento limitado.

### **Fin de término: Limitado**

Al finalizar el plazo del plan de acción, se mantiene un directorio oficial actualizado por las entidades de la administración pública<sup>1</sup>.

Según información proporcionada por la ONGEI, se capacitó cerca de 400 funcionarios entre 2015 y 2016 en este tema<sup>2</sup>. Sin embargo, la investigadora del MRI no pudo verificar esta cifra. La página web de la ONGEI lista los eventos que ha realizado, pero no es posible identificar eventos con el objetivo expreso de capacitar a los comunicadores digitales sobre el uso de las redes sociales, tal como estipula el compromiso. En este sentido, no es posible verificar el contenido de las capacitaciones, ni los lugares en los que se realizaron.

Por último, aún no se cumple con los hitos principales del compromiso—la elaboración e implementación de lineamientos de uso de redes sociales. Al momento, existe una propuesta de lineamientos de manejo de redes sociales, cuya aprobación está pendiente. De acuerdo a la versión de la ONGEI, el cambio de autoridades en la Presidencia del Consejo de Ministros, de la que depende su oficina, motivó parte de los incumplimientos.

## **¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?**

### **Acceso a la información: No cambió**

### **Participación ciudadana: No cambió**

### **Rendición de cuentas: No cambió**

Al inicio del compromiso, el Gobierno identificó que las redes sociales de las entidades de la administración pública eran manejadas por personal que no tenía el perfil idóneo para ello. Estas vías de comunicación no se utilizan como un canal bidireccional de escucha y diálogo con los ciudadanos para fomentar mayor participación ciudadana y transparencia. La idea de usar las redes fue que contribuyera a la mejora de los servicios públicos, escuchando las sugerencias de los ciudadanos.

Estas dificultades se atribuyeron a la ausencia de lineamientos claros que orienten a las entidades públicas para hacer un uso adecuado de las redes sociales. Así, la implementación del compromiso fortalecería la comunicación con la ciudadanía, fomentando mayor apertura del Estado en la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, las actividades que comprende el compromiso no muestran relevancia a los valores de la AGA. Aunque el texto del compromiso está redactado en términos que aluden a la participación ciudadana y al 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, o a los funcionarios para rendir cuentas a través de ellas. Por esta razón se considera que no hubo avances en la apertura del Gobierno como resultado de este compromiso.

### **¿Se incorporó en el siguiente plan?**

Este compromiso no figura en el siguiente plan de acción. Aunque no se han aprobado los lineamientos, ya se cuenta con un borrador, por lo que sería un avance que se pongan en práctica para la comunicación con los ciudadanos. Por otro lado, si se decide incluir este compromiso en un futuro plan de acción, deberían adecuarse los objetivos de manera que sean relevantes a los valores del gobierno abierto y, con ello, mejore la comunicación con los ciudadanos, la legitimidad del Gobierno y la capacidad de responder a las inquietudes de la ciudadanía.

---

<sup>1</sup><http://www.peru.gob.pe/redessociales>

<sup>2</sup> “Eventos,” Perú Gobierno Digital, <https://web.archive.org/web/20171116093416/www.ongei.gob.pe/eventos>

## Nota metodológica

El informe de fin de término se realizó a través de una investigación de escritorio y entrevistas con actores de Gobierno y no gubernamentales. El informe del MRI inicia con la revisión del informe de autoevaluación del Gobierno, informes de evaluación que presenta la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales y el informe de avance anterior del MRI.

Para la elaboración del presente informe, además de consultar el informe de autoevaluación del Gobierno, se celebraron entrevistas telefónicas con todos los responsables de las dependencias a cargo de la implementación entre julio y diciembre de 2017, excepto el Ministerio de la Mujer y OSCE. Se obtuvo respuesta, por escrito, de los responsables de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y del Poder Judicial.

También se realizaron entrevistas con los siguientes representantes de la sociedad civil organizada:

- Caroline Gibu de la organización Ciudadanos al Día
- Aida Gamboa Balbín de la organización DAR
- Samuel Rotta de la organización Proética
- Roberto Pereira, exmiembro de la Comisión que elaboró la propuesta para la creación de la Autoridad Autónoma de Acceso a la Información.
- Epifanio Baca de la organización Propuesta Ciudadana
- Patricia Pinto de la organización DESCO SUR

Mabel Cáceres es periodista graduada con una Maestría en Comunicación por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Dirige una publicación de investigación denominada “El Búho” en la ciudad de Arequipa. Ha sido consultora de organizaciones como el Instituto de Estudios Peruanos y Transparencia.

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

