

Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): La Libertad Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020

Jorge Morel Salman, Instituto de Estudios Peruanos

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo: La Libertad	2
I. Introducción	6
II. Contexto de gobierno abierto en La Libertad	7
III. Liderazgo y proceso multiactor	9
IV. Compromisos	18
1. Decide La Libertad - Mejorando la participación ciudadana	21
2. Mejorando la rendición de cuentas del gobierno regional	24
3. Fortaleciendo capacidades de la sociedad civil	27
4. Reduciendo la brecha de alfabetización digital	30
5. Transfiriendo las experiencias de participación ciudadana a las municipalidades de La Libertad	33
6. Seguimiento a la anemia y desnutrición infantil	36
V. Recomendaciones generales	39
VI. Metodología y fuentes	43
Anexo I. Resumen del desempeño de La Libertad a lo largo del desarrollo del plan de acción	50



Executive Summary: La Libertad

La Libertad's 2018-2020 action plan presents an opportunity to improve citizen participation in the region via the platform "Decide La Libertad". Citizens provided inputs during the co-creation process of the action plan, but the government did not publish a reasoned response to public and civil society contributions. Moving forward, La Libertad could strengthen citizen participation and increase the commitment's ambition level.

The Open Government Partnership (OGP) is a global partnership that brings together government reformers and civil society leaders to co-create action plans to make more inclusive, receptive, and accountable governments. The Independent Reporting Mechanism (IRM) monitors each action plan to ensure that governments follow through on their commitments. La Libertad joined OGP in 2016 and has since implemented one action plan. This report assesses the design of La Libertad's second action plan.

Overview of the action plan

La Libertad submitted its second action plan in December 2018, just before the new administration took office. La Libertad's current action plan has a significantly different approach as compared to the action plan implemented in the pilot phase (2016-2018). The new plan moves away from the sectorial emphasis in the co-creation of commitments (these were previously created by government sectors – such as agriculture or labor – together with relevant civil society organizations) towards a cross-cutting approach to incorporating OGP values in at least five of the six commitments. This action plan's focus is to strengthen the region's civic space in terms of informative, participatory and accountability mechanisms, as well as civil society's capacities to use such mechanisms. However, given their weak link to specific policy areas, the potential impact of certain commitments is not ambitious enough to be transformative.

Table 1. At a glance

Member since: 2016
Action plan under review: Second (2018-2020)
Type of report: Design
Number of commitments: 6

Action plan development

Is there a multi-stakeholder forum? Yes
Level of public influence: Consult
Acted contrary to OGP process: N/A¹

Action plan design

Commitments relevant to OGP values: 5 (83%)
Transformative commitments: 2 (33%)
Potentially starred: 2 (33%)

Action plan implementation

Starred commitments: N/A
Completed commitments: N/A
Commitments with major progress: N/A
Commitments with outstanding progress: N/A

*DIOG: Did it Open Government



The leadership of the action plan was taken on by the multi-stakeholder forum “Regional Open Government Council” (CRGA in Spanish). Unlike the pilot phase, the CRGA will implement a commitment monitoring mechanism.

However, according to the mandate of the CRGA, the Planning Deputy Management Office of the Regional Government of La Libertad (GRLL in Spanish) is in charge of designing action plans with support from other state agencies and civil society organizations. The empowerment of the Planning Deputy Management Office within the CRGA for this plan has had a positive impact on aligning the action plan to OGP values. Yet, citizen and civil society participation has been limited and the commitments have not been ambitious enough to be transformative.

In terms of the design of the current action plan, stakeholders that are not a part of the forum had the opportunity to observe, present recommendations and influence the decision-making process in two co-creation workshops, six meetings of the sectorial advisory councils and one session led by the Regional Coordination Council. However, the government did not widely broadcast these sessions and the number of citizens that participated in them was very limited. There was also not a clear link between commitment creation and prioritization process or a public feedback mechanism. The process appears to have been highly influenced by the Planning Deputy Management’s priorities. Thus, the IRM researcher assigned the “consult” rank to the design process, using the IAP2 spectrum. With regards to civil society within CRGA, the process reached the “involve” level, meaning the government did clarify how the public comments were addressed.

The action plan includes six commitments, five of which are relevant to OGP values. These are all linked – to different extents – to the online platform “Decide La Libertad”, which was set in place in 2018 by the regional government as a digital participation space. Two commitments have transformative potential impact, one has moderate, and three have minor potential impact. For future action plans, the IRM researcher recommends that commitments linked to the platform Decide La Libertad are cut down to one or two ambitious commitments.

Table 2. Noteworthy commitments

Commitment description	Moving forward	Status at the end of implementation cycle
1. Decide La Libertad – Increasing citizen participation Create a platform to centralize all citizen participation processes to promote increased citizen participation and collaboration.	The IRM researcher recommends to prioritize this commitment and include it in future action plans, strengthening the platform as a key element of open government in La Libertad.	Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle

2. Increase the regional government's accountability Include an accountability component within the "Decide La Libertad" portal and create a response mechanism to address requests.	The IRM researcher recommends that information disclosed as part of this commitment includes issues that are relevant to the citizenry, including progress in public works, disclosing easy-to-understand indicators.	Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle
---	--	--

Recommendations

The IRM recommendations aim to inform the development of the next action plan and guide implementation of the current action plan.

Table 3. Five key IRM recommendations

Effectively engage senior officers of the regional government.
Increase the quality of stakeholder engagement to prevent them to oppose the OGP process. To this end, the government could ensure equal participation of the government and civil society in the forum.
Promote the election of civil society representatives in the CRGA.
Consider the establishment of Decide La Libertad as the main tool to manage open government initiatives, including the creation and implementation of action plans.
Cluster commitments that include related activities: consider the importance of including certain sectorial commitments.

ABOUT THE AUTHOR

Jorge Morel Salman has a master's degree in development by the Graduate Institute of International and Development Studies (Geneva, Switzerland) and a bachelor's degree in political science and government by the *Pontificia Universidad Católica del Perú*. He works as a principal investigator at the *Instituto de Estudios Peruanos*.

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



¹The OGP Steering Committee endorsed and updated the [OGP Local Strategy in 29 May 2019](#). The resolution supersedes the [16 July 2018 OGP Local Procedures Resolution](#), which resolved that the local governments' participation in OGP would be subject to the same procedural requirements as national governments, and that their participation would be subject to Procedural Review if they acted contrary to the OGP process. Therefore, at the time of writing this report, local participants are not subject to procedural review. The new strategy, to be published in 2020, will outline rules and requirements moving forward.



El plan de acción 2018-2020 de La Libertad presenta una oportunidad para mejorar la participación ciudadana de la región a través de la plataforma Decide La Libertad. Durante el proceso de co-creación de este plan se recibieron aportes de la ciudadanía, pero no se publicaron respuestas fundamentales sobre cómo se atendieron los aportes de los ciudadanos. A futuro se recomienda mejorar la participación ciudadana y potenciar la ambición de los compromisos.

Resumen Ejecutivo: La Libertad

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una alianza mundial que reúne a reformadores de gobiernos y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más inclusivos, receptivos y responsables. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos hagan seguimiento a los compromisos y los cumplan. La Libertad se unió a OGP en 2016. Desde ese momento, la entidad ha implementado un solo plan de acción. Este reporte evalúa el diseño del segundo plan de acción de La Libertad.

Descripción general del plan de acción

La Libertad presentó su segundo plan de acción en diciembre de 2018, a puertas del comienzo de una nueva gestión. El vigente plan de acción de La Libertad hace un cambio de énfasis importante respecto al plan implementado durante el piloto subnacional (2016-2018): el nuevo plan abandona el énfasis sectorial a la cocreación de compromisos (por el cual estos provenían de la iniciativa de los sectores del Gobierno

Tabla 1. Vista rápida

Participa desde: 2016
Plan de acción bajo revisión: Segundo (2018-2020)
Tipo de reporte: Diseño
Cantidad de compromisos: 6

Desarrollo del plan de acción

Existe un foro multiactor: Sí
Nivel de influencia del público: Consultas
Actuó en contra del proceso de OGP: N/A₁

Diseño del plan de acción

Compromisos relevantes a los valores de OGP: 5 (83%)
Compromisos transformadores: 2 (33%)
Potencialmente estelares: 2 (33%)

Implementación del plan de acción

Compromisos estelares: N/A
Compromisos completados: N/A
Compromisos con avances significativos: N/A
Compromisos con avances excepcionales: N/A



como agricultura o trabajo, además de la sociedad civil relacionada); y aborda prioritariamente los valores de OGP desde una perspectiva transversal en al menos cinco de sus seis compromisos. En ese sentido, el plan de acción tiene un fuerte énfasis en la mejora del “espacio cívico en la región”, tanto en la oferta de mecanismos informativos, participativos y de rendición de cuentas, como en la mejora de las habilidades de la sociedad civil para utilizarlos. No obstante, al estar menos vinculado a líneas de políticas específicas, el impacto potencial de algunos compromisos no llega a ser lo suficientemente ambicioso como para calificarlos de transformadores.

El liderazgo del plan de acción de OGP está centrado alrededor del foro multiactor llamado “Consejo Regional de Gobierno Abierto” (CRGA). Como innovación respecto al piloto subnacional, el CRGA instaurará un mecanismo de seguimiento a los compromisos.

No obstante, según la ordenanza de creación del CRGA, la responsabilidad de la formulación de los planes de acción descansa en la Subgerencia de Planeamiento del Gobierno Regional La Libertad (GRLL) con el apoyo de otras oficinas estatales y de la sociedad civil. El empoderamiento de la Subgerencia de Planeamiento dentro del CRGA para este nuevo plan ha influido positivamente en alinear el plan de acción a los valores de OGP; no obstante, la participación de las OSC y ciudadanía se ha caracterizado por ser limitada en cantidad. Asimismo, la ambición de algunos compromisos no apuntó a ser transformadora.

En lo que concierne al proceso de diseño del plan actual, los actores que no son miembros del foro observaron, generaron recomendaciones e influyeron en el proceso de toma de decisiones en dos talleres de cocreación, en seis reuniones de los consejos consultivos sectoriales y en una sesión del Consejo de Coordinación Regional. Sin embargo, la cantidad de público participante en cada uno de estos encuentros fue muy limitada y la publicidad del proceso de cocreación fue de poco alcance. Además, no hubo una línea secuencial clara entre la creación y priorización de compromisos y no hubo un mecanismo de retroalimentación respecto al público. El proceso, a su vez, apunta a haber estado muy influenciado por las prioridades de la Subgerencia de Planeamiento. Por ello, el investigador del IRM considera que el proceso de diseño sólo alcanzó el umbral de “consultas” según la escala modificada del espectro de participación del IAP2. No obstante, respecto a los integrantes de la sociedad civil del CRGA, el proceso sí llegó a ser de involucramiento: es decir, el Gobierno sí aclaró dentro de este espacio de qué manera se integraron los comentarios del público.

El plan de acción incluye seis compromisos, de los cuales cinco son relevantes a los valores de OGP. Todos estos están vinculados -en mayor o menor medida- a la plataforma en línea Decide La Libertad, puesta en marcha en 2018 por el Gobierno regional como espacio de participación digital. Respecto a la ambición de los compromisos, dos tienen impacto potencial transformador, uno tiene impacto potencial moderado y tres tienen impacto potencial menor. El investigador del IRM recomienda que -en futuros planes de acción- los compromisos vinculados a la plataforma Decide La Libertad se trabajen en uno o dos compromisos ambiciosos.

Tabla 2. Compromisos notables

Descripción del compromiso	Siguiendo pasos	Estatus al final del ciclo de implementación.
1. Decide La Libertad - Mejorando la participación ciudadana Implementar una plataforma tecnológica que permita centralizar todos los procesos de participación ciudadana, garantizando una mayor participación y colaboración ciudadana.	Se recomienda priorizar este compromiso e incorporarlo en futuros planes de acción para fortalecer la plataforma como componente integral de gobierno abierto en La Libertad.	<i>Nota: se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i>
2. Mejorar la rendición de cuentas del Gobierno regional Implementar la opción de rendición de cuentas dentro del portal Decide Libertad y establecer un mecanismo de respuesta a las solicitudes que se originen dentro de ella.	Se recomienda que la información publicada en el marco de este compromiso incluya temas que respondan al interés ciudadano, como el de avance de la construcción de obras, a través de la presentación de indicadores de fácil entendimiento para la ciudadanía.	<i>Nota: se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i>

Recomendaciones

Las recomendaciones del IRM tienen como objetivo informar sobre el desarrollo del próximo plan de acción y guiar la implementación del plan actual.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del IRM

Involucrar efectivamente a miembros del Gobierno regional de alto rango.
Elevar la calidad del involucramiento de los actores clave para evitar estar en contra del proceso de OGP. Una forma de lograr esto es asegurando que la metodología del foro permita paridad y participación equitativa entre el Gobierno y la sociedad civil.
Promover la elección de los miembros de la sociedad civil en el CRGA.
Considerar el uso de Decide La Libertad como la principal herramienta para la gestión de iniciativas de gobierno abierto, incluida la creación e implementación de los planes de acción.
Agrupar compromisos que incluyan actividades relacionadas: considerar la importancia de trabajar algunos compromisos sectoriales.

SOBRE EL AUTOR

Jorge Morel Salman es Magíster en Estudios sobre el Desarrollo por el *Graduate Institute of International and Development Studies* (Ginebra, Suiza) y Bachiller en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) tiene como objetivo asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales para promover el diálogo entre sus actores clave y mejorar la rendición de cuentas.



¹El Comité Directivo de OGP aprobó y actualizó la [Estrategia de OGP para Gobiernos Locales el 29 de mayo de 2019](#). Esta reemplaza la resolución de [Procedimientos de OGP para Gobiernos Locales](#) del 16 de julio de 2018, que establece que la participación de los gobiernos locales en OGP estaría sujeta a los mismos requisitos de procedimiento que los gobiernos nacionales, y que su participación, a su vez, estaría sujeta a revisión de procedimiento si actuaran en contra del proceso de OGP. Por lo tanto, al momento de escribir este informe, los participantes locales no están sujetos a revisión de procedimiento. La nueva estrategia, que se publicará en 2020, describirá cuáles serán las nuevas reglas y requisitos para gobiernos locales.

I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) es una alianza global que reúne a reformadores del Gobierno y de la sociedad civil para establecer planes de acción que resulten en gobiernos más incluyentes, receptivos y que rinden cuentas. Los compromisos planteados en los planes de acción se pueden desarrollar a partir de iniciativas ya existentes, identificar pasos siguientes para finalizar reformas que ya se encuentran en proceso o iniciar procesos completamente nuevos. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) evalúa los planes de acción con el objetivo de asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y del Gobierno utilizan dicha evaluación para reflexionar sobre sus propios avances y determinar si sus acciones han logrado impactos en la vida de las personas.

La Libertad se incorporó a OGP en 2016. Este informe abarca el desarrollo y diseño del segundo plan de acción de La Libertad para el periodo 2018-2020.

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) de OGP se asoció con Jorge Morel Salman del Instituto de Estudios Peruanos, quien llevó a cabo la presente evaluación. El objetivo del IRM es ofrecer recomendaciones y promover una conversación sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para leer la descripción de la metodología del IRM, visite: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Contexto de gobierno abierto en La Libertad

Durante 2018, la agenda de políticas públicas estuvo centrada en la reconstrucción de infraestructura posterior al Fenómeno El Niño de 2017. Asimismo, en La Libertad se celebraron elecciones regionales y locales que cambiaron el panorama político.

Durante 2018, año de creación del plan de acción actual, Gobierno y sociedad civil de La Libertad centraron sus acciones en la reconstrucción de la región tras el fenómeno El Niño de 2017, el cual dejó mucha infraestructura dañada en toda la costa del departamento, incluida la capital Trujillo¹. Así, el Gobierno Regional de La Libertad (GRLL) participó activamente en las sesiones de trabajo establecidas por la Autoridad Nacional de Reconstrucción para todas las regiones afectadas por el temporal de 2017. La sociedad civil, por su parte, participó en las veedurías ciudadanas de monitoreo al proceso de reconstrucción, junto a otras organizaciones de la sociedad civil (OSC) de las regiones del norte del Perú. Estas veedurías buscaban garantizar la transparencia en la adjudicación de las obras². El balance del proceso de reconstrucción hasta la fecha no ha sido del todo satisfactorio: según fuentes oficiales, sólo se ha reconstruido el 23% de la infraestructura dañada³.

Perú es un país unitario, y como tal, La Libertad sigue el marco normativo aprobado desde el Congreso de la República y el Ejecutivo. En materia de acceso a la información, el principal mecanismo existente es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En materia de participación ciudadana existen múltiples espacios, tanto a nivel regional como local: el presupuesto participativo y los Consejos de Coordinación, principalmente. El principal mecanismo de rendición de cuentas con participación ciudadana se da a través de las audiencias públicas regionales y locales. Más recientemente durante 2018, el Perú pasó por la aprobación de leyes relevantes para la transparencia y el acceso a la información, como la ley que prohibía la publicidad estatal en medios de comunicación y la ley de gobierno digital⁴.

Dentro del marco de sus competencias, el Gobierno regional diseñó e implementó la plataforma Decide La Libertad, la cual aspira a ser el principal instrumento de participación ciudadana de la región (además de ser la primera experiencia de participación digital en el país). La Libertad es una de las regiones más urbanizadas del país, y con importantes avances en la reducción de la brecha digital. Como veremos, a Decide La Libertad se le otorgó un protagonismo muy importante para el vigente plan de acción.

En mayo de 2018, el IRM presentó su informe sobre el piloto subnacional en La Libertad, el cual encontró que el GRLL estableció un diálogo permanente entre gerencias, oficinas administrativas y organizaciones de la sociedad civil; y que los compromisos abordaron temas prioritarios como la seguridad, saneamiento, sector agrario y laboral. Los retos pendientes de cara a un nuevo plan de acción objeto de este reporte, son mejorar y ampliar la colaboración con nuevos grupos de interés, elevar la ambición de los compromisos y cumplir los plazos de implementación⁵.

En octubre de 2018, La Libertad y las demás regiones del Perú celebraron elecciones regionales y municipales. Se sometieron a elección popular los cargos de gobernador regional, los miembros del Consejo Regional y los alcaldes de las provincias y distritos del departamento. El grupo político ganador de la elección regional (gobernador y consejo) fue Alianza para el Progreso, organización reelegida para un período de cuatro años (2019-2022). Esta misma organización también ganó la alcaldía de la capital regional Trujillo, dos de las 12 alcaldías provinciales (fuera de Trujillo) y siete de las 10 alcaldías distritales de la

capital⁶, lo que -en principio⁷- le da al partido oficialista mucha presencia entre las autoridades políticas de la región. Las nuevas autoridades asumieron funciones el 1 de enero de 2019. El plan de acción bajo evaluación se aprobó en diciembre de 2018 aún bajo la gestión de Luis Valdez (2015-2018), antes de la toma de posesión del nuevo gobernador Manuel Llempén.

El plan de acción de La Libertad hace un cambio de énfasis importante respecto al plan implementado durante el piloto subnacional (2016-2018). Mientras este último estuvo guiado por un énfasis sectorial (que cada gerencia del GRLL propuso compromisos basados en sus líneas de trabajo y en consulta con la sociedad civil integrada en sus comités consultivos), el vigente plan de acción aborda prioritariamente los valores de OGP desde una perspectiva transversal, en al menos cinco de seis compromisos. Así, los compromisos abordan reformas que -en principio- podrían aumentar las libertades de expresión y petición, mejorar los procesos democráticos formales como las propuestas ciudadanas y establecer procesos de apelación ante la negación del derecho a la información, principalmente. En ese sentido, el plan de acción tiene un fuerte énfasis en la mejora del “espacio cívico en la región” y aborda explícitamente las áreas de mejora sugeridas por el IRM en la evaluación del piloto subnacional. No obstante al estar menos vinculado a líneas de políticas específicas, el impacto potencial de algunos compromisos no llega a ser moderado o transformador.

Algunos de los retos que enfrenta La Libertad en los años que cubre el presente plan incluyen continuar con la ejecución de obras de infraestructura para la reconstrucción tras el fenómeno El Niño de 2017 (garantizando la transparencia de sus procedimientos); y la lucha contra la delincuencia organizada, reflejada en altas cifras de extorsión y sicariato, dos de los problemas estructurales que enfrenta la región⁸.

¹ Para un diagnóstico de los daños que dejó el fenómeno El Niño en La Libertad, véase: MRI (2018). Informe sobre el piloto subnacional de La Libertad, p. 14. Accesible aquí: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/La-Libertad_Final-Report_2017.pdf

² El objetivo de las veedurías del sector agricultura, por ejemplo, era que sean un “mecanismo de participación y control social, que ejercen la vigilancia de los procesos de contratación pública llevados a cabo por las entidades”. Art. 2, Resolución Ministerial N° 0173-2017-MINAGRI

³ Véase: “Balance 2018: estos son los avances de la reconstrucción en las regiones del norte”. El Comercio (06/01/19). Accesible en: <https://elcomercio.pe/peru/balance-2018-son-avances-reconstruccion-regiones-norte-noticia-594812>

⁴ Sobre ambas leyes véase el reporte de diseño del plan de acción de Perú (2017-2019)

⁵ MRI (2018). Informe sobre el piloto subnacional de La Libertad, p.2. Accesible aquí: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/La-Libertad_Final-Report_2017.pdf

⁶ Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Accesible aquí: <https://resultados.onpe.gob.pe/PRERM2018/ResumenGeneral>

⁷ El sistema de partidos peruano es uno de los más débiles de América Latina, por lo que es muy frecuente que -una vez electos- los alcaldes renuncien a los partidos por los que postularon o no tomen en cuenta sus lineamientos programáticos. Véase: Zavaleta, M. (2014). Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral. Lima: IEP.

⁸ Al respecto, véanse las cifras sobre el delito de extorsión que presenta el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior para La Libertad: Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (2018). Cifras de la extorsión en el Perú. Reporte 2, accesible aquí: <https://observatorio.mininter.gob.pe/reportes/cifras-de-extorsi%C3%B3n-en-el-per%C3%BA> Sobre el delito de sicariato, véase: “En lo que va del año se registraron 42 asesinatos por sicariato en La Libertad”. Perú 21 (24/03/19) <https://peru21.pe/peru/ano-registraron-42-asesinatos-sicariato-trujillo-467687>

III. Liderazgo y proceso multiactor

El proceso se ha caracterizado por una gran atomización de los encuentros multiactor (varios encuentros con distintos públicos pequeños) y con poca participación de la sociedad civil más allá de los representantes habituales. Esta estructura difícilmente permite el involucramiento y la provisión de respuestas justificadas a los participantes sobre cómo se toman las decisiones para incluir o no sus propuestas.

3.1 Liderazgo

Para el piloto subnacional, La Libertad creó el Comité de Gobierno Abierto de La Libertad como ente supervisor, coordinador y de apoyo técnico en la elaboración de los compromisos¹. Se creó en 2016 por resolución ejecutiva regional, instrumento normativo del gobernador regional. Para institucionalizar la permanencia de las políticas de gobierno abierto en la región, y conforme a lo que había ofrecido el entonces gobernador durante 2018, la gestión anterior creó en su reemplazo el “Consejo Regional de Gobierno Abierto” (CRGA) a través de la Ordenanza Regional N° 015-2018-GRLL/CR del 29 de mayo de 2018². Esta se creó a través de ordenanza regional, instrumento normativo de mayor jerarquía que aprueba el Consejo Regional (representantes políticos de las provincias del departamento) y que refrenda el gobernador.

Según los considerandos de su creación, el CRGA tiene mayor importancia que el Comité creado para el piloto subnacional³. Según esta ordenanza, el Consejo es definido como un órgano consultivo y de coordinación del GRLL que trabaja ampliamente por una política de promoción de: “los principios de transparencia, apertura de datos públicos, disponibilidad de información y mecanismos de participación y colaboración ciudadana, rendición de cuentas y control social”⁴. Tiene siete representantes del GRLL (entre ellos, el gerente general del GRLL, quien lo preside) y siete de la sociedad civil regional. El proceso de OGP está regulado por mandato vinculante según la ordenanza regional que crea el CRGA. Asimismo, este es el espacio destinado a la coordinación del proceso de OGP dentro del Gobierno.

Por otro lado, según el plan de acción, la responsabilidad de la formulación de los planes descansa en el Consejo a través de su Secretaría Técnica (Subgerencia de Planeamiento) con el apoyo de otras oficinas del GRLL y de la sociedad civil. En ese sentido, para el presente plan de acción, y a diferencia del piloto subnacional, el papel de la Subgerencia de Planeamiento del GRLL cobró mayor protagonismo pues tuvo un rol preponderante en la determinación de cinco de los seis compromisos. Esto representó un cambio de rumbo respecto a la apuesta sectorial que caracterizó al plan de acción anterior (cuando las gerencias sectoriales propusieron compromisos). Asimismo, esta subgerencia coordinará directamente la implementación de cinco de los seis compromisos. Un representante de sociedad civil solicitó expresamente el involucramiento de esta oficina. Él argumentaba que - según el Reglamento de Operación y Funciones del GRLL- esta oficina es la encargada de los temas de participación ciudadana⁵.

Así, si bien el punto de contacto del Gobierno es la Subgerencia de Informática y Tecnologías (la cual ocupó la misma posición durante el piloto subnacional), la secretaría técnica de los compromisos encargada de su implementación recae en la Subgerencia de Planeamiento. Ambas oficinas cuentan con personal (alrededor de ocho personas) que -sin dedicación exclusiva- pueden atender las necesidades del desarrollo del plan de acción⁶.

A diferencia del piloto subnacional, el gobernador regional anterior no participó en el lanzamiento del proceso de cocreación, ni en las reuniones de definición de los compromisos. El plan de acción vigente señala que se buscará incluir al gobernador en el CRGA⁷.

Respecto a su financiamiento, según representantes del GRLL, se busca que este nuevo plan de acción no demande recursos financieros extraordinarios: la experiencia del piloto subnacional mostró los efectos que las demoras en la aprobación de un proyecto de inversión puede ocasionar para el avance del compromiso. Por ello, el financiamiento del segundo plan saldría de metas presupuestales existentes del GRLL⁸.

Una innovación clave ocurrida respecto al plan de acción anterior ha sido disponer que el foro multiactor (CRGA) se constituya como ente de seguimiento y evaluación de los compromisos del plan. Esta disposición crea un mecanismo de asignación de responsabilidades más claro respecto al plan de acción del piloto, particularmente entre las instancias del Gobierno. Bajo el modelo anterior, los miembros del Comité de Gobierno Abierto también participaban en la implementación de compromisos como sociedad civil, lo cual impedía un monitoreo imparcial. A esta nueva función de monitoreo le acompañará una estrategia de seguimiento y evaluación que contempla la creación de una línea de base, un sistema de alerta cuando el cumplimiento no alcance el 80% de lo comprometido, publicación de informes de seguimiento trimestrales y anuales, y establecimiento de un comité de seguimiento que dictará recomendaciones de obligatorio cumplimiento para el CRGA⁹.

El empoderamiento de la Subgerencia de Planeamiento dentro del CRGA para este nuevo plan ha influido notoriamente en alinear el plan de acción a los valores de OGP. No obstante, la participación de la sociedad civil y de la ciudadanía en el proceso de diseño y la ambición de los compromisos no han respondido del todo a los estándares de OGP. La evidencia provista por los distintos actores entrevistados muestra además que la Subgerencia de Planeamiento se mostró muy decidida a centrar el plan de acción vigente alrededor de la plataforma Decide La Libertad, lo que medró las capacidades reales de cocreación de los compromisos.

3.2 Proceso multiactor durante del desarrollo del plan de acción

En 2017, OGP adoptó los “Estándares de Participación y Cocreación”, desarrollados para apoyar la participación y cocreación con la sociedad civil en todas las fases del ciclo de OGP. Todos los miembros de OGP deben cumplir con dichos estándares. Su objetivo es elevar el nivel de ambición y calidad de la participación durante el desarrollo, implementación y evaluación de los planes de acción de OGP.

Por favor consulte el Anexo I para leer un resumen del desempeño de La Libertad en cuanto a la implementación de los Estándares de Cocreación y Participación en todas las fases del desarrollo del plan de acción.

Tabla [3.2]: Nivel de participación del público

El IRM adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para aplicarlo al proceso de OGP¹⁰. Este analiza el nivel de influencia que tiene el público en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de OGP, la mayoría de los países deberían aspirar al nivel de “colaborar”.

Nivel de influencia del público		Durante el desarrollo del plan de acción
Empoderar	El Gobierno entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.	
Colaborar	Hubo un diálogo constante Y el público contribuyó a definir la agenda.	
Involucrar	El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	
Consultar	El público tuvo la oportunidad de hacer aportaciones.	✓
Informar	El Gobierno ofreció información al público sobre el plan de acción.	
Sin consulta	No hubo consulta	

Foro multiactor

La Libertad cuenta con un foro multiactor: el Consejo Regional de Gobierno Abierto (CRGA), establecido en un mandato legal formal (la ordenanza regional 015-2018-GRLL/CR). Es un cuerpo asesor, coordinador y de supervisión de las políticas de gobierno abierto en la región. En el foro participan las organizaciones de la sociedad civil que estuvieron involucradas en el piloto subnacional (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de La Libertad - MCLCP y Coordinadora Departamental de Organizaciones de la Sociedad Civil de La Libertad - CODESCILL), además de cinco integrantes de otras instituciones regionales:

- Representante de las universidades con presencia en la región,
- Representante de la Cámara de Comercio de La Libertad,
- Representante de ONG,
- Representante de colegios profesionales y
- Representante de gremios laborales.

La evidencia provista por el GRLL señala que el Gobierno invitó a todas estas OSC e instituciones regionales a participar, por tanto, no hubo un proceso abierto de selección. Asimismo, todos los participantes en el foro son organizaciones con sede en la capital regional Trujillo. Respecto a la equidad de género, seis integrantes son varones y una es mujer.

La presidencia de la MCLCP es el punto de contacto de la sociedad civil frente a OGP y, junto a CODESCILL, son las organizaciones cuyos representantes más participan e influyen en las reuniones. De acuerdo con las actas de asistencia, los demás participantes del foro han tenido una participación menos constante. Según el representante de la Cámara de Comercio de La Libertad, las reuniones sobre gobierno abierto no suelen tocar temas concretos, lo que dificulta una participación sostenida por parte de su organización¹¹.

Respecto al protocolo de funcionamiento que guía este espacio, según el plan de acción, durante una de las reuniones iniciales del CRGA la gerencia de planeamiento propuso un reglamento aprobado en el consejo el 29 de mayo de 2018.

El foro se reunió con frecuencia durante 2018 para la elaboración del plan de acción vigente. El CRGA tuvo una primera reunión de instalación el 10 de julio de 2018 a la que se sumaron otras tres reuniones preparatorias para el nuevo ciclo de diseño del plan (25 de

julio, 30 de julio y 24 de agosto). Posteriormente, se dictaron los talleres de cocreación desde agosto hasta octubre de 2018, los cuales contaron con la participación de algunas de las OSC que son parte del CRGA. Finalmente, a fines de ese año se dieron las reuniones del CRGA para la aprobación del plan. Todos estos encuentros fueron presenciales. Durante las reuniones del foro en 2018 se generaron sus minutas correspondientes y las decisiones que se tomaron (las que en su mayoría se anexaron al plan de acción, pero no se publicaron en el repositorio en línea).

Participación y colaboración a lo largo del desarrollo del plan de acción

Antes de la etapa de consultas con el público hubo reuniones preparatorias del CRGA para la elaboración del plan de acción. En dichas reuniones se presentó el cronograma con las etapas del proceso y fechas límite así como las oportunidades de participación en el proceso para miembros externos al foro multiactor. En la reunión del CRGA del 10 y 25 de julio de 2018 se aprobó el plan de trabajo y se inició la formulación del nuevo plan de acción. Todo este proceso fue interno, mediante convocatorias cursadas por la Subgerencia de Planeamiento. El Gobierno no ha provisto evidencia de que se hayan diseminado las convocatorias a las reuniones preparatorias o el plan de trabajo, más allá de los miembros del CRGA.

El plan de trabajo originalmente concebido se modificó en tres oportunidades, lo que extendió el calendario de la programación hasta diciembre de 2018. El 30 de julio de 2018, los miembros del CRGA acordaron que participarían en el proceso de formulación del plan de acción, según sus respectivas líneas de trabajo¹².

El 1 de agosto de 2018 se llevó a cabo un primer encuentro establecido en el plan de trabajo llamado “Evento de sensibilización y capacitación en gobierno abierto”. Este encuentro respondía a la recomendación del IRM durante el piloto subnacional de “uniformizar las definiciones clave de la Alianza para Gobierno Abierto (OGP) entre las gerencias y los consejos consultivos antes de la etapa de elaboración de los compromisos”¹³. Este taller incluyó una breve exposición (15 minutos) sobre la definición de gobierno abierto, la situación de los compromisos del piloto subnacional, la presentación del plan de trabajo para la formulación del nuevo plan de acción y un taller de recolección de aportes de la sociedad civil sobre el nuevo proceso, que duraría – según el programa del evento – una hora¹⁴.

Según el acta de firmantes, sólo tres miembros de la sociedad civil participaron en este evento, dos de los cuales pertenecen al CRGA. En paralelo, participaron 11 miembros del Gobierno.

Posteriormente, el 10 de agosto de 2018 se llevó adelante el “Primer taller regional de cocreación de compromisos del plan de acción de gobierno abierto”. Si bien era un taller de cocreación, el programa de convocatoria señalaba que incluía una etapa de “presentación de propuestas y priorización de compromisos”¹⁵. Según el acta, se elaboraron 12 compromisos en tres grupos de trabajo (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana). En este taller participaron nueve representantes del Gobierno y nueve de la sociedad civil¹⁶, de los cuales al menos cuatro tratan con temas relacionados con personas con discapacidad¹⁷.

El 17 de agosto se llevó a cabo el segundo taller de cocreación de compromisos. Según el programa, este taller incluiría la presentación de los resultados del primer evento de cocreación (a cargo de la Subgerencia de Planeamiento) y tres etapas (evaluación de compromisos, priorización de compromisos y desarrollo de fichas de compromisos)¹⁸. Según el acta del encuentro, “los grupos de trabajo identificaron y priorizaron las iniciativas

de compromisos para ser incluidos en el Plan de Acción de Gobierno Abierto de La Libertad 2018-2020”¹⁹. Se priorizaron cinco compromisos, los cuales no se incluyeron en los anexos del plan de acción²⁰. Las entrevistas con los representantes de la Subgerencia de Planeamiento confirmaron que se trata de los cinco primeros compromisos (1 al 5) del plan de acción vigente. En este segundo taller, hubo participación de diez representantes del Gobierno y cinco de la sociedad civil²¹.

Según el plan de acción, la Subgerencia de Planeamiento (la cual ejerce la Secretaría Técnica del CRGA)²² posteriormente “sistematizó” estos 12 compromisos. En mayo de 2019, el investigador del IRM recibió la lista de estos compromisos, los cuales se evaluaron en este segundo taller a través de dos grupos de trabajo. Para la matriz de evaluación (que usaba una escala del 1 al 3) se utilizaron los siguientes criterios:

- a) Mayor información para la transparencia y rendición de cuentas
- b) Genera participación ciudadana
- c) Crea innovación tecnológica
- d) Genera crecimiento económico
- e) Genera valor social

Las actas provistas no incluían información sobre los grupos de trabajo ni sus integrantes. De acuerdo a la matriz de evaluación, en el grupo 1 los seis²³ compromisos mejor valorados fueron los actuales compromisos 3, 4, 1 y 2 (en ese orden); además de dos compromisos que no se aprobaron (“Mejora del Acceso a Información Ambiental” y “Mejorando el Acceso a los Datos Abiertos”). En el grupo 2, los seis compromisos mejor valorados fueron los compromisos 1 y 5; además de compromisos que finalmente no se aprobaron (“Contratación Abierta”, “Mejorando el Acceso a los Datos Abiertos”, “Mapa Interactivo para la Inversión Pública Regional” y “Mejora del Acceso a Información Ambiental”).

Para ninguno de estos dos talleres, el CRGA ha provisto evidencia sobre la calidad de las discusiones que llevaron a la adopción de algunos compromisos sobre otros. No obstante, según el ex subgerente de planeamiento Víctor Lizarzaburu, en el segundo taller hubo un “sinceramiento” por parte del Gobierno y de la sociedad civil sobre la factibilidad de las propuestas presentadas durante el primer taller, lo cual llevó a la reducción de compromisos a los cinco finales²⁴. Para la sociedad civil, la Subgerencia de Planeamiento mostraba mucho interés en que los compromisos del 1 al 5 del actual plan de acción sean parte de la iniciativa de OGP, por lo que -según esta versión- la aprobación estuvo fuertemente influenciada por esa priorización²⁵.

Posteriormente, el CRGA decidió acogerse a la moratoria de plazo que OGP ofrece a los gobiernos: en vez de presentar el plan de acción a fines de agosto, decidieron presentarlo a fines de diciembre. Según la Subgerencia de Planeamiento, esto se conversó con la representante de la Unidad de Soporte de OGP, y buscaba mejorar el proceso de consultas a la sociedad civil durante los meses adicionales²⁶.

A través de esta extensión de plazo, el CRGA decidió trabajar talleres de cocreación/priorización adicionales con los consejos consultivos regionales. Estas instancias de coordinación entre GRLL y la sociedad civil -asociadas a cada uno de los sectores temáticos del Gobierno regional- ya habían participado en el plan piloto subnacional (en concreto, participaron las de Seguridad Ciudadana, Vivienda, Agricultura y Trabajo). El primero de estos encuentros fue con el Consejo Regional Agrario (20 de agosto de 2018), al que se sumaron encuentros con el Consejo Regional de Seguridad Ciudadana (17 de septiembre), el Consejo Regional de Turismo (21 de septiembre de 2018), la Comisión Ambiental Regional (24 de septiembre de 2018), el Consejo Consultivo de la Gerencia Regional de Desarrollo e Inclusión Social (27 de septiembre de 2018) y el Comité Ejecutivo Regional Exportador (10 de octubre de 2018). Algunos consejos consultivos (como Educación y Salud) se negaron a participar²⁷.

Tabla 1: Número de participantes de la sociedad civil en los consejos consultivos regionales

Consejo Consultivo	Número de participantes de sociedad civil respecto al total de participantes
Consejo Regional Agrario	0/26
Consejo Regional de Seguridad Ciudadana	2/14
Consejo Regional de Turismo	No se proveyó acta
Comisión Ambiental Regional	6/12
Consejo Consultivo de la Gerencia Regional de Desarrollo e Inclusión Social	2 / 11
Comité Ejecutivo Regional Exportador	3 / 7

Las actas de estas reuniones demuestran poca participación de la sociedad civil, además de que no permiten establecer el nivel de relevancia de su participación en la toma de decisiones. Solo en dos consejos (agricultura y exportaciones) se mencionan los nombres de los compromisos priorizados en su seno. Así, en el Consejo Regional Agrario (en cuya acta no se ha podido identificar a ningún actor de sociedad civil), se menciona un compromiso llamado “Aló Agricultura”, sin otorgar mayores detalles. En el Consejo Regional Exportador se mencionan el compromiso “Plataforma de trabajo entre las entidades públicas privadas, sociedad civil y Proinversión – MEF para promover la transparencia en los procesos de concesiones, asociaciones público privadas y obras por impuestos”, y el compromiso Dime tu Traba²⁸; sin embargo, tampoco se adjuntan detalles de estos o si fueron efectivamente propuestas cocreadas o planteadas solo por el Gobierno.

A través de entrevistas, el investigador del IRM pudo conocer que el compromiso 6²⁹ fue el único compromiso del actual plan de acción que tuvo origen en estas comisiones. Así, en el acta del Consejo Consultivo de Desarrollo Social se menciona el “fortalecimiento de capacidades en vigilancia nutricional en la región” que apunta precisamente al compromiso 6 del presente plan. Más aún, la presidenta de la MCLCP -miembro del CRGA- fue una de las voces que más promovió la inclusión de este compromiso³⁰.

Por otro lado, en la reunión de la Comisión de Seguridad Ciudadana, se señala que uno de sus acuerdos fue: “realizar procesos de sensibilización y educación a las comunidades campesinas de La Libertad, utilizando las herramientas de gobierno abierto”, algo que apunta a tener alguna relación con el compromiso 4 sobre alfabetización digital (aunque no se señala como tal). En las demás actas de estas reuniones, se señalan líneas de política generales antes que compromisos.

El CRGA revisó y aprobó la versión preliminar del plan 2018-2020 el 9 de noviembre del 2018. Nuevamente, el acta no especifica la contribución de la sociedad civil respecto a esta versión preliminar: se menciona solamente que los integrantes del CRGA eligieron los compromisos 1 al 5 del actual plan. Posteriormente, entre el 12 y el 23 de noviembre, se puso a consideración la propuesta de plan de acción en Decide La Libertad, pero no tuvo mayor impacto, según se lee en la web del portal. El documento no recibió ningún comentario³¹, lo que revela la debilidad de la difusión por parte del GRLL o el CRGA. El GRLL reconoció que este medio no generó la acogida deseada, pese a que cursaron invitaciones a las OSC a comentar el texto³².

El Consejo de Coordinación Regional, entidad de coordinación del GRLL con los alcaldes y la sociedad civil³³ dio la validación al plan 2018-2020 el 5 de diciembre del 2018. Sin embargo, el acta de la reunión no muestra ninguna contribución sustancial de la sociedad civil, más allá de mostrar su conformidad con los acuerdos adoptados³⁴. Finalmente, el CRGA aprobó por unanimidad el plan el 11 de diciembre de 2018, para luego remitirlo a la Unidad de Soporte de OGP.

En resumen, el proceso de elaboración del plan de acción presenta limitaciones. En primer lugar, el público participante fuera del foro multiactor fue muy limitado, incluso más limitado que durante el piloto subnacional. Según las actas, sólo 14 personas habrían participado en el proceso por parte de la sociedad civil en el primer y segundo taller de cocreación y priorización. Si bien hubo más participación en el seno de los consejos sectoriales, estos no parecieran haber tenido ninguna influencia en la determinación final de compromisos. Los cinco compromisos iniciales puestos a consideración de los consejos se mantuvieron y sólo se agregó un sexto (información nutricional). Asimismo, el período de comentarios del plan en el portal Decide La Libertad no registra ninguna contribución.

En segundo lugar, los entrevistados de la sociedad civil señalaron que la Subgerencia de Planeamiento -que ocupa la secretaria técnica del CRGA y responsable de dirigir el proceso de cocreación- fue a su vez una de las principales promotoras de que estos cinco compromisos sean parte del nuevo plan de acción. Con ello, dicha subgerencia asumió un rol decisor más que un rol de liderazgo y facilitación técnica, lo que si bien sirvió para alinear los compromisos a valores OGP, también supuso poner en cuestión su imparcialidad para que el Gobierno y la sociedad civil cocrearán y priorizarán compromisos.

Tercero, de la evidencia presentada por el Gobierno, se desprende que la publicidad institucional del proceso de cocreación fue de poco alcance: básicamente la publicación del plan de acción en el portal Decide La Libertad y en el repositorio. El Gobierno no ha provisto evidencia sobre la publicación de noticias alrededor del proceso de desarrollo del plan ni notas de prensa. El Gobierno señaló que la información se remitió a la Gerencia de Imagen Institucional, pero que esta oficina era finalmente la que decidía si dicha información era publicada³⁵.

En cuarto lugar, la evidencia recabada por el investigador del IRM indica que el proceso de cocreación y priorización no anunció a los participantes una línea secuencial clara. En cada uno de los programas de los talleres del 10 y 17 de agosto se mencionaban fases de cocreación y priorización. Posteriormente, según lo señalado en el plan de acción, en cada Consejo Consultivo se cocreaban y priorizaban compromisos. Este formato confunde los sentidos de cocrear y priorizar: la etapa de cocreación lleva a la generación de varios compromisos, que posteriormente se reducen y afinan mediante una etapa de priorización. Asimismo, no queda clara la estrategia de iniciar consultas con cada uno de los consejos consultivos sectoriales cuando el plan de acción apuntaba más bien a la transversalidad de las políticas de gobierno abierto en la región³⁶.

Los actores que no son miembros del foro observaron, generaron recomendaciones e influyeron en el proceso de toma de decisiones en los talleres de cocreación y durante las reuniones de los consejos consultivos principalmente. Aún así, cabe resaltar que su participación fue minoritaria e irregular. Según la Subgerencia de Planeamiento, la CRGA recibió retroalimentación sobre cómo se incorporaron los comentarios del público durante sus varios encuentros en 2018³⁷. Sin embargo, no se contempló una respuesta fundamentada con retroalimentación para el público en general. Debido a esto se considera que el proceso solo alcanzó el umbral de “consultar” según la escala del espectro de participación del IAP2.

La Subgerencia de Planeamiento dentro del CRGA para este nuevo plan incluyó notoriamente en alinear el plan de acción a los valores de OGP: sólo un compromiso no

guarda relación con los valores de la Alianza. No obstante, la ambición de estos y la participación de la sociedad civil y ciudadanía no ha respondido del todo a los estándares de OGP. Respecto a su ambición, todos los compromisos están vinculados -en mayor o menor medida- a la plataforma Decide La Libertad. No queda claro por qué no se integraron estos compromisos en un solo y ambicioso compromiso sobre esa plataforma. Asimismo, la evidencia provista por el Gobierno muestra que -respecto al público en general- la participación sólo llegó a nivel de consultas.

Recomendaciones de cocreación y participación durante el desarrollo

La Libertad demostró avances y un buen desempeño en las áreas de mandato del foro multiactor y en la aplicación de las recomendaciones del IRM en su informe final sobre el piloto subnacional. Por ejemplo, el foro mejoró su institucionalidad y tuvo un activo protagonismo durante el proceso de diseño del plan. Por otro lado, los compromisos recogen varias de las recomendaciones generales del IRM como un mayor nivel de familiaridad con los valores de OGP, la aplicación correcta del valor de rendición de cuentas, entre otros. El proceso de cocreación no cumplió con los requisitos mínimos de *involucrar* al público. Queda pendiente mejorarlo para no actuar en contra del proceso de OGP. A continuación se resaltan oportunidades para mejorar este proceso de cocreación y participación durante el desarrollo de futuros planes de acción:

- *El proceso mostró tempranamente debilidades en torno a la inclusión de la sociedad civil no tradicional.* Los miembros del CRGA -particularmente los de la sociedad civil- no han hecho constar en actas su desacuerdo con la poca participación de ciudadanía, por lo que el espacio no está permitiendo alertar tempranamente sobre las fallas del proceso. Como foro multiactor, el CRGA no está logrando cumplir el estándar de OGP de conseguir una mayor inclusión de otras voces y colectivos más allá de los participantes de la sociedad civil tradicionales. Pese a su gravedad, sus miembros no han constado este hecho debidamente en las actas.
- *La formulación del plan de acción dependió mucho de la Subgerencia de Planeamiento.* De las entrevistas con actores claves, quedó claro que la Subgerencia mostró un temprano interés en que Decide La Libertad fuese el eje articulador del plan de acción; algo que si bien es valioso, es una decisión que debió someterse activamente a consideración de la sociedad civil.
- *La publicidad del proceso de elaboración del plan de acción vigente en el repositorio y redes sociales fue limitada:* el acceso al borrador del nuevo plan no estaba en la página de inicio del repositorio y se sobrepuso con la información sobre el plan piloto (lo que podría ocasionar confusión entre los usuarios). Cabe destacar que en abril de 2019, el Gobierno mejoró la web del repositorio con información sobre el nuevo plan de acción.

Para mejorar al desempeño en dichas áreas, el investigador del IRM recomienda:

- *Establecer un “defensor de la participación”.* La reducción del número de participantes de la sociedad civil para este plan de acción hace necesario que exista una instancia – independiente del CRGA- que inste al proceso a incluir sistemáticamente a miembros de la ciudadanía y sociedad civil. Esta podría ser una figura de alto consenso en la región (v.g. un académico de prestigio), que colabore durante los meses críticos de elaboración del plan de acción.

1 MRI (2018). Informe sobre el piloto subnacional de La Libertad, p.3-4. Accesible aquí: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/La-Libertad_Final-Report_2017.pdf

- 2 El gobernador regional, a través de sus funcionarios, hizo saber de la creación del nuevo consejo durante la presentación del informe final del MRI el 11 de mayo de 2018.
- 3 Ordenanza Regional N° 015-2018-GRLL/CR. Según las consideraciones preliminares de esta ordenanza: “con la finalidad de apoyar la implementación de la Política Nacional de Gobierno Abierto promovido por el Estado Peruano y de mantener y consolidar el compromiso institucional del Gobierno Regional La Libertad con la Alianza de Gobierno Abierto -OGP, se hace necesario constituir un organismo de mayor nivel en la forma de un Consejo Consultivo Regional, que incluya a organizaciones representativas de la sociedad civil y permita una mayor incidencia en la formulación, seguimiento y evaluación de las estrategias y políticas públicas destinadas a implementar acciones de gobierno abierto en el departamento de La Libertad”.
- 4 Plan de acción 2018-2020, p. 13.
- 5 Entrevista con Leopoldo León, director de CODESCILL (15/04/19).
- 6 Entrevista con Gustavo Hurtado, subgerente de planeamiento (16/04/19)
- 7 Plan de acción, p. 14. Si bien han habido reuniones para modificar la ordenanza e incluir al gobernador regional en el Consejo, hasta la fecha de redacción de este informe, este cambio no había sido aprobado.
- 8 Entrevista con Gustavo Hurtado y Marco Zegarra de la Subgerencia de Planeamiento (16/04/19)
- 9 Plan de acción, p. 22.
- 10 “Espectro de Participación Pública de IAP2”, 2014
http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf
- 11 Entrevista con Ricardo Varillas, gerente de la Cámara de Comercio de La Libertad (17/04/19). La misma opinión fue compartida por el representante de las ONG Federico Tenorio (15/04/19).
- 12 Plan de acción, p. 44
- 13 MRI (2018). Informe sobre el piloto subnacional de La Libertad, p.8. Accesible aquí:
https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/La-Libertad_Final-Report_2017.pdf
- 14 Plan de acción, p. 53
- 15 Acta de primer evento de cocreación. En: Plan de acción, p. 59
- 16 Este número no coincide con el declarado en el texto del plan de acción, en el cual se señala que hubo 36 participantes.
- 17 Acta de primer evento de cocreación. En: Plan de acción, p. 60-61.
- 18 Plan de acción, p. 64
- 19 Acta de segundo evento de cocreación: priorización de compromisos.
- 20 Pese a que explícitamente se menciona que sí están incluidos como anexo. Plan de acción, p. 18.
- 21 Este número no coincide con lo declarado en el texto del plan de acción, en el cual se señala que hubo 25 participantes.
- 22 Acta de primer evento de cocreación: definición de nuevos compromisos.
- 23 Se toma el número de seis compromisos, dado que el plan de acción bajo evaluación incluye también ese número.
- 24 Entrevista con Víctor Lizarzaburu, ex subgerente de planeamiento (17/04/18)
- 25 Entrevista con Mercedes Eusevio, presidenta de la MCLCP (04/04/19)
- 26 Entrevista con Marco Zegarra, asesor de la subgerencia de planeamiento (16/04/19)
- 27 Entrevista con Gustavo Hurtado y Marco Zegarra de la Subgerencia de Planeamiento (16/04/19)
- 28 Plan de acción, p. 86
- 29 Entrevista con Mercedes Eusevio, presidenta de la MCLCP (04/04/19) y Víctor Lizarzaburu, ex subgerente de planeamiento (17/04/19).
- 30 Entrevista telefónica con Mercedes Eusevio, presidenta de la MCLCP (04/04/19). En general, la sociedad civil se mostró a favor de continuar con el acercamiento sectorial a la elaboración de compromisos. Más bien fue el Gobierno quien propició el cambio hacia una mirada transversal de los valores de OGP. Entrevista con la Subgerencia de Planeamiento (16/04/19).
- 31 Fecha de última revisión: 11 de abril de 2019
- 32 Entrevista con Marco Zegarra, de la Subgerencia de Planeamiento (16/04/19).
- 33 Artículo 191 de la Constitución del Perú.
- 34 Plan de acción, p. 94
- 35 Entrevista con Gustavo Hurtado y Marco Zegarra de la Subgerencia de Planeamiento (16/04/19)
- 36 Esta discusión se planteó durante la reunión del CRGA en la que el investigador del MRI participó. Para Leopoldo León de la OSC CODESCILL, este formato no tenía sentido dado que el plan apostaba por un acercamiento transversal a los valores de OGP. Para la Subgerencia de Planeamiento, la consulta con los consejos había sido una práctica durante el plan anterior que merecía ser repetida.
- 37 Entrevista con Marco Zegarra, de la Subgerencia de Planeamiento (16/04/19).

- *Clarificar que la Subgerencia de Planeamiento es un facilitador técnico, mas no responsable de la formulación del plan.* El plan de acción destaca: “la formulación del Plan de Acción de Gobierno Abierto de La Libertad 2018 – 2020, está bajo la responsabilidad del Consejo Regional de Gobierno Abierto de La Libertad, a través de su Secretaría Técnica (Sub Gerencia de Planeamiento) con el apoyo técnico de las instancias correspondientes del GRLL y las organizaciones de la sociedad civil convocadas para tal fin”¹. Esta redacción es confusa y puede dar a entender que la Subgerencia de Planeamiento es quien formula el plan “a nombre del CRGA”. Más aún, la ordenanza de creación del CRGA o su reglamento no señalan que dicha subgerencia esté encargada de la formulación, sólo es su secretario técnico. Esta confusión de roles puede explicar por qué el proceso no permitió una mayor intervención de la sociedad civil para la cocreación de los compromisos.
- *Trabajar en posicionar las redes sociales vinculadas a OGP.* A manera de ejemplo, la cuenta de *Twitter* tiene solo 20 seguidores². La Gerencia de Imagen Institucional debe involucrarse de forma más efectiva, tal como lo sugirió el IRM durante el piloto subnacional.

IV. Compromisos

Todos los gobiernos que participan en OGP desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos para un período de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo sus esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas actuales.

Los compromisos se deben adecuar al contexto local y a los retos que enfrenta el país/entidad. Además, deben ser relevantes a los valores de OGP, como lo describen los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno Abierto que firman todos los miembros de OGP³. Los indicadores y la metodología para la evaluación del IRM pueden consultarse en el Manual de Procedimientos del IRM.⁴ A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave del IRM.

- **Verificabilidad:**
 - No es suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
 - Suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de OGP. A partir de un análisis detallado del compromiso, las preguntas que permitirán determinar la relevancia son las siguientes:
 - **Acceso a la información:** ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información a la que el público tiene acceso?
 - Participación ciudadana: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para participar o influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
 - Rendición de cuentas: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades para asegurar que los funcionarios se hagan responsables de sus acciones?
 - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se aplicarán innovaciones tecnológicas, junto con uno de los otros tres valores, para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?

- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* que el compromiso tendría en caso de ser cumplido. A partir del plan de acción, el investigador del IRM deberá:
 - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental;
 - Establecer el *statu quo* al inicio del ciclo del plan de acción y
 - Evaluar en qué medida el compromiso, de ser implementado, mejoraría el desempeño del Gobierno y solucionaría el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso. Se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del IRM”.
- **¿Contribuyó a la apertura en el Gobierno?:** El objetivo de esta variable es medir si el Gobierno se ha transformado como resultado de la implementación del compromiso en las áreas relevantes a los valores de OGP, más allá de los entregables planteados en el plan. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del IRM”.

¿Qué es un compromiso potencialmente estelar?

Un compromiso potencialmente estelar tiene más potencial para ser ambicioso y para ser implementado. Un buen compromiso describe claramente lo siguiente:

1. **Problema:** El compromiso plantea claramente cuál es la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, más allá de únicamente describir un problema administrativo o una herramienta. (Por ejemplo, “la asignación inadecuada de los fondos de los programas sociales” es un mejor planteamiento que la “falta de un sitio de internet”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el *statu quo* del tema de política al inicio del plan de acción? (por ejemplo, “el 26% de los casos de corrupción judicial no se procesan adecuadamente”).
3. **Cambio:** El compromiso identifica claramente cuál es el comportamiento que busca cambiar, más allá de identificar resultados intermedios (por ejemplo, “duplicar la tasa de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más sólido que “publicar un protocolo de respuesta”).

Compromisos estelares

El indicador de “compromiso estelar” (★) debe tener una mayor explicación por ser de especial interés para los usuarios y es clave para promover mejores prácticas entre los países y entidades de OGP. Los compromisos estelares son aquellos que son considerados ejemplares. Para ello, los compromisos deberán cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: el diseño del compromiso debe ser **verificable**, **relevante** frente a los valores de OGP y tener un impacto potencial **transformador**.
- Durante el periodo de implementación del plan de acción, el Gobierno debe lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso. La evaluación deberá calificarlo como **sustancial** o **completo**.

Esta variable se evalúa al final del plan de acción, en el “Informe de implementación del IRM”.

Resumen general de los compromisos

El plan de acción está articulado alrededor de la plataforma Decide La Libertad, y tiene énfasis en potenciar tanto la oferta (el portal Decide La Libertad y los instrumentos locales de participación) como la demanda (mejora de las capacidades digitales y conocimiento sobre la gestión pública) que permitan un mayor y mejor involucramiento de los ciudadanos en mecanismos de gobierno abierto.

¹ Plan de acción, p. 16

² Hasta abril de 2019.

³ Alianza para el Gobierno Abierto: Artículos de Gobernanza, junio de 2012 (Actualizado en marzo de 2014 y en abril de 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

⁴ Manual de procedimientos del IRM, <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

1. Decide La Libertad - Mejorando la participación ciudadana

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Implementar una plataforma tecnológica que permita centralizar todos los procesos de participación ciudadana, garantizando una mayor participación y colaboración ciudadana.”

Hitos acumulativos

1. Diseño del Portal Decide La Libertad, como plataforma de participación ciudadana, bajo el programa “Consul”, Beta.
2. Ingreso de Información para el proceso de Presupuesto Participativo para el año 2019
3. Rediseño e implementación de la Plataforma Virtual, que permita un acceso directo a las diversas opciones del Portal, diseñado de manera “amigable” y motivadora
4. Ingreso de información y mejoramiento de los procesos participativos
5. Gestión del Portal y Mantenimiento
6. Difusión y socialización ante la ciudadanía, usando medios de comunicación
7. Evaluación de los logros y cumplimiento de los objetivos del Compromiso

Fecha de inicio: Septiembre 2017

Fecha de término: Diciembre 2020

Nota editorial: El texto completo del compromiso está disponible aquí:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/La-Libertad_Action-Plan_2018-2020_0.pdf

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
I. General		✓	✓	✓		✓				✓	Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

La participación ciudadana en La Libertad se da principalmente a través de la interacción de las OSC basadas en Trujillo con las autoridades regionales y municipales. Por ejemplo, por disposición legal las audiencias públicas regionales -espacios de rendición de cuentas entre el Gobierno regional y los ciudadanos- se dan dos veces al año: una en la capital regional Trujillo y otra en alguna de las demás 11 provincias de la región. Del mismo modo, los talleres del presupuesto participativo regional y las sesiones del Consejo de Coordinación Regional se llevan adelante exclusivamente en Trujillo¹. Como señaló el informe del IRM para el piloto subnacional, la pequeñez de la sociedad civil regional fuera de Trujillo hace necesario ampliar el espectro de participación a la ciudadanía, a través de la potenciación y

diversificación de canales, particularmente aquella ubicada fuera de la capital regional, y que está poco inmiscuida en temas de relevancia pública².

Desde 2017, el Gobierno de La Libertad empezó la implementación de su plataforma en línea Decide La Libertad. Esta experiencia sigue la de Decide Madrid, implementado por el ayuntamiento de la capital española, con el cual el GRLL firmó un convenio en 2017. Como plataforma web, Decide Madrid permite que los ciudadanos hagan propuestas de gasto en proyectos, propongan nuevas legislaciones, provean opiniones sobre las votaciones del Consejo de Madrid y sea una plataforma de debate³. Este convenio permitió el uso del software por el GRLL para su rediseño adaptado a la realidad de la región peruana, aunque siguiendo los mismos propósitos de la plataforma original (es decir, ser un espacio web participativo para debates, propuestas, cocreación de normas y aprobación de proyectos de financiamiento)⁴.

El compromiso es relevante a los valores de participación ciudadana y acceso a la información pública. La plataforma Decide La Libertad busca abrir la toma de decisiones a todas las partes interesadas de la ciudadanía, particularmente aquella que no llega a involucrarse en los mecanismos existentes de participación. Asimismo, el compromiso incluye componentes de acceso a la información que permitan al público proveer opiniones informadas al ciclo de políticas públicas. Finalmente también incluye el uso de tecnologías que ofrecen nuevas oportunidades para la participación y colaboración del público.

El compromiso contiene actividades suficientemente específicas para verificar su cumplimiento. Este incorpora dos actividades que se realizaron antes de la aprobación del plan de acción actual: la creación de la plataforma (inicialmente en versión beta) y su puesta en marcha para el proceso de presupuesto participativo regional en 2018. Para el presupuesto participativo, el GRLL desplegó una gran campaña que -según sus representantes- fue exitosa: 2000 personas se inscribieron para participar⁵. A estos dos hitos iniciales ya cumplidos, se sumó como actividades su rediseño (que implicará mejorar el control interno y seguimiento a lo que se vota en la plataforma⁶ y hacerlo más amigable al ciudadano⁷), ingreso de información y gestión; así como la difusión y el establecimiento de un mecanismo de evaluación.

El compromiso tiene un impacto potencial transformador. Decide La Libertad será un mecanismo de acceso a información pública, interacción con el ciudadano y rendición de cuentas a través del uso de tecnología innovadora. El uso de una plataforma digital se corresponde con el creciente uso del internet por la población urbana del país fuera de Lima. Según la información más reciente del Instituto Nacional de Estadística e Informática, 57,5% de la población urbana del país hace uso del internet, 4,5% más que respecto al año anterior⁸. Para el caso de La Libertad (donde según el censo de 2017, 78,9% de la población vive en áreas urbanas), las estadísticas muestran que hasta ese año 84,4% tenía teléfono celular y 27,3% de la población tenía conexión de internet en el hogar (un aumento significativo respecto al año 2007 cuando sólo 5,7% de hogares contaban con el servicio)⁹. De ser implementado completamente, el compromiso es una reforma ambiciosa que potencialmente podría cambiar el *statu quo* de la participación ciudadana en La Libertad y contribuir a resolver la problemática de la falta de inclusión de la ciudadanía en procesos participativos (particularmente de ciudadanos fuera de la capital regional), algo que -como señalábamos anteriormente- ha afectado el diseño de los planes de acción de OGP. Además, el éxito de esta plataforma podría llevar a su adopción por otras regiones del Perú. De sostenerse en el tiempo, el compromiso cambiaría la práctica del Gobierno, que podría trascender los espacios participativos tradicionales para priorizar el diálogo con un sector más amplio de la ciudadanía.

Siguientes pasos

- La consolidación del portal Decide La Libertad es un objetivo de mediano a largo plazo, que -como bien señala el compromiso- pasa también por el trabajo a nivel de

capacidades digitales de la población. Por ello, se debe priorizar e incorporar este compromiso en el siguiente plan de acción. Su mejora en futuros planes pasaría porque sea una plataforma compartida con otras instituciones a nivel regional (municipalidades, entidades desconcentradas del Gobierno nacional, poder judicial, entre otras). Sin embargo, se recomienda agrupar en un solo compromiso todas las actividades asociadas a la plataforma (y no divididos en varios, como sucede en el plan actual¹⁰), lo que permitiría mantener el nivel de ambición de la iniciativa.

- El compromiso reseña una gran cantidad de actividades que se desarrollarán dentro de Decide La Libertad, sin embargo, muchas de ellas apenas están esbozadas en el plan de acción. Se sugiere que la Subgerencia de Planeamiento elabore una lista taxativa del tipo de actividades que se realizarán dentro del portal, lista que a su vez incluya actividades viables (por ejemplo, tipo de información que se publicará, con qué regularidad, qué mecanismos de participación tendrán un espacio en la plataforma, entre otros).
- Según el plan de acción, habrá un “mecanismo de responsabilidad de los funcionarios para el cumplimiento de los acuerdos y la entrega de información que el uso del portal determine”¹¹. Durante la implementación del plan, es importante que quede claro cuál sería ese mecanismo: por ejemplo, sería importante saber si habrá un funcionario dedicado exclusivamente a su funcionamiento, con qué regularidad responderá a los requerimientos que se formulen, entre otros aspectos. Si en algo Decide La Libertad puede cambiar las prácticas del Gobierno es que la información solicitada o la retroalimentación de la ciudadanía sea efectivamente respondida y recolectada, respectivamente. Es importante a su vez que quede constancia efectiva de la respuesta del funcionario encargado.
- Es importante que el Gobierno asigne un presupuesto para los proyectos priorizados en la plataforma, tal como sucede con Decide Madrid. Esta asignación puede ser incremental: empezar por un monto pequeño que incentive la participación. Esto se debería considerar en el presupuesto del GRLL para el año 2020.

¹ Véase al respecto las últimas dos convocatorias al presupuesto participativo regional. Accesible aquí:

<http://www.regionlalibertad.gob.pe/transparencia/participacion-ciudadana-l/presupuesto-participativo>

² MRI (2018). Informe sobre el piloto subnacional de La Libertad, pp. 9-10. Accesible aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/La-Libertad_Final-Report_2017.pdf

³ “Decide Madrid”. Accesible aquí: <https://www.involve.org.uk/resources/case-studies/decide-madrid>

⁴ Según el GRLL, se tuvo que adaptar el formato de presupuesto participativo de Madrid al de La Libertad. Entrevista con Carlos Chunga, de la subsecretaría de informática (16/04/19).

⁵ El GRLL invitó a las OSC a inscribir a sus miembros en el portal a través de correos electrónicos, pero también se les inscribió personalmente a aquellos que no podían hacerlo por aquella vía. Asimismo se adaptó la matriz del presupuesto participativo al formato online. Entrevista con Carlos Chunga de la Subsecretaría de Informática (16/04/19).

⁶ Es decir, que haya un seguimiento cercano al flujo de interacciones dentro del portal. Entrevista con Víctor Lizarzaburu, ex subgerente de Planeamiento del GRLL (16/04/19).

⁷ Entrevista con Carlos Chunga de la Subsecretaría de Informática (16/04/19).

⁸ Véase: INEI (2019) *Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares Trimestre: Enero-Febrero-Marzo 2019*. Informe técnico 2, Junio 2019. Accesible aquí:

<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/tecnologias-de-informacion-ene-feb-mar2019.pdf>.

⁹ La información del censo 2017 está disponible aquí:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf

¹⁰ Véase al respecto la sección de recomendaciones generales sobre el proceso, que toca este punto.

¹¹ Plan de acción, p. 24

2. Mejorando la rendición de cuentas del gobierno regional

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Implementar una mejora en los procesos de rendición de cuentas, haciéndolos más amigables y garantizando un mayor alcance y participación, así como una respuesta efectiva del Gobierno Regional.”

Hitos acumulativos

1. Desarrollo e implementación del módulo de Rendición de Cuentas dentro del Portal “Decide La Libertad”, que permita a la ciudadanía acceder a información actualizada.
2. Ingreso de información de Rendición de Cuentas, con actualización permanente.
3. Difusión y socialización del aplicativo de Rendición de Cuentas en la población regional
4. Procesos de Rendición de Cuentas, a través del Portal, con retroalimentación de los ciudadanos.
5. Evaluación del Compromiso

Fecha de inicio: Marzo 2019

Fecha de término: Diciembre 2020

Nota editorial: El texto completo del compromiso está disponible aquí:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/La-Libertad_Action-Plan_2018-2020_0.pdf

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
I. General		✓	✓		✓	✓				✓	Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Existen dos mecanismos principales para la rendición pública de cuentas¹ en las regiones del Perú: las audiencias públicas y el presupuesto participativo². Las audiencias públicas están establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la cual establece: “el Gobierno Regional realizará como mínimo dos audiencias públicas regionales al año, una en la capital de la región y otra en una provincia, en las que dará cuenta de los logros y avances alcanzados durante el período”³. La Ley Marco del Presupuesto Participativo, por su parte, señala: “los Titulares de Pliego de los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a rendir cuenta de manera periódica, ante las instancias del presupuesto participativo, sobre los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad”⁴.

Aunque legalmente están establecidos, estos mecanismos presentan problemas de implementación en todo el país. Según el informe del IRM para el segundo plan de acción

de Perú (2015-2017): “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”⁵. Según el GRLL, para el caso de La Libertad, el marco normativo actual lleva a que las audiencias sean más bien eventos puntuales en el año, antes que espacios estables de relacionamiento con el ciudadano. Asimismo, la información provista en este tipo de audiencias de rendición de cuentas suele ser muy general, y no a través de indicadores⁶. Por su parte, el presupuesto participativo suele perder credibilidad para la sociedad civil, ya que muchos gobernadores y alcaldes deciden no priorizar lo discutido durante las sesiones de rendición de cuentas⁷.

El compromiso tiene por objetivo implementar en la plataforma Decide La Libertad un espacio de rendición pública de cuentas y bajo responsabilidad de los funcionarios encargados de su manejo.

El compromiso es relevante a los valores de rendición de cuentas y acceso a la información pública pues establece un mecanismo que insta a los actores del Gobierno a justificar sus acciones, a actuar ante las críticas o requerimientos que se les hacen, y a aceptar responsabilidad por el incumplimiento de su labor. Todo ello mediante un espacio dedicado para tal fin en el portal Decide La Libertad. Esta rendición de cuentas tendría a su vez un componente de acceso a la información pública: el GRLL otorgaría información sobre la que los ciudadanos ejercerían ese derecho, asociado a las asambleas públicas regionales y el presupuesto participativo. Al estar integrado a una plataforma tecnológica nueva (como es Decide La Libertad), el compromiso también apela al valor de tecnologías e innovación.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Propone la creación del espacio de rendición de cuentas dentro de Decide La Libertad, su constante actualización, difusión entre la ciudadanía, el establecimiento de un mecanismo de retroalimentación a lo publicado por el Gobierno regional y aplicación de una evaluación.

El compromiso tiene un impacto potencial transformador; es decir es un paso importante que podría cambiar las prácticas del Gobierno respecto a su interacción con los ciudadanos. El compromiso sería la primera experiencia de La Libertad (y una de las pocas en el Perú) en establecer un mecanismo de rendición de cuentas digital y que está alineado a los estándares de OGP: una plataforma de cara al público con asignación de consecuencias frente al incumplimiento por parte del Gobierno. Así, según los representantes del GRLL, el compromiso busca complementar sus mecanismos de rendición de cuentas existentes (como las audiencias públicas y el presupuesto participativo) a través de su integración a la plataforma electrónica, lo que pasaría por que se publique con antelación la información que se pondrá a consideración de los ciudadanos y el establecimiento de un canal de consultas y retroalimentación sobre esta. De ser exitoso, su alcance podría trascender a la región La Libertad y ser imitado por otras regiones del Perú.

Siguientes pasos

- Es importante que este compromiso no replique las obligaciones establecidas en el compromiso anterior (portal Decide La Libertad). En un extremo, el Gobierno podría presentar los avances en el establecimiento del mecanismo de rendición de cuentas contenido en el compromiso 1, como avances para este compromiso; lo que desvirtuaría la ambición de este último. Por ello se sugiere delimitar claramente las actividades del compromiso 1 (que se refieren a la entrega de información por parte de funcionarios) con las del compromiso 2 (que se refieren específicamente a mejorar mecanismos preexistentes de rendición de cuentas como las asambleas públicas y el presupuesto participativo).

- Según el GRLL⁸, en los procesos de audiencias públicas la sociedad civil pregunta principalmente por el avance de la construcción de obras públicas. Por ello se recomienda que la información que se defina para su publicidad en el marco de este compromiso responda prioritariamente al interés ciudadano sobre las obras públicas, así como de cualquier otro tipo de información que previamente se haya identificado como prioritaria para los ciudadanos. Asimismo que incluya la presentación de indicadores de fácil entendimiento a través de un lenguaje claro. Esto permitiría a su vez una mayor diferenciación sobre el componente de rendición de cuentas de este compromiso respecto al compromiso 1.
- Se sugiere al Gobierno establecer un canal presencial que permita que aquellos sin acceso a internet puedan igualmente acceder a esta herramienta. Este canal podría ser una plataforma en las oficinas que el GRLL establezca, por la cual los ciudadanos pueden acercarse y ser apoyados en el ingreso de sus solicitudes.
- Se recomienda al Gobierno que este compromiso permita la rendición de cuentas sobre toda la información en manos del GRLL, no sólo sobre aquella que el Gobierno voluntariamente publique en el portal Decide La Libertad. En algunas partes del texto del plan de acción, este pareciera apuntar al segundo caso. Esto haría el proceso extremadamente dependiente de la voluntad del Gobierno de publicar información, que podía ser no relevante o limitada en contenido. De esta forma el mecanismo de rendición de cuentas no se podría desplegar en toda su potencialidad. Finalmente, esto permitiría una mayor claridad y ambición de este compromiso respecto al anterior.

Por supuesto, este proceso debería ser incremental hasta alcanzar el 100% de la información en manos del Gobierno, por lo que este compromiso debería priorizarse e incorporarse en un nuevo ciclo bajo el siguiente plan de acción a fin de incluir la identificación y definición colaborativa de una estrategia de publicidad de la información y de datos abiertos para la rendición pública de cuentas.

¹ Cabe anotar que en el Perú no existe una definición legal de “rendición de cuentas”, y que la definición que informalmente manejan los funcionarios no corresponde en estricto a la que maneja OGP. Así, si bien la rendición incluye un elemento “de cara al público”, no adscribe responsabilidades ante el incumplimiento.

² Existen otros mecanismos como el trabajo en el seno de los Consejos de Coordinación Regional y Local; y la demanda de rendición de cuentas. Véase: PCM (2014). Participación ciudadana y rendición de cuentas. p.58 Accesible aquí: <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/F3-Participacion-Ciudadana-y-Rendicion-de-Cuentas.pdf>

³ Art. 24, ley 27867

⁴ Art. 11, ley 28056

⁵ Informe del MRI para el segundo plan de acción de Perú (2015-2017), p. 50. Accesible aquí: <https://www.opengovpartnership.org/documents/peru-end-of-term-report-2015-2017-year-2-public-comment>

⁶ Entrevista con Gustavo Hurtado y Marco Zegarra de la Subgerencia de Planeamiento (16/04/19).

⁷ Remy, M. I. (2013) Sistematización del marco normativo de acción y propuestas para fortalecer la participación ciudadana en el marco del plan de acción de gobierno abierto y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Informe Final. USAID – Programa ProDescentralización, p. 26

⁸ Entrevista con Gustavo Hurtado y Marco Zegarra de la Subgerencia de Planeamiento (16/04/19).

3. Fortaleciendo capacidades de la sociedad civil

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Implementar una herramienta tecnológica que permita ejecutar procesos de fortalecimiento de capacidades en las organizaciones de la Sociedad Civil e implementar procesos de capacitación, información y socialización de las herramientas tecnológicas, facilitando el acceso a eventos de formación y capacitación programadas y acreditadas, y a información especializada y actualizada.”

Hitos acumulativos

1. Desarrollo e implementación del Aula Virtual, con procesos adecuados a la formación de capacidades y acceso “amigable” a los ciudadanos y ciudadanas.
2. Ingreso de información de base para los procesos y protocolos de formación de capacidades
3. Difusión y socialización de la existencia, importancia y uso del Aula Virtual
4. Procesos de Formación de Capacidades, con el uso del Aula Virtual, diseñados por el Gobierno Regional, en concertación con los espacios de participación ciudadana.
5. Evaluación de los procesos de formación.

Fecha de inicio: Marzo 2019

Fecha de término: Diciembre 2020

Nota editorial: El texto completo del compromiso está disponible aquí:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/La-Libertad_Action-Plan_2018-2020_0.pdf

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
I. General		✓	✓			✓		✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Uno de los principales problemas detectados para alcanzar una efectiva participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas en La Libertad, es la disparidad de capacidades de las OSC y público en general para el uso experto de la información y el conocimiento: en La Libertad existen pocas OSC expertas en temas específicos de la gestión pública. Entre la ciudadanía (particularmente fuera de la capital) dicha brecha es más amplia¹. En general, la sociedad civil no conoce ni usa terminología asociada a procesos de la gestión pública (por ejemplo, cómo formular un proyecto de inversión o las etapas del ciclo presupuestal peruano). Adicionalmente, el Gobierno reacciona negativamente o con apatía frente a este

desconocimiento. En su conjunto, todo ello dificulta tener un diálogo informado y con posibilidades del Gobierno de incluir la voz de la ciudadanía².

El objetivo del compromiso es: “implementar una herramienta tecnológica que permita ejecutar procesos de fortalecimiento de capacidades en las organizaciones de la Sociedad Civil e implementar procesos de capacitación, información y socialización de las herramientas tecnológicas, facilitando el acceso a eventos de formación y capacitación programadas y acreditadas, y a información especializada y actualizada”. En concreto, el compromiso desplegaría capacitaciones en línea a la sociedad civil y desarrollaría sesiones presenciales fuera de Trujillo implementadas por las universidades regionales.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. Este mecanismo buscará divulgar proactivamente información sobre cómo se gestionan las políticas públicas regionales a las OSC, de modo de familiarizar a la ciudadanía en el uso de conceptos clave de la administración pública e indirectamente aportar a una participación de mejor calidad por parte de estas. Al utilizar una plataforma tecnológica nueva (como es el Aula Virtual dentro de Decide La Libertad), el compromiso también apela al valor de tecnologías e innovación.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Este propone la implementación del aula virtual, el ingreso de información a la plataforma, la difusión, la realización de los cursos junto a universidades y espacios participativos y la evaluación del compromiso.

El compromiso tiene un impacto potencial menor; es decir es un paso gradual positivo en el área de política de mejoramiento de las condiciones para la participación ciudadana. Sin duda, capacitar a la sociedad civil en temas de gestión pública ayudaría a mejorar la calidad de su involucramiento público. Sin embargo, el compromiso presenta tres retos para resolver la problemática identificada.

Primero, en el texto del plan de acción se habla de que el “aula virtual” pasaría por un proceso de acreditación, pero no se entrega más detalles. Se menciona que sería acreditada por organismos educativos nacionales e internacionales, algo que apunta a ser muy ambicioso. Según los entrevistados del GRLL, este proceso de acreditación busca más bien que universidades de prestigio “apadrinen” la iniciativa, prestando su nombre, recursos humanos y eventualmente sus filiales para llevar adelante los cursos presenciales fuera de Trujillo. Según el Gobierno, esto no debería ser difícil de conseguir³. Sin embargo, de la experiencia del piloto subnacional, el GRLL tuvo dificultades para integrar a una universidad en un compromiso⁴ y la universidad pública ni siquiera quiso unirse a la iniciativa, lo que desvela los problemas para este tipo de colaboración.

Segundo, en el plan de acción se señala que los propios funcionarios del Gobierno regional tendrán a su cargo el diseño de los cursos. Este ofrecimiento también resulta poco realista si tomamos en cuenta las múltiples responsabilidades de los funcionarios del GRLL. Más aún, para la implementación del plan no se tiene previsto la contratación de personal a dedicación exclusiva⁵. Según los entrevistados del Gobierno, el proceso de diseño de los cursos sería colaborativo entre Gobierno, universidades y sociedad civil; algo que, en cualquier caso, requerirá la inversión de mucho tiempo para llegar a acuerdos. Además, expertos en pedagogía deben realizar y validar el diseño de contenidos educativos, algo que el texto del compromiso no especifica.

Finalmente, el compromiso es ambiguo respecto de los temas a incluir en el currículo, al señalar que el aula virtual y los talleres presenciales buscarán crear tanto capacidades digitales como capacidades en “temas de interés de la Participación Ciudadana y de la Gestión Regional”⁶. Esta falta de claridad impide tener certeza del énfasis de la iniciativa, más aún si ya existe un compromiso alrededor de las capacidades digitales (véase compromiso 4). En un caso extremo, las actividades de ambos compromisos podrían

confundirse y el Gobierno podría presentarlas como resultados de ambas iniciativas. Asimismo, el texto del compromiso no deja en claro quién tendrá el protagonismo de la elección de temas para los cursos: si los ciudadanos, las oficinas gubernamentales, las universidades o los espacios participativos existentes. Ello es importante porque ofrecer este tipo de capacitación de manera exitosa requiere una identificación clara de la demanda de formación y de creación de capacidades.

Siguientes pasos

- Se recomienda que, al inicio del período de implementación de este compromiso, se obtenga la confirmación de las universidades que participarían en la acreditación y/o implementación de los cursos. De la experiencia del piloto subnacional, la Universidad César Vallejo fue la más proactiva, seguida de la Universidad Privada Antenor Orrego.
- Se sugiere que el Gobierno especifique cómo se dará la elección de temáticas de los cursos en la plataforma. Si va a ser un esfuerzo colaborativo entre Gobierno, universidad y sociedad civil se debe contar con un protocolo transparente sobre cómo se llegó a esa decisión. Asimismo, al inicio del proceso se debe nombrar a los funcionarios que estarán a cargo de plantear los cursos a través de la plataforma y cómo compatibilizarán esa tarea con otras responsabilidades.
- Es importante que el compromiso haga público el proceso de selección de OSC beneficiadas por el aula virtual y de las capacitaciones presenciales. Al ser cursos provistos bajo auspicio del Gobierno, este compromiso debería garantizar que su asignación a las OSC no suponen contraprestación ninguna, ni ser de hecho mecanismos de influencia del Gobierno sobre estas. Se recomienda establecer para la etapa de difusión (hito 3 del plan de acción), normas de participación hechas públicas (y conocidas por los interesados), con criterios claros de selección, que dé certidumbre al proceso y permita reclamar en caso de disconformidad. Dichas normas pueden incluir cómo las OSC pueden acceder y beneficiarse de las capacitaciones ofrecidas por el compromiso, el calendario de inscripciones, horas mínimas atendidas y cómo obtener la certificación de la universidad, entre otros aspectos.

¹ Sobre las brechas de conocimiento de los agentes que participan en el presupuesto participativo, Remy señala: “Este tipo de herramientas [el presupuesto participativo] pueden ser de alta utilidad si los participantes son parte de un proceso de aprendizaje, de generación de capacidades tanto en los funcionarios y autoridades como en los agentes participantes que provienen de la sociedad civil organizada. De ahí que en todos los estudios evaluados, destaca como un elemento a mejorar la capacitación de agentes participantes y un mayor acceso a información relevante para la toma de decisiones”. Remy (2013), p. 26.

² Sobre los problemas de no contar con participación informada (particularmente sus costos en la forma de tiempo y en los problemas de adoptar una decisión de política sin evidencia o sesgada), véase: Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>

³ Entrevista con Srs. Gustavo Hurtado y Marzo Zegarra, representantes de la Subgerencia de Planeamiento (15/04/19).

⁴ Véase el informe del MRI para el piloto de La Libertad, particularmente el compromiso 4 que no llegó a materializar el apoyo de la Universidad Privada del Norte.

⁵ Entrevista con Srs. Gustavo Hurtado y Marzo Zegarra, representantes de la Subgerencia de Planeamiento (15/04/19).

⁶ Plan de acción, p. 27.

4. Reduciendo la brecha de alfabetización digital

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Implementar procesos de capacitación, información y socialización del uso y aprovechamiento de las herramientas tecnológicas para la participación ciudadana, en la población liberteña, para garantizar su acceso y disponibilidad.”

Hitos acumulativos

1. Construcción de la Línea de Base sobre la brecha de alfabetización digital en la Región La Libertad
2. Formulación del Proyecto para el financiamiento de las acciones de reducción de la brecha de alfabetización digital.
3. Programación de las Inversiones en el marco del Presupuesto Institucional.
4. Ejecución de las acciones para la reducción de la brecha de alfabetización digital.

Fecha de inicio: Abril 2019

Fecha de término: Diciembre 2020

Nota editorial: El texto completo del compromiso está disponible aquí:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/La-Libertad_Action-Plan_2018-2020_0.pdf

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)		Impacto potencial		Cumplimiento		¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?										
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
I. General		✓	No es relevante a los valores de OGP						✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

La alfabetización digital es definida por Martin y Grudziecki como: “la conciencia, actitud y capacidad de las personas para utilizar adecuadamente la tecnología digital, lo que facilita identificar, acceder, gestionar, integrar, evaluar, analizar y sintetizar recursos digitales, construir nuevos conocimientos, crear expresiones de medios y comunicarse con otros en el contexto de situaciones específicas de la vida, para permitir una acción social constructiva; y para reflexionar sobre este proceso”¹.

La alfabetización digital en el Perú presenta retos², particularmente en las áreas rurales y en lo que concierne al uso de servicios gubernamentales electrónicos por parte de los ciudadanos. Según la encuesta del proyecto *After Access* de DIRSI (Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información), sólo el 7,1% de los peruanos usa el internet para fines asociados al Gobierno³. Hasta 2015, la encuestadora GFK encontraba que en las regiones

del norte del Perú (donde se encuentra La Libertad) había un 34% de usuarios de internet, porcentaje que se reducía a 14% para las áreas rurales⁴.

El objetivo del compromiso es: “implementar procesos de capacitación, información y socialización del uso y aprovechamiento de las herramientas tecnológicas para la participación ciudadana, en la población liberteña, para garantizar su acceso y disponibilidad”⁵. Ello apuntaría no sólo a promover el portal Decide La Libertad, sino también toda la oferta de gobierno electrónico del GRLL⁶.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Las actividades del compromiso pasan principalmente por la elaboración de un diagnóstico sobre alfabetismo digital en la región y la aprobación de un proyecto de inversión pública que permita canalizar presupuesto hacia las actividades de alfabetización digital.

El investigador del IRM considera que el compromiso no es relevante a los valores de OGP. A diferencia del compromiso anterior, donde Gobierno, sociedad civil y universidades elaborarían los cursos sobre la base de conceptos de gestión (algo que proveerá elementos de acceso a la información pública), en este compromiso la capacitación que recibirían OSC y ciudadanos está exclusivamente dirigida al forjamiento de capacidades digitales. Más aún, según entrevistas con el GRLL, este compromiso apunta a generar un proyecto de inversión pública, un proceso eminentemente interno del Gobierno. Como señala el manual del IRM, cuando se adopta un compromiso referido al gobierno electrónico (en este caso, alfabetización digital) éste debe expresar la forma en que aumentará al menos el acceso a la información, la participación pública o la rendición de cuentas pública. El compromiso no se entrelaza con actividades alrededor de alguno de esos valores. El compromiso pareciera apuntar a generar condiciones para un futuro mayor involucramiento del ciudadano con el Gobierno; sin embargo, directamente no contempla mecanismos de participación ciudadana o rendición de cuentas.

El impacto potencial del compromiso es moderado, es decir, es una reforma que significa un paso importante en materia de uso de tecnologías digitales, aunque su alcance es limitado. La aprobación de un proyecto que canalice inversiones a la reducción de la brecha de alfabetización digital es un paso fundamental para que los ciudadanos usen la creciente oferta de servicios electrónicos del Estado peruano. Sin embargo, el compromiso no especifica los medios a través de los cuales se daría la alfabetización digital, algo directamente asociado a sus posibilidades de éxito. Según expertos, este tipo de programas son más exitosos cuando el usuario ya conoce la plataforma para alfabetizar⁷. En el caso peruano, las plataformas más usadas son WhatsApp y Facebook. Si la alfabetización se dará usando una plataforma aún no masiva (por ejemplo, Decide La Libertad), los resultados serían de menor alcance.

Siguientes pasos

- Es importante convertir este compromiso en relevante a los valores de OGP. Ello podría pasar porque las actividades de alfabetización digital estén articuladas a incentivar la participación ciudadana, cuando menos en las fases finales del compromiso. Un ejemplo de ello sería trabajar la alfabetización digital en dos fases: una primera desde las redes sociales del GRLL (que permita una introducción más sencilla a los conceptos básicos, en la línea del diagnóstico que señalábamos en el párrafo anterior) y una segunda etapa desde la plataforma Decide La Libertad.

¹ Martin y Grudziecki, citados aquí: Ala-Mutka, K. (2011). Mapping digital competence: towards a conceptual understanding. Institute for Prospective Technological Studies, 60 p. Traducción personal.

² Sobre la reducción de la brecha digital y el uso de internet en Perú y La Libertad, véanse las estadísticas presentadas en la información contextual del compromiso I.

³ Data provista por DIRSI para el investigador del MRI. Si bien no contamos con estadísticas para la región La Libertad, es muy probable que el uso sea igual de limitado.

⁴ GfK Perú (2015). Uso de internet en el Perú. Accesible aquí:

https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/PE/GfK_OP_Octubre_2015_-_Uso_de_Internet_2.pdf

⁵ Plan de acción, p. 29

⁶ Entrevista con Víctor Lizarzaburu, ex subgerente de planamiento (16/04/19).

⁷ Entrevista con Aileen Agüero, experta en TIC, investigadora del Instituto de Estudios Peruanos (26/04/19).

5. Transfiriendo las experiencias de participación ciudadana a las municipalidades de La Libertad

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Transferir a las municipalidades liberteñas, las experiencias de nuestros procesos exitosos y herramientas tecnológicas (como la plataforma tecnológica “Decide La Libertad”), que permita democratizar todos los procesos de participación ciudadana en su territorio, garantizando su mayor alcance y colaboración.”

Hitos acumulativos

1. Suscripción de convenios interinstitucionales, para la implementación de buenas prácticas de participación ciudadana, por parte de las Municipalidades, así como el asesoramiento en su operación, por parte del Gobierno Regional

2. Tránsito de buenas prácticas a las Municipalidades

3. Difusión y socialización en la población regional

4. Operación de las buenas prácticas, a cargo de las Municipalidades Provinciales, con el asesoramiento del Gobierno Regional

5. Evaluación de la operatividad de las buenas prácticas

Fecha de inicio: Junio 2019

Fecha de término: Diciembre 2020

Nota editorial: El texto completo del compromiso está disponible aquí:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/La-Libertad_Action-Plan_2018-2020_0.pdf

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
I. General		✓	✓	✓				✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

La participación ciudadana fuera de Trujillo presenta retos. Al concentrar Trujillo al 54,55% de la población de la región¹ (las demás ciudades de la región no superan los 50.000 habitantes), la presencia de OSC disminuye fuera de la capital regional. Las organizaciones sociales de las áreas rurales del Perú no necesariamente entienden su interlocución con el Gobierno como participación ciudadana: muchos de ellos buscan esa interlocución para solicitar obras o empleos, o insertarse en redes de clientelaje². Del mismo modo, los gobiernos provinciales y distritales utilizan sus mecanismos de participación ciudadana de

forma heterogénea. Por ejemplo, sólo algunos de los Consejos de Coordinación Local - espacios de encuentro entre autoridades locales y sociedad civil- están activos en la práctica y la participación de la ciudadanía en ellos es muy reducida³.

El compromiso tiene como objetivo principal: “transferir a las municipalidades liberteñas, las experiencias de nuestros procesos exitosos y herramientas tecnológicas (como la plataforma tecnológica Decide La Libertad), que permita democratizar todos los procesos de participación ciudadana en su territorio, garantizando su mayor alcance y colaboración”⁴. A través de convenios interinstitucionales, las municipalidades podrán hacer suyos los instrumentos participativos que se aplican en la región.

El compromiso es relevante al valor de participación ciudadana y de acceso a la información. En concreto, esta es una reforma que aborda la ampliación del espacio cívico a través de mejorar la gobernanza de los espacios democráticos formales a nivel municipal y su articulación con la plataforma Decide La Libertad, manejada por el Gobierno regional. Además también es relevante al acceso a la información porque, según el hito 3, habría “difusión y socialización en la población regional.”

Las actividades del compromiso incluyen la firma de convenios con las municipalidades interesadas en aprender de las buenas prácticas del GRLL, así como su transferencia, difusión e implementación. Finalmente se aplicaría un mecanismo de autoevaluación.

Aunque el compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento (asociado a la suscripción de acuerdos), presenta problemas de especificidad para determinar con claridad en qué medida contribuirá a resolver la problemática identificada. Particularmente el segundo hito no especifica qué significaría la “transferencia de buenas prácticas a las municipalidades”. El texto del plan de acción resalta Decide La Libertad como una de las herramientas a transferir, pero no se mencionan otras. Tampoco se señala la forma que adoptará esa transferencia (mesas de trabajo, talleres, etc.). En un extremo, el Gobierno podría suscribir acuerdos y realizar encuentros esporádicos con las autoridades municipales para dar por realizados los hitos del compromiso.

El impacto potencial del compromiso es menor. Se trata de un paso gradual positivo en la mejora de los mecanismos participativos fuera de la capital regional pero que tiene un alcance limitado de cara a robustecer el papel de las OSC e instaurar una cultura de innovación pública. El compromiso carece de una línea de base (aunque sea preliminar) sobre el estado de la participación en la región y no detalla específicamente qué mecanismos a nivel municipal busca mejorar (las audiencias públicas, el consejo de coordinación local, el presupuesto participativo u otro nuevo). En ese sentido, el compromiso es muy dependiente de lo que finalmente se acuerde en los convenios interinstitucionales. Dado que las municipalidades no son parte del plan de acción de OGP, estas tienen menos incentivos para que -una vez transferidas las buenas prácticas- las implementen dentro del período de vigencia del plan de acción.

El compromiso tampoco señala qué mecanismos de participación del Gobierno regional considera en capacidad de ser imitado por las municipalidades. El mismo Gobierno regional reconoce en este plan de acción (por ejemplo, en el diagnóstico de los compromisos 1 y 2) que tiene problemas para establecer una participación ciudadana amplia y dinámica, por lo que no queda claro hasta qué punto el GRLL puede embarcarse en una diseminación de prácticas que aún está mejorando.

Finalmente, el compromiso pareciera centrarse en la diseminación de la plataforma Decide La Libertad a nivel local, lo que -si bien valioso- otros compromisos ya lo trabajan (notoriamente los compromisos 3 y 4). Como señalábamos en la discusión de impacto potencial del compromiso 4, si las municipalidades involucradas son del ámbito rural, a los problemas identificados para la alfabetización digital habría que sumarle los retos de

trabajar con población rural que tiene aún menos acceso al uso dinámico de *smartphones* y de las computadoras.

Siguientes pasos

- Para mejorar su ambición, el compromiso debería centrar su acción en municipalidades que puedan utilizar las buenas prácticas del GRLL para resolver problemas sustanciales de sus poblaciones. Ello podría pasar por elegir municipalidades con historial de conflictos sociales (que podrían elegirse siguiendo el reporte mensual actualizado de conflictos sociales que elabora la Defensoría del Pueblo), o con ingresos por regalías mineras, donde la participación pueda ayudar a resolver problemas concretos de desencuentros o necesidades de coordinación entre la población con autoridades y otros actores clave.
- Se sugiere diseñar una estrategia intergubernamental de innovación pública entre el GRLL y las municipalidades, basada en la identificación, evaluación y diseminación de buenas prácticas participativas, con la participación activa de OSC y universidades, como mínimo.

¹ Según el censo de 2017, La Libertad tiene 1,778, 080 habitantes de los cuales 970,016 viven en Trujillo.

² Sobre cómo determinados actores con capacidad de presión terminan desvirtuando los mecanismos de participación ciudadana para un manejo clientelista, véase Tanaka, M., y Trivelli, C. (2002). Las trampas de la focalización y la participación : pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori. Lima: Instituto De Estudios Peruanos, p. 20. Accesible aquí: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/814>.

³ Según Remy, en distritos pequeños (menos de 25,000 personas), la ley sólo obliga a que haya dos representantes de sociedad civil; lo que desvirtúa la capacidad de estos de ser interlocutores del gobierno. Véase Remy 2013: 24.

⁴ Plan de acción, p. 31

⁵ Por ejemplo, en su edición de abril de 2019, la Defensoría encontraba tres conflictos sociales en las provincias andinas de La Libertad: dos socioambientales vinculados a minería y uno laboral. Véase: Defensoría del Pueblo (2019). Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 181 – Marzo 2019, pp. 62-63. Accesible aquí:

<https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reporte-mensual-de-conflictos-sociales-n-181/>

6. Seguimiento a la anemia y desnutrición infantil

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Sistematizar y publicar la información de seguimiento a los indicadores de desnutrición infantil, anemia, vigilancia nutricional y otras en el departamento de La Libertad.”

Hitos acumulativos

1. Suscripción de compromisos institucionales para la vigilancia ciudadana
2. Sistematización de la información de diversas fuentes y validación
3. Difusión y socialización de los reportes producidos
4. Evaluación del Proceso

Fecha de inicio: Enero 2019

Fecha de término: Octubre 2020

Nota editorial: El texto completo del compromiso se puede ver aquí:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/La-Libertad_Action-Plan_2018-2020_0.pdf

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
I. General		✓	✓			✓		✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

La anemia infantil por falta de hierro (enfermedad caracterizada por la ausencia de glóbulos rojos sanos en la sangre) es uno de los problemas de salud pública que ha despertado mayor interés en los últimos años en el Perú. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática hasta 2018, 41,8% de niños y niñas menores de tres años en La Libertad padecían anemia¹. Varias instituciones trabajan estrategias contra la anemia a la vez que recolectan información sobre su incidencia; entre ellas programas del Ministerio de Desarrollo de Inclusión Social - MIDIS (como el Plan Nacional de Lucha contra la Anemia y el Observatorio de Anemia, además del Plan “Primero la Infancia” que trabaja más ampliamente el tema de desnutrición infantil), el Ministerio de Salud - MINSA (como la campaña “Tu amor es de hierro”), así como ONGs. Sin embargo, la cantidad y calidad de la información pública entre estas fuentes es disímil: el Observatorio de Anemia del MIDIS, por ejemplo, presenta información muy general a nivel de regiones, lo que no ayuda al monitoreo. En el caso del MINSA, actualmente los profesionales del sector salud usan el *Health Information System* (HIS) y el Sistema de Información del Estado Nutricional - SIEN

del Ministerio de Salud; no obstante, ambos no son de libre acceso. En ese sentido, los ciudadanos no tienen información que les permita movilizarse para apoyar los esfuerzos estatales o exigir el cumplimiento de las obligaciones que establecen estos programas.

El objetivo del compromiso es: “sistematizar y publicar la información de seguimiento a los indicadores de desnutrición infantil, anemia, vigilancia nutricional y otras en el departamento de La Libertad”². Esta iniciativa haría las veces de “observatorio” de la anemia y la desnutrición infantil en la región, información que se publicaría en la plataforma Decide La Libertad³. El observatorio buscaría detectar las falencias de los programas sociales vinculados a la lucha contra la anemia en la región⁴.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública pues busca divulgar proactivamente reportes sobre el estado de la anemia en la región. Al usar la plataforma Decide La Libertad también apuntarían al valor de acceso a la información y uso de tecnología de la información.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Las actividades incluyen la firma de “compromisos institucionales” para la vigilancia ciudadana, la sistematización y difusión de la información, así como la evaluación final del compromiso.

El compromiso tiene un impacto potencial menor, es decir, es un paso gradual positivo en el área de políticas sociales en La Libertad. También generará más y mejor información sobre el estado de la anemia y la desnutrición infantil en la región y el desempeño de las diferentes entidades estatales encargadas de luchar contra ella. Sin embargo, se presentan dos problemas. En primer lugar, no queda claro el sujeto del monitoreo: si son los infantes que padecen de anemia (que según la estrategia del Gobierno nacional son los menores de 36 meses) o todos los casos de desnutrición infantil (los cuales por ejemplo, según la Estrategia Nacional “Primero La Infancia” son todos los niños menores de 6 años⁵). En segundo lugar, los avances en el acopio de información no se articulan directamente con indicadores claros de éxito en la reducción de la anemia o desnutrición infantil. Si bien la producción de información es importante, ella de por sí no garantiza una reducción de los niveles de anemia en la región; a menos que se articule a alguna estrategia de educación dirigida a los padres de familia⁶. Para solucionar eso, cobran importancia los llamados “compromisos institucionales” (mencionados en el hito 1 pero que no son definidos) los cuales deberían garantizar una rápida respuesta de las autoridades estatales ante los problemas detectados por la plataforma; así como contar con una estrategia de difusión a la ciudadanía.

Siguientes pasos

- Por su naturaleza, este compromiso es de largo plazo y debería continuarse en un futuro plan de acción. Se aconseja revisar el mecanismo de monitoreo a la desnutrición, creado por la plataforma Medellín Cómo Vamos, la cual incluye información valiosa a nivel de comunas (el equivalente a distritos para el caso peruano)⁷. Si bien el montaje de una estructura de seguimiento similar a la de Medellín podría demandar muchos recursos, se podría iniciar con un piloto a través de este compromiso, con el objetivo de buscar socios para una mayor ambición de las actividades en un futuro plan de acción.
- Se recomienda que el Gobierno identifique tempranamente qué instituciones se monitorearían a través de este compromiso y cómo se garantizará que respondan a los requerimientos de este. Ello debería estar especificado en los compromisos institucionales. De esa manera, se garantizaría que la información producida sea efectivamente utilizada para enmendar errores y reducir el número de casos de anemia en la región. Se aconseja que el compromiso trabaje un mecanismo de

difusión entre la ciudadanía, particularmente en aquellas zonas/territorios donde se detecte mayor incidencia de anemia.

- Se sugiere que el compromiso afine las áreas de intervención de su estrategia. Probablemente los indicadores de anemia sean más altos en las zonas rurales, pero la distancia geográfica puede complicar que haya un intercambio continuo de información entre quienes monitorean en la capital regional y el personal de hospitales y programas sociales en esas localidades.

¹ Esta estadística es menor a la publicada en la justificación del compromiso; no obstante, sigue siendo alta. Véase: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2018). Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia, p. 34. Accesible aquí: <http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/plan-multisectorial-de-lucha-contra-la-anemia-v3.pdf>

² Plan de acción, p. 33

³ Entrevista con Mercedes Eusevio, presidenta de la MCLCP (24/03/19)

⁴ Entrevista con ex subgerente de planeamiento, Víctor Lizarzaburu.

⁵ Véase al respecto: Gobierno del Perú “Estrategia “Primero la Infancia” fortalecerá desarrollo de niñas y niños de 0 a 5 años”. Nota de prensa, 17 de julio de 2019. Accesible aquí: <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/45812-estrategia-primero-la-infancia-fortalecera-desarrollo-de-ninas-y-ninos-de-0-a-5-anos>

⁶ Al respecto, véanse las declaraciones de Delia Haustein, de la ONG Prisma, sobre la importancia de la educación dirigida a los padres para el combate contra la anemia. “La educación es fundamental para combatir la anemia”. Blog de noticias – Inversión en la Infancia. Accesible aquí: <https://inversionenlainfancia.net/?blog/entrada/noticia/3995/0>

⁷ Véase: Medellín Cómo Vamos (2018). ¿Cómo va la primera infancia en Medellín?, 2017. Accesible aquí: <https://www.medellincomovamos.org/download/documento-como-va-la-primera-infancia-en-medellin-2017/>

V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el objetivo de presentar recomendaciones para el siguiente plan de acción, además de guiar la implementación del plan actual. Se divide en dos secciones: 1) Recomendaciones clave del IRM para mejorar el proceso de OGP y los planes de acción del país o entidad y 2) una evaluación de cómo el Gobierno respondió a las recomendaciones clave del IRM que se presentaron en ciclos anteriores.

5.1 Recomendaciones del IRM

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

1	Involucrar efectivamente a miembros del Gobierno regional de alto rango.
2	Elevar la calidad del involucramiento de los actores clave para evitar estar en contra del proceso de OGP. Una forma de lograr esto es asegurando que la metodología del foro permita paridad y participación equitativa entre el Gobierno y la sociedad civil.
3	Promover la elección de los miembros de la sociedad civil en el CRGA.
4	Considerar el uso de Decide La Libertad como la principal herramienta para la gestión de iniciativas de gobierno abierto, incluido la creación e implementación de los planes de acción.
5	Agrupar compromisos que incluyan actividades relacionadas: considerar la importancia de trabajar algunos compromisos sectoriales.

1. Involucrar efectivamente a miembros de Gobierno regional de alto rango. El cambio del Comité de Gobierno Abierto por el Consejo Regional de Gobierno Abierto apuntó formalmente a darle una mayor importancia a las políticas de gobierno abierto en la región. Sin embargo, para la sociedad civil, la dinámica interna del espacio sigue siendo muy similar. La ausencia del gobernador y del gerente general -este último quien formalmente preside el espacio- en las reuniones del CRGA ponen en cuestión si el avance ha sido sustantivo. Representantes de la sociedad civil señalaron categóricamente que si la autoridad política participase en las reuniones más importantes habría un mayor involucramiento de las OSC.

Se recomienda integrar al gobernador regional en el CRGA, tal como se acordó en las propuestas de modificación del consejo presentadas a fines de 2018. Es importante recordar que el espacio de OGP tiene toda la potencialidad para ser la gran iniciativa hacia la transparencia del Gobierno (así lo ha sido en varios países); por lo que es de interés para las autoridades políticas su involucramiento personal. Ante otras responsabilidades apremiantes, el gobernador puede delegar temporalmente en otra persona (vicegobernador o gerente general) su participación.

2. Elevar la calidad del involucramiento de los actores clave para evitar estar en contra del proceso de OGP. Una forma de lograr esto es asegurando que la metodología del foro permita paridad y participación equitativa entre el Gobierno y la sociedad civil. La participación de la sociedad civil en el foro ha sido limitada principalmente por falta de recursos. Mucha de la institucionalidad del foro (redacción de actas, convocatorias y seguimiento de compromisos) dependan del Gobierno y las OSC no han tenido la capacidad de involucrarse. Así, los acuerdos y desacuerdos planteados en los encuentros del foro terminan siendo interpretados

bajo la visión del Gobierno en las actas, notas de prensa y otros documentos. Es importante avanzar hacia medidas que permitan a la sociedad civil codirigir el espacio.

Se sugiere que el CRGA haga uso de herramientas electrónicas que permitan refrendar las posiciones de todos sus participantes. Por ejemplo, el acta podría ser puesta en una plataforma electrónica (*Google docs* u otra) o sometida a votación en línea (*SurveyMonkey* u otra). Así se garantizaría una comunicación más sincera del CRGA respecto a sus miembros y a la ciudadanía interesada en monitorear el proceso de OGP.

3. Promover la elección de los miembros de la sociedad civil en el CRGA. El protagonismo de la sociedad civil en el CRGA sigue alrededor de los participantes habituales: CODESCILL y MCLCP. Si bien ambas organizaciones han sido claves para el funcionamiento del foro, es importante que próximas etapas de diseño presenten un liderazgo diversificado desde la sociedad civil.

Se recomienda avanzar hacia un proceso de selección transparente por el cual los miembros no gubernamentales del foro se seleccionan a través de unas elecciones abiertas. Se aconseja que el CRGA designe a un “veedor”, con legitimidad para el Gobierno y la sociedad civil, que vele desde una posición neutral por el cumplimiento de los estándares de OGP durante ese proceso de elección.

4. Considerar el uso de Decide La Libertad como la principal herramienta para la gestión de iniciativas de gobierno abierto, incluida la creación e implementación de los planes de acción. Decide La Libertad es una plataforma importante que nace para involucrar a la ciudadanía en procesos de toma de decisiones, más allá de los participantes habituales. Es importante que esta herramienta se utilice para la evaluación del presente plan de acción y para el siguiente proceso de cocreación. La Libertad sigue mostrando limitaciones para incluir en el plan de acción a voces no tradicionales: bien sea porque las OSC son pocas, porque sus miembros tienen múltiples responsabilidades o porque los procesos de difusión de los eventos son de poco alcance, es importante que Decide La Libertad mejore el espectro participativo de los procesos.

5. Agrupar compromisos que incluyan actividades relacionadas: considerar la importancia de trabajar algunos compromisos sectoriales. En este plan de acción se han planteado varios compromisos que pudieron haberse desarrollado como parte de uno o dos compromisos ambiciosos vinculados a Decide La Libertad: por ejemplo, los compromisos 1, 2 y 5 se pudieron haber agrupado (en un gran compromiso de potenciación de Decide La Libertad y su difusión), así como el 3 y 4 (que hablan sobre capacitación a OSC y alfabetización digital). La diferenciación en cinco compromisos ha reducido la ambición de algunos, tal como se refleja en la evaluación de impacto potencial de estos.

Se recomienda que el próximo plan de acción, de continuar con su énfasis transversal a las políticas de OGP, preste atención a la ambición de los compromisos, integrando actividades relacionadas. Ello permitiría incluso que algunos compromisos trabajen temas sectoriales importantes para la región, algunos de los cuales se han reseñado en la sección de contexto de este informe (por ejemplo, la lucha contra la inseguridad o la prevención de desastres naturales). Algunos miembros de la sociedad civil mostraban su interés en que el plan de acción trabaje nuevamente algunos temas relevantes para el contexto regional.

5.2 Respuesta a recomendaciones del informe previo del IRM

Tabla 5.2: Recomendaciones clave del informe previo del IRM

Recomendación		¿Fueron atendidas? ¹	¿Se integraron en el plan de acción actual?
1	Se sugiere uniformizar las definiciones clave de la Alianza para Gobierno Abierto (OGP) entre las gerencias y los consejos consultivos antes de la etapa de elaboración de los compromisos.	No aplica	✓
2	Se recomienda que los compromisos de un nuevo plan de acción reflejen el valor “Rendición de cuentas” de OGP.	No aplica	✓
3	Se sugiere una planificación óptima de los tiempos en que cada etapa de la elaboración del plan de acción tendría lugar.	No aplica	✓
4	Se aconseja establecer un protocolo de convocatoria a la sociedad civil, lo que ayudaría a la inclusión de OSC, organizaciones no tradicionales y ciudadanía en general.	No aplica	✗
5	Para un futuro plan de acción, se sugiere evaluar los tiempos de creación, aprobación y disponibilidad del presupuesto.	No aplica	✓
6	Se recomienda que el CGA provea de información regular a la ciudadanía sobre los avances de los compromisos, independientemente de lo reportado por las oficinas implementadoras.	No aplica	✗
7	Se aconseja clarificar los tipos de apoyo que brinda OGP entre todos los participantes del plan de acción.	No aplica	✓
8	Se recomienda mejorar la navegabilidad del repositorio en línea.	No aplica	✓
9	Se sugiere apostar por la creación de documentos de gestión que ayuden a consolidar lo avanzado en el piloto subnacional.	No aplica	✓

De las nueve recomendaciones, el Gobierno integró siete en su siguiente plan de acción. El plan de acción señala que el informe del IRM para el piloto subnacional fue uno de los insumos utilizados durante la elaboración del nuevo plan², lo que explica ese uso mayoritario de las recomendaciones. No obstante, hubo recomendaciones que se cumplieron tarde en el proceso: por ejemplo, la mejora del repositorio en línea recién se dio en marzo de 2019³, ya en plena implementación

del plan. Dos recomendaciones no se han incorporado al nuevo plan: el establecimiento de un protocolo de convocatoria de nuevas OSC y ciudadanía en general (que permita complementar el protagonismo de las organizaciones que siempre participan) y la provisión de un mecanismo de reporte del CRGA a la ciudadanía, independientemente de lo que publica el Gobierno o sus oficinas. Más aún, sigue pendiente una articulación más clara con la Gerencia de Imagen Institucional, institución que no fue proactiva en diseminar la información sobre el proceso de OGP para el plan de acción vigente.

¹ Esta valoración no aplica para los participantes del Programa Piloto de Gobierno Subnacional, que incluye a La Libertad, ya que no se les exigió la publicación de la autoevaluación de medio término, del cual se determina si las recomendaciones fueron atendidas.

² Plan de acción, p. 15.

³ Hasta esa fecha, según pudo atestiguar el investigador del MRI, el repositorio en línea sólo incluía información del piloto subnacional.

VI. Metodología y fuentes

Los informes del IRM son escritos por investigadores de los países o entidades miembros de OGP y pasan por un proceso de control de calidad que permite asegurar que se aplicaron los más altos estándares de investigación y los análisis necesarios.

Los informes de avances en los planes de acción de OGP son resultado de una serie de entrevistas, una investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación de actores no gubernamentales. El informe del IRM parte de la evidencia disponible en el repositorio de OGP de La Libertad¹ y en el sitio web, además de los hallazgos en los informes de autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones de avances que presente la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales. Al inicio del ciclo de informe, el personal del IRM presenta un plan de investigación a los gobiernos y abre un periodo de siete días para retroalimentación al respecto del plan propuesto.

Los investigadores del IRM llevan a cabo entrevistas con actores clave para asegurar que el informe refleje adecuadamente los hechos. Debido a las limitaciones de presupuesto y tiempo, el IRM no tiene la capacidad de consultar a todos los actores o realizar visitas de campo a los sitios. En algunos casos, será necesario asegurar la anonimidad de los entrevistados por lo que el IRM eliminará la información personal de dichos participantes. Debido a las limitaciones de la metodología, el IRM recomienda abrir un plazo para enviar comentarios, previo a la publicación de los informes.

Los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye un proceso de revisión interna por parte del personal del IRM y del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés), además de una revisión externa en la que se invita a los gobiernos y a la sociedad a enviar comentarios sobre el contenido del borrador del informe del IRM.

El proceso de evaluación, incluyendo el procedimiento de incorporación de los comentarios, puede consultarse con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos².

Entrevistas y aportaciones de los actores

El período de investigación inició el 8 marzo de 2019 con la presentación oficial al Gobierno Regional de La Libertad del investigador del Instituto de Estudios Peruanos, Jorge Morel.

El plan de acción de La Libertad 2018-2020 incluye varios anexos con actas, lista de participantes y fotografías de los encuentros que llevaron a su creación. Esta ha sido la principal fuente de evidencia documental revisada para esta evaluación. Se hizo una lista adicional de pedidos de información a la Subgerencia de Planeamiento, pero no se tuvo respuesta hasta el cierre de este informe.

En paralelo, el investigador del IRM visitó Trujillo entre el 15 y el 17 de abril de 2019 para realizar entrevistas con las partes involucradas. Una primera reunión se dio el lunes 15 de abril con el pleno del Consejo Regional de Gobierno Abierto.

Participante	Institución
--------------	-------------

1. Carlos Chunga	Gobierno Regional – Subsecretaría de Informática
2. Gustavo Hurtado	Gobierno Regional – Subgerencia de Planeamiento
3. Marco Zegarra	Gobierno Regional – Subgerencia de Planeamiento
4. Jose Llerena	Gobierno Regional - Subgerencia de Cooperación Técnica
5. Mercedes Eusevio	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
6. Leopoldo León	CODESCILL
7. Federico Tenorio	CEDEPAS Norte
8. Paola Vásquez	ONG COS
9. Lorenzo Aguilar	Representante de sindicatos

El martes 16 de abril se hizo una sesión especial de entrevistas con los representantes del Gobierno que tendrán responsabilidades durante el período de implementación de los compromisos. Además de la participación de los señores Chunga, Hurtado y Zegarra (quienes participaron en la reunión del día anterior) también participaron:

1. Jonathan Gutiérrez	Gerencia Regional de Educación
2. Rosmedil Periche	Gerencia de Desarrollo e Inclusión Social
3. Luz Rodríguez	Gerencia Regional de Salud
4. Julissa Ocola	Gerencia Regional de Vivienda
5. Ana Cecilia Mas	Gerencia Regional de Vivienda

Adicionalmente, el investigador del IRM sostuvo entrevistas particulares con cada uno de los miembros de la sociedad civil que participaron en la reunión del CRGA. Estas entrevistas se dieron en tres encuentros: los días lunes 15 (Srs. León y Tenorio) y miércoles 16 de abril (Sra. Eusevio).

Finalmente, también se entrevistaron a académicos y un ex funcionario del Gobierno quien estuvo vinculado al proceso de elaboración del plan vigente.

1. Aileen Agüero	Investigadora del Instituto de Estudios Peruanos, especialista en TIC	12 de abril de 2019
2. Ricardo Varillas	Gerente de la Cámara de Comercio de La Libertad	16 de abril de 2019
3. Víctor Lizarzaburu	Ex subgerente de planeamiento del Gobierno Regional	16 de abril de 2019

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) es el medio clave a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances en el proceso de la OGP en los países o entidades miembros de la alianza. El Panel Internacional de Expertos (IEP) supervisa el control de calidad de los informes y está formado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y metodologías de investigación de ciencias sociales.

Los miembros actuales del Panel Internacional de Expertos son:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Un pequeño equipo basado en Washington, DC se encarga de dar seguimiento a los informes a lo largo de todo el proceso y en coordinación con los investigadores. En caso de tener preguntas o comentarios sobre este informe, por favor diríjalos al personal del IRM a través del correo electrónico irm@opengovpartnership.org

¹ Accesible en: <http://gobiernoabierto.regionlalibertad.gob.pe/>

² Manual de Procedimientos del MRI V.3 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Anexo I. Resumen del desempeño de La Libertad a lo largo del desarrollo del plan de acción

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Foro Multiactor	
1a. Foro establecido: Hay un foro que supervisa el proceso de OGP.	
1b. Frecuencia: El foro se reúne al menos una vez cada trimestre, ya sea en persona o vía remota.	
1c. Desarrollo colaborativo del mandato: Los miembros del foro, de manera conjunta, establecen su mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza.	
1d. Mandato público: La información sobre el mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza del foro se encuentran disponibles en el sitio o página de internet de OGP.	
2a. Multiactor: El foro incluye tanto a representantes gubernamentales como no gubernamentales,	
2b. Paridad: La participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales es equilibrada.	
2c. Selección transparente: Los miembros no gubernamentales del foro se seleccionan a través de un proceso justo y transparente.	
2d. Representantes de Gobierno de alto nivel: En el foro participan representantes de alto nivel del Gobierno con poder de toma de decisiones.	
3d. Apertura: El foro acepta aportes y representación del proceso del plan de acción de cualquier actor de la sociedad civil u otros actores que no sean miembros del foro.	
3e. Participación remota: El foro ofrece la oportunidad de participar vía remota, al menos en algunas de sus reuniones y eventos.	
3f. Minutas: El foro, de manera proactiva, comunica y rinde cuentas sobre sus decisiones, actividades y resultados a actores del Gobierno y de la sociedad civil que no forman parte de él.	

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Desarrollo del plan de acción	
4a. Transparencia en el proceso: Hay un sitio de internet de OGP (o una página de OGP en el sitio web de alguna institución del Gobierno) en el que se publica información sobre todos los aspectos del proceso de OGP de manera proactiva.	
4b. Documentación previa: El foro publica información previa sobre OGP para asegurar que los actores estén informados y preparados para participar en todas las fases del proceso.	
4c. Sensibilización: El foro lleva a cabo actividades de divulgación y sensibilización de actores relevantes para informarlos acerca del proceso de OGP.	
4d. Canales de comunicación: El Gobierno facilita una comunicación directa con actores para responder a preguntas sobre el proceso del plan de acción, en especial en momentos de mucha actividad de OGP.	
4e. Respuesta fundamentada: El foro multiactor publica la justificación de sus decisiones y responde a los comentarios más sobresalientes del público.	
5a. Repositorio: El Gobierno recolecta y publica un documento repositorio en el sitio web nacional de OGP, que provee un record histórico y acceso a todos los documentos relacionados con el proceso nacional de OGP, incluyendo (pero no limitado a) documentos de consulta, planes de acción nacionales, autoevaluaciones del Gobierno, reportes del IRM y documentación que soporte la implementación de los compromisos (por ejemplo, links a bases de datos, evidencias de reuniones, publicaciones).	

Nota editorial: Si un país “alcanza” los seis estándares resaltados en negritas, el IRM reconocerá el proceso del país como un Proceso Estelar.