

Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Informe sobre el diseño del Plan de Acción del Perú 2017-2019

Jorge Morel Salman, Instituto de Estudios Peruanos

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo: Perú	9
I. Introducción	9
II. Contexto de gobierno abierto en el Perú	10
III. Liderazgo y proceso multiactor	13
IV. Compromisos	23
1. Foros Multiactor en sectores prioritarios y compromisos de gobierno abierto	25
2. Acceso a información ambiental y mejoramiento de los mecanismos de transparencia de información ambiental	28
3. Fortalecimiento de espacios que congreguen al sector público, privado y sociedad civil para la concertación de propuestas de diseño, implementación y seguimiento de las políticas ambientales, regionales y locales (Comisiones Ambientales Municipales – CAM y Comisiones Ambientales Regionales – CAR)	33
4. Promover el acceso a la información de los recursos públicos vinculados a actividades extractivas en las instancias multinivel	42
5. Mejorar las capacidades de los docentes en el uso pedagógico de materiales educativos EIB en las diversas lenguas originarias y su elaboración pertinente para todos los niveles y lenguas	40
6. Diseño e implementación de un modelo de gestión descentralizada para la diversidad, con enfoque territorial, que atienda realidades educativas diversas con pertinencia y fortalecimiento de capacidades en el uso de información estadística en la EIB para la mejora en la toma de decisiones territoriales.	43
7. Consulta web de información de grados y títulos emitidos por IEST a nivel nacional.	53
8. Promover el mejoramiento de las condiciones en las cuales se prestan los servicios educativos específicos para la población del ámbito rural (Secundaria en Alternancia, Secundaria con Residencia Estudiantil y Secundaria Tutorial).	50
9. Transporte Urbano de Lima y Callao con espacios participativos y colaborativos que contribuyan a la gobernanza y el funcionamiento de la Autoridad de Transporte Urbano - ATU.	59
10. Planes de Transporte Urbano de principales ciudades del país elaborados e implementados con la participación de la ciudadanía.	62
11. Catálogo Sectorial estandarizado e interoperable.	65
12. Central de Información de los Servicios de Emergencia Hospitalaria (Disponibilidad de camas operativas)	62
13. Transparentando el Sistema de Acreditación de Asegurados.	65

14. Implementación de un sistema de información integral sobre proyectos de inversión en saneamiento.	74
15. Creación de un repositorio de estudios en materia de saneamiento.	76
16. Promover y difundir el uso de información y conocimiento en materia de seguridad para la formulación de políticas, planes y proyectos sobre seguridad ciudadana.	73
17. Diseñar e implementar una política de prevención contra las extorsiones en la Región La Libertad con participación ciudadana.	76
18. Fortalecer los sistemas existentes sobre trata para mejorar la atención a las víctimas.	85
V. Recomendaciones generales	88
VI. Metodología y fuentes	86
Anexo I. Resumen del desempeño del Perú a lo largo del desarrollo del plan de acción	97

Executive Summary: Peru

The majority of the commitments in Peru's third action plan are verifiable and of moderate potential impact. However, its co-creation process did not include a feedback mechanism for the public justifying the acceptance or rejection of civil society contributions. In the future, it is recommended to create a platform that sheds light on processes related to information, consultation, feedback and / or decision-making during the processes of formulating and implementing plans of action.

The Open Government Partnership (OGP) is a global partnership that brings together government reformers and civil society leaders to create action plans that make governments more inclusive, responsive, and accountable. The Independent Reporting Mechanism (IRM) monitors all action plans to ensure governments follow through on commitments. Perú joined OGP in 2011 and has since implemented two action plans. This report assesses the design of Perú's third action plan.

General overview of the action plan

The design of the action plan of Peru 2017-2019 makes an approach to the elaboration of commitments according to the priorities of seven sectors of the Peruvian State. The creation of the action plan had seven leading ministries: environment, energy and mines, education, transportation, health, sanitation and interior. As part of a commitment from the Presidency of the Council of Ministers, in which the country's participation in OGP is coordinated, it was sought to generate commitments aligned with the Government's policy priorities, which in turn can be fulfilled in the period of two years of the plan.

This sectoral approach has shown successes and limitations. Among the successes, it highlights that all commitments are specific enough to be verifiable, and a majority

Table 1. At a glance

Participating since: 2011
Action plan under review: Third (2017-2019)
Report type: Design
Number of commitments: 18

Action plan development

Is there a multi-stakeholder forum? No
Level of public influence: Consult
Acted contrary to OGP process: No*

Action plan design

Commitments relevant to OGP values: 16 (89%)
Transformative commitments: 1 (6%)
Potentially starred: 0

Action plan implementation

Starred commitments: N/A
Completed commitments: N/A
Commitments with major DIOG*: N/A
Commitments with outstanding DIOG*: N/A

*DIOG: Did it Open Government?

have moderate potential impact. Being closely associated with government management priorities, the evaluation of both indicators is positive. However, among the limitations, it is worth noting that some commitments have no relevance to the OGP values and others handle notions of access to information and citizen participation that do not point to a higher level of ambition with respect to previous action plans. Likewise, no commitment appealed to the value of accountability. These shortcomings suggest that the time and resources invested in the period of induction of OGP values, as part of the preparation of the 2017-2019 plan, were not adequate.

The Secretariat of Public Management of the Presidency of the Council of Ministers (SGP-PCM for its acronym in Spanish) designed two types of participation mechanisms for civil society. The first one, through three types of sequential tables (the so-called “thematic tables”, the “regional workshops” or “decentralized workshops” and the “national tables”, in that temporal order). Civil society organizations were convened through offices, and in the case of regional workshops and national tables, the call was added through the internet and social networks. The second mechanism was a virtual forum, in which the public could comment on the proposals for commitments that were created at the thematic tables.

All civil society respondents consider that the process was carried out in a hurried way and with greater prominence of the state offices. Likewise, for a majority of civil society respondents, the final selection of commitments did not correspond to the deliberations that took place at the thematic tables, spaces where they had a greater participation. Since 2014, Peru does not have a multi-stakeholder forum in practice. The Government has sought to remedy this situation with the creation of multi-stakeholder forums in each of the sectors that have commitments to OGP.

Given the evidence provided by the Government, the IRM researcher considers that the level of collaboration with civil society reached the level of consultations. The Government has not provided evidence that the participants have received justified answers on how decisions were made to include (or not) their contributions. Likewise, the national tables had a majority of representatives of the Peruvian State sectors. The veto power of state agencies was particularly strong at this stage as these spaces were called to reduce the number of commitments. Similarly, before its official publication, the commitments went through an additional internal validation process between the GSP-PCM and each of the ministries; process that the PCM has not documented.

Table 2. Noteworthy commitments

Descripción del compromiso	Sigüientes pasos	Estatus al final del ciclo de implementación.
<p>1. Multistake Forums in priority sectors and open government commitments.</p> <p>Create pilot meeting spaces between civil society and the government and each of the sectors linked to the current action plan.</p>	<p>Guarantee an early operation of these forums for the following action plan of Peru.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p>2. Access to environmental information and improvement of environmental information</p> <p>Standardize the way information is collected and presented in the environmental sector.</p>	<p>Convene SERFOR to integrate core work components and forest transparency issues and a commitment to the AGA.</p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p>
<p>3. Strengthening the spaces that meet in the public, private and civil society sectors for the alignment of regional and local environmental policies</p> <p>Strengthening of the Regional Environmental Commissions (CARs) and Municipal Environmental Commissions (CAMs) to promote dialogue and agreements between the public, private sectors, and civil society related to environmental policies.</p>	<p>Guarantee the opening of the CAMs and the CARs to all civil society organizations, and establish the accountability mechanisms associated with those platforms in future action plans.</p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p>

<p>4. Promote access to information on public resources linked to extractive activities</p> <p>Promote access to information on the extractive sector through the national government and regional and local governments.</p>	<p>Prioritize this commitment, which has been touched on since the first action plan.</p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle</i></p>
<p>9. Urban Transportation of Lima and Callao with participatory and collaborative spaces for the administration of the Urban Transport Authority - ATU.</p> <p>Promote spaces for participation which create opportunities for citizens to influence decision-making related to transportation issues and urban mobility in Lima and Callao.</p>	<p>Strengthen the mandate of the Advisory Committee and the Regulations of the ATU law.</p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle</i></p>

Recommendations

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

Table 3. Five key IRM recommendations

a) Generate a platform that ensures the traceability of information related to the processes of information, consultation, feedback and / or co-decision with civil society
b) Rethink the sectoral approach in the elaboration of new commitments: aim at a better understanding of the OGP values and a greater ambition regarding the commitments with activities that are already being worked on.
c) Launch the sector multisectoral forum pilots for the design of the new action plan at an earlier stage and have them be co-chaired by the State and civil society.
d) Explore new issues to integrate with open government: legal reforms, justice and public contracts, in the context of the bicentenary of the independence of Peru.
e) Promote updating legislation on citizen participation.

ABOUT THE AUTHOR

Jorge Morel Salman holds a Masters of Development Studies from the Graduate Institute of International and Development Studies (Genebra, Suiza) and a Bachelor of Political Science and Government from the Pontifical Catholic University of Peru. He works as principal investigator at 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.

*OGP's Participation & Co-creation Standards were updated in 2016 to support participation and co-creation throughout all stages of the OGP cycle. The Participation & Co-creation Standards outline "basic requirements" which all OGP member countries are expected to meet, and "advanced steps" which, although not obliged to meet, countries will be supported and encouraged to do so. In this line, the Steering Committee resolved in 2017 that if a government does not meet the IAP "involve" requirement during development, or "inform" during implementation of the NAP, as assessed by the IRM, it will be considered to have acted contrary to OGP Process.

Given that guidance materials were not yet published during the rollout period of this new policy, countries developing 2017-2019 action plans were given a one action plan cycle grace period. Therefore, Peru is not considered to have acted against the OGP process. For more information visit Section 6 of the OGP Handbook – Rules and Guidance for Participants:
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants_20190313.pdf



Resumen Ejecutivo: Perú

El tercer plan de acción del Perú contiene una mayoría de compromisos verificables y de impacto potencial moderado. Sin embargo, el proceso de cocreación no incluyó un mecanismo de retroalimentación al público para justificar la aceptación o rechazo de las contribuciones de la sociedad civil. A futuro, se recomienda crear una plataforma que brinde claridad sobre los procesos relacionados con la información, consulta, retroalimentación y/o co-decisión con la sociedad civil durante procesos de formulación e implementación de planes de acción.

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. El Perú se unió a OGP en 2011. Desde ese momento, el país ha implementado tres planes de acción. Este reporte evalúa el diseño del tercer plan de acción del Perú.

Descripción general del plan de acción

El diseño del plan de acción del Perú 2017-2019 hace un acercamiento a la elaboración de compromisos según las prioridades de siete sectores del Estado peruano. La creación del plan de acción tuvo siete ministerios protagonistas: ambiente, energía y minas, educación, transporte, salud, saneamiento e interior. Como parte de una apuesta desde la Presidencia del Consejo de Ministros, en cuyo seno se coordina la participación del país en OGP, se buscó generar compromisos alineados a las prioridades de políticas del Gobierno, que a su vez puedan cumplirse en el período de dos años del plan.

Este acercamiento sectorial ha mostrado aciertos y limitaciones. Entre los aciertos destaca que todos los compromisos son lo suficientemente específicos para ser verificables, y una mayoría tiene impacto potencial moderado. Al estar

Tabla 1. Vista rápida

Participa desde: 2011
Plan de acción bajo revisión: Tercero (2017-2019)
Tipo de reporte: Diseño
Cantidad de compromisos: 18

Desarrollo del plan de acción

Existe un foro multiactor: No
Nivel de influencia del público: Consulta
Actuó en contra del proceso de AGA: No*

Diseño del plan de acción

Compromisos relevantes a los valores de OGP: 16 (89%)
Compromisos transformadores: 1 (6%)
Potencialmente estelares: 0

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



estrechamente asociados a prioridades de gestión del Gobierno, la evaluación de ambos indicadores es positiva. Sin embargo, entre las limitaciones destaca que algunos compromisos no tienen relevancia a los valores de OGP y otros manejan nociones de acceso a la información y participación ciudadana que no apuntan a un mayor nivel de ambición respecto a planes de acción anteriores. Asimismo, ningún compromiso apeló al valor de rendición de cuentas. Estas carencias apuntan a que el tiempo y los recursos invertidos en el período de inducción a los valores de OGP, como parte de la elaboración del plan 2017-2019, no fueron los adecuados.

La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP-PCM) diseñó dos tipos de mecanismos de participación para la sociedad civil. El primero presencial, a través de tres tipos de mesas secuenciales (las llamadas “mesas temáticas”, los “talleres regionales” o “talleres descentralizados” y las “mesas nacionales”, en ese orden temporal). Se convocó a organizaciones de la sociedad civil a través de oficios, y para el caso de los talleres regionales y mesas nacionales, se agregó la convocatoria a través del internet y las redes sociales. El segundo mecanismo fue un foro virtual, en el que el público podía dar comentarios a las propuestas de compromisos que se crearon en las mesas temáticas.

La totalidad de entrevistados de sociedad civil consideran que el proceso se llevó adelante de forma apresurada y con mayor protagonismo de las oficinas estatales. Asimismo, para una mayoría de entrevistados de la sociedad civil, la selección final de compromisos no se correspondió con las deliberaciones que se dieron en las mesas temáticas, espacios donde tuvieron una mayor participación. Desde 2014, el Perú no cuenta en la práctica con un foro multiactor. El Gobierno ha buscado remediar esta situación con la próxima creación de foros multiactor en cada uno de los sectores que tengan compromisos ante OGP.

De la evidencia provista por el Gobierno, el investigador del IRM considera que el nivel de colaboración con la sociedad civil llegó al nivel de consultas. El Gobierno no ha provisto evidencia de que los participantes hayan recibido respuestas justificadas sobre cómo se tomaron las decisiones para incluir (o no) sus contribuciones. Asimismo, las mesas nacionales tuvieron una mayoría de representantes de los sectores del Estado peruano. El poder de veto de las agencias estatales fue particularmente fuerte en esta etapa al estar estos espacios llamados a reducir el número de compromisos. De igual modo, antes de su publicación oficial, los compromisos pasaron por un proceso adicional interno de validación entre la SGP-PCM y cada uno de los ministerios; proceso que la PCM no ha documentado.

Tabla 2. Compromisos notables

Descripción del compromiso	Siguietes pasos	Estatus al final del ciclo de implementación.
<p>1. Foros multiactor en sectores prioritarios y compromisos de gobierno abierto</p> <p>Crear espacios piloto de encuentro entre sociedad civil y Gobierno en cada uno de los sectores vinculados al plan de acción actual.</p>	<p>Garantizar un temprano funcionamiento de estos foros para el siguiente plan de acción de Perú.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p>2. Acceso a información ambiental y mejoramiento de los mecanismos de transparencia de información ambiental</p> <p>Estandarizar la forma en que se recolecta y se presenta información en el sector ambiental.</p>	<p>Convocar a SERFOR para integrar componentes centrales de su trabajo en materia de transparencia forestal en un compromiso ante OGP.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p>3. Fortalecimiento de espacios que congreguen al sector público, privado y sociedad civil para el alineamiento de políticas ambientales regionales y locales</p> <p>Fortalecimiento de Comisiones Ambientales Regionales (CAR) y Comisiones Ambientales Municipales (CAM) para promover el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado y la sociedad civil en torno de políticas ambientales.</p>	<p>Garantizar la apertura de las CAM y CAR a todas las organizaciones de sociedad civil, así como establecer mecanismos de rendición de cuentas asociados a aquellas plataformas en un futuro plan de acción.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>

<p>4.Promover el acceso a la información de los recursos públicos vinculados a actividades extractivas en las instancias multinivel</p> <p>Impulsar esfuerzos para promover el acceso a la información sobre el sector extractivo a través del Gobierno nacional y gobiernos regionales y locales.</p>	<p>Darle una mayor centralidad al valor agregado específico que puede otorgar el plan de acción de OGP a este compromiso (que viene siendo trabajado desde el primer plan de acción de Perú).</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p>9. Transporte urbano de Lima y Callao con espacios participativos y colaborativos para la administración de la Autoridad de Transporte Urbano - ATU.</p> <p>Promover el establecimiento de un espacio de participación que cree oportunidades para la ciudadanía de influir en la toma de decisiones en materia de transporte y movilidad urbana en Lima y Callao.</p>	<p>Fortalecer el mandato del Comité Consultivo en el Reglamento de la ley de ATU.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>

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

a) Generar una plataforma que permita asegurar la trazabilidad de la información relacionada a los procesos de información, consulta, retroalimentación y/o co-decisión con la sociedad civil.
b) Replantear el enfoque sectorial en la elaboración de nuevos compromisos: apuntar a un mejor conocimiento de los valores de OGP y una mayor ambición con respecto a los compromisos con actividades que ya se vienen trabajando.
c) Activar tempranamente los pilotos de foro multiactor sectoriales para el diseño del nuevo plan de acción y que sean co-presididos por Estado y sociedad civil.
d) Explorar nuevos temas para articular con gobierno abierto: reformas legales, justicia y contrataciones públicas, en el contexto del bicentenario de la independencia del Perú.
e) Promover la actualización de la legislación sobre participación ciudadana.

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 (AGA u OGP por sus siglas en inglés)

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.



*Los Estándares de Participación y Cocreación de OGP se actualizaron en el 2016 para apoyar la participación y la cocreación a lo largo del ciclo de OGP. Los Estándares de Participación y Cocreación describen los “requisitos básicos” que todos los países miembros de OGP deben cumplir, y las “medidas avanzadas” que, aunque no son obligadas a ser cumplidas, se apoyan y fomentan. De acuerdo con esto, el Comité Directivo resolvió en 2017 que si un gobierno no cumple con el nivel de “involucra” del IAP durante el desarrollo, o con el de “informa” durante la implementación del PAN, según la valoración del IRM, se considerará que ha actuado en contra al proceso de OGP

Dado que los materiales de orientación aún no se habían publicado durante el despliegue de esta nueva política, a los países que desarrollaron planes de acción 2017-2019 se les dio un período de un plan de acción como período de gracia. Por lo tanto, no se considera que Perú haya actuado de manera contraria al proceso de OGP. Para obtener más información, visite la Sección 6 del Manual de OGP - Reglas y Orientación para los Participantes: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants_20190313.pdf

I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto es una alianza global que reúne a reformadores del Gobierno y 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.

El Perú se incorporó a OGP en 2011. Este informe abarca el desarrollo y diseño del tercer plan de acción del Perú para el periodo 2017-2019.

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 el Perú

Desde fines de 2016 el Perú vivió un contexto de inestabilidad política que llevó a un inesperado cambio de Gobierno en marzo de 2018. Esto, sumado a la aparición de denuncias de corrupción sobre altos cargos de la judicatura han llevado a que la agenda de reforma política y de justicia se potencie notablemente en el país.

Desde la aprobación del plan de acción 2017-2019 en diciembre de 2017, el Perú ha vivido un contexto institucional con muchos retos. El más importante fue la renuncia del expresidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski, en marzo de 2018. Su renuncia se precipitó ante la inminente vacancia que se daría en el Congreso tras hacerse público un documento confidencial de la Unidad de Inteligencia Financiera el cual confirmó que el presidente había mentado respecto a sus vínculos y el de sus empresas con la transnacional brasileña Odebrecht¹. Ante su renuncia, y siguiendo el orden constitucional, el 23 de marzo de 2018 asumió la presidencia Martín Vizcarra, primer vicepresidente y por entonces embajador del Perú en Canadá.

Las relaciones de colaboración entre el Ejecutivo y el Congreso (de mayoría opositora) continúan siendo difíciles bajo la presidencia de Martín Vizcarra, lo que se ha visto reflejado en impases para la aprobación de normas en el Congreso² y, en algunos casos, en la presentación por parte del Ejecutivo de recursos ante el Tribunal Constitucional para derogar leyes aprobadas por el Congreso. De particular importancia para los temas de transparencia y acceso a la información fue la impugnación de la Ley 30793 que el Congreso de la República aprobó el 14 de junio de 2018. La llamada “Ley que regula el gasto de publicidad del Estado peruano” prohibía a todas las instituciones estatales contratar cualquier tipo de publicidad en medios privados; cosa que, de suceder, sería considerado como delito de malversación. Salvo dos excepciones (desastres naturales declarados por decreto de urgencia y campañas de educación electoral previas a unas elecciones)³, todo tipo de publicidad estaba prohibida bajo ese marco normativo.

El Ejecutivo peruano, instituciones públicas y sociedad civil consideraron que la norma afectaba el acceso a la información de la ciudadanía⁴, particularmente de aquella en estado de vulnerabilidad que recibe avisos de los programas sociales del Gobierno a través de radios y televisiones en las zonas rurales del país⁵. El Gobierno peruano presentó una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, organismo autónomo que vela por la primacía de la Constitución sobre la legislación en el Perú. Finalmente, el 11 de octubre de 2018, el tribunal declaró la inconstitucionalidad de la norma, la cual quedó inmediatamente derogada.

A pesar del clima de confrontación, en este período se dieron algunos avances de interés para los valores de OGP. En septiembre de 2018, el Gobierno peruano promulgó la Ley de Gobierno Digital (Decreto Legislativo 1412), cuyo objeto según su primer artículo, era establecer un “marco de gobernanza del gobierno digital” por parte del Estado en sus tres niveles (nacional, regional y local). La Ley de Gobierno Digital avanza en la agenda de acceso a la información y de tecnologías para la transparencia, aunque los desafíos para establecer su utilidad práctica para el ciudadano todavía son amplios⁶.

El otro reto importante por el que ha pasado el Perú, esta vez vinculado a lucha contra la corrupción, ha sido la reforma del sistema de justicia. El 7 de julio de 2018, la organización no gubernamental “IDL-Reporteros” inició la publicación de una serie de investigaciones basadas en interceptaciones telefónicas que una fiscalía de la región Callao había solicitado mientras hacía seguimiento a una red de narcotráfico⁷. Dichos audios involucraban en presuntos actos de tráfico de influencias y pertenencia a una organización criminal a miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (que, hasta entonces, era la entidad encargada de la elección de jueces y fiscales en el Perú), de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Superior de Justicia del Callao, de la Junta de Fiscales Supremos y

congresistas. La publicación de audios -que se prolongó por más de un mes- llevó a una crisis general a la administración de justicia del Perú: varios miembros de la judicatura del Callao fueron detenidos (incluido su presidente), el presidente del Poder Judicial renunció, y el Congreso removió a todos los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura⁸ y declaró a la institución en reorganización⁹.

Este episodio llevó al posicionamiento de la reforma del sistema de justicia en la agenda pública y, junto a ella, de la reforma política, temas sobre los que no habían operado avances sustanciales desde los primeros años tras la transición política del año 2000¹⁰. En su discurso del 28 de julio de 2018, el presidente Martín Vizcarra propuso al Congreso la realización de un referéndum que consultaría a los ciudadanos sobre cuatro modificaciones constitucionales: la aprobación de la reforma para la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (entidad que reemplazaría al Consejo Nacional de la Magistratura)¹¹, la aprobación de la reforma que regula el financiamiento de organizaciones políticas¹², la aprobación de la reforma que prohíbe la reelección inmediata de congresistas¹³ y la aprobación de la reforma que establece la bicameralidad en el Congreso de la República¹⁴.

El referéndum fue el primero en su tipo que consultó sobre temas de institucionalidad política en el país¹⁵. Los resultados de la consulta llevaron a la aprobación de tres reformas constitucionales: la conformación de la Junta Nacional de Justicia (86,56% a favor¹⁶), la aprobación de la regulación a la financiación de partidos políticos (85,78% a favor) y la prohibición de reelección congresal (85,81% a favor). Por su parte, la reforma para la adopción de la bicameralidad en el Congreso fue rechazada (9,49% a favor).

El plan de acción 2017-2019 no aborda compromisos vinculados a la reforma judicial o política, o áreas de política que -a la luz de lo explicado anteriormente- tienen potencial de articulación con el enfoque de gobierno abierto de OGP. Para su diseño, el plan de acción explícitamente aborda la evolución de las áreas de política cubiertas por los planes de acción anteriores, desde la incorporación del Perú a la alianza en 2011. Según el Gobierno, “los dos primeros planes de acción del Perú tuvieron un enfoque orientado a la promoción directa de los principios y valores de gobierno abierto, conforme a la experiencia y lineamientos de la Alianza, los mismos que generaron nuevos y mejores marcos normativos, así como la promoción del uso de las tecnologías de la información y mejora de las herramientas informáticas, en los componentes establecidos en los planes”¹⁷.

El enfoque del plan 2017-2019 busca generar compromisos vinculados a áreas de política pública prioritarias para los sectores del Gobierno del Perú. En esa línea, hay un distanciamiento del modelo anterior de elaboración de compromisos: más que trabajar compromisos alineados con los valores de OGP, el ejercicio para el presente plan de acción ha pasado por trabajar ejes temáticos prioritarios para el Gobierno (y concretamente los ministerios)¹⁸. Como señala el plan de acción, se busca que “la formulación de compromisos se articulen [sic] y contribuyan a esas prioridades a efectos de que generen valor público con la incorporación de uno o más principios de gobierno abierto, al momento de su implementación”¹⁹.

¹ Nota de Inteligencia Financiera 167-2017-DAO-UIF-SBS. Accesible aquí:

https://es.scribd.com/document/374011199/Informe-UIF-PPK#from_embed. Véase también: El País (2018) “Kuczynski responde al Congreso sobre Odebrecht antes de que se debata su destitución”. Accesible aquí:

https://elpais.com/internacional/2018/03/17/america/1521255023_134112.html

² Bien sea porque el Congreso deroga decretos legislativos aprobados por el Ejecutivo (fue el caso de la derogación parcial del Decreto Legislativo 1323 sobre violencia de género) o porque aquel no aprueba leyes prioritarias para el Ejecutivo (como las leyes de reforma política, sobre las que hablamos más adelante). Es la primera vez desde 1992 que el Ejecutivo Peruano no logra articular una mayoría en el Parlamento.

³ Véase el texto oficial de la norma aquí: <https://is.gd/bVWkq31>

- 4 Entre las voces que expresaron preocupación por la norma, véase el comunicado conjunto entre Proética, Asociación Civil Transparencia, Consejo de la Prensa Peruana, Instituto Prensa y Sociedad, Sociedad Nacional de Radio y Televisión, entre otras organizaciones de sociedad civil, titulado “Organizaciones de la sociedad civil invocan al Congreso a archivar proyecto de ley sobre publicidad estatal” Accesible aquí: Consejo de la Prensa Peruana (Consejo de Prensa) “Organizaciones de la sociedad civil...” 12/06/18, 09:46 am. Tuit. <https://is.gd/nwXYi6>
- 5 Al respecto, véase: RPP. “Publicidad estatal ¿Cómo está afectando la ley a la difusión de campañas?” 04/09/18. Accesible aquí: <https://is.gd/vtkMTV>
- 6 Sobre los beneficios del gobierno digital interoperable para el acceso a la información, véase los ejemplos citados aquí: Gibu, C. (2018, Octubre 12). *Servicios digitales e institucionalidad*. Disponible en: <https://is.gd/gTemVVB>
- 7 Para un balance de la investigación de IDL-Reporteros sobre corrupción en el sistema de justicia, véase la columna de su director: Gorriti, Gustavo (2018). “Los audios de Julio”. *Caretas* 2251. Accesible aquí: <http://wp.me/pNMP9-8Lv>
- 8 *Resolución legislativa del Congreso que aprueba la remoción de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura*. Resolución Legislativa del Congreso 016-2017-2018-CR.
- 9 *Ley que declara en situación de emergencia el Consejo Nacional de la Magistratura y suspende su ley orgánica*. Ley 30833 del Congreso de la República del Perú.
- 10 Ello pese a que las instituciones políticas y judiciales del Perú son calificadas como débiles por la mayoría de expertos en estos temas. Según el Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann, Perú tiene 6,6/10 puntos en su índice de democracia lo que le coloca en la categoría “democracias deficientes” en el lugar 39 entre 129 países. Información accesible aquí: <https://is.gd/ZHVK8N>
- 11 El proyecto de reforma constitucional que crea la Junta Nacional de Justicia introduce por primera vez un criterio meritocrático en la elección de sus miembros: estos serán elegidos por concurso público entre profesionales mayores de 45 años con 20 años de experiencia en la abogacía. Véase: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Autografas/Ley_y_de_Resolucion_Legislativa/AU0095520181004.pdf
- 12 La reforma constitucional señala que “el financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva”. Actualmente sólo existen sanciones administrativas a la financiación ilegal, por lo que la ley deberá añadir sanciones civiles y penales. Véase: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro20112016.nsf/ProyectosAprobadosPortal/3179E93D1479865C0525831D000BED60/\\$FILE/3186.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro20112016.nsf/ProyectosAprobadosPortal/3179E93D1479865C0525831D000BED60/$FILE/3186.pdf)
- 13 En los últimos años el Perú ha avanzado a un sistema de prohibición inmediata para los principales cargos de elección política: están impedidos de reelegirse inmediatamente el Presidente de la República, los gobernadores regionales y los alcaldes. De aprobarse esta consulta, los congresistas también estarían impedidos de reelección.
- 14 Actualmente, el Congreso Peruano es unicameral y la reforma busca implantar una Cámara de Diputados y una de Senadores, modelo que el Perú tuvo hasta 1992.
- 15 Si excluimos la propia aprobación de la Constitución de 1993, que pasó por referéndum.
- 16 Todas las cifras presentadas a continuación se refieren a votos válidos.
- 17 Plan de acción, p. 4
- 18 Entrevista con Ana Castillo, Subsecretaría de Administración Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- 19 Plan de acción, p. 6

III. Liderazgo y proceso multiactor

El proceso multiactor del Perú se ha enfrentado al problema -heredado del plan de acción anterior- de la ausencia de un espacio de co-creación y monitoreo con la sociedad civil, tras el cese de funcionamiento de la comisión multisectorial establecida para ese fin. Para el plan actual, el Gobierno consultó a organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Lima y tres grandes ciudades regionales, aunque la dimensión de estas consultas y su impacto práctico en la determinación de compromisos han sido menores.

3.1 Liderazgo

En esta sección, se describe el liderazgo y contexto institucional de OGP en el Perú.

La institución responsable de la coordinación del diseño del plan de acción 2017-2019 fue la Secretaría de Gestión Pública, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante SGP-PCM). La Presidencia del Consejo de Ministros es, según su Reglamento de Operación y Funciones (ROF), “el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo y de la coordinación de las relaciones con los demás poderes del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales, gobiernos locales, y la sociedad civil. Es competente a nivel nacional en las materias de modernización de la gestión del Estado, desarrollo territorial, descentralización, demarcación territorial, diálogo y concertación social, gobierno digital, comunicación de las acciones del Poder Ejecutivo” y demás¹.

Por su parte, la SGP-PCM es el órgano responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Específicamente, se encarga de la organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, gobierno abierto, calidad y atención al ciudadano y gestión del conocimiento². De acuerdo con el artículo 42 del ROF referido a sus funciones, tiene amplias capacidades de coordinación en estas materias, tanto sobre organismos del Gobierno central como de los gobiernos subnacionales. Por su mandato y estructura, particularmente relacionado a sus funciones de coordinación entre sectores, la SGP-PCM tiene las competencias para influir en la creación de planes que tocan temáticas transversales en el seno del Estado peruano.

De otro lado, el Presidente del Consejo de Ministros es, después del Presidente de la República, el “portavoz autorizado del Gobierno”, según la Constitución³, lo que hace que la institución sea la más cercana a la Presidencia de la República. No obstante, para el plan de acción vigente, el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, la Secretaría de Gestión Pública o el Subsecretario de Administración Pública⁴ no han participado en los eventos de presentación del plan, lanzamiento del proceso de cocreación u otros eventos de OGP. Sí lo hizo la entonces responsable de Gobierno Abierto y Transparencia de la PCM⁵, quien encabezó en la práctica el equipo que coordinó el diseño del plan de acción.

El proceso actual de OGP está regulado por mandato vinculante. Su aprobación se dio por resolución ministerial 378-2017-PCM del 27 de diciembre de 2017, firmado por la entonces presidenta del Consejo de Ministros, Mercedes Araoz⁶.

El proceso de OGP cuenta con presupuesto del tesoro público. Según el Plan Operativo Institucional (POI) de la PCM para el año 2017 (cuando se dieron las actividades de diseño del plan), todas las tareas relacionadas a la actividad “Elaboración de instrumentos de gobierno abierto, en transparencia, debate participativo, rendición de cuentas de las entidades” tuvieron un presupuesto de 1.070.268 soles (alrededor de 315.000 dólares estadounidenses)⁷. Según el POI modificado, todas las tareas relacionadas a la actividad “Elaboración de instrumentos de gobierno abierto, en transparencia, debate participativo, rendición de cuentas de las entidades” tuvieron un presupuesto de 395.208 soles (alrededor de 117.000 dólares estadounidenses), casi un tercio de lo originalmente planteado. Sin

embargo, ambos montos contabilizan los sueldos de los funcionarios (más del 90% del total) por lo que el monto finalmente invertido en el diseño del plan fue alrededor de 48.000 soles (15.000 dólares estadounidenses)⁸. Asimismo, la SGP-PCM ha contado con apoyo financiero de la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán) que apoyó a la PCM en la implementación de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) para el Perú en el área de gobernanza⁹. Entre otras actividades, GIZ contrató a las consultoras que facilitaron el proceso de diseño de los compromisos y publicó cartillas informativas sobre el plan de acción.

Por otro lado, los organismos implementadores (los ministerios) asignaron recursos a las actividades del plan de acción según sus ingresos ordinarios o de otras iniciativas financiadas por cooperación internacional que se han articulado al plan de acción¹⁰. No obstante, el artículo 3 de la resolución ministerial 378-201-PCM que aprobó el plan de acción, señala “la implementación del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017 - 2019 se sujeta a la disponibilidad presupuestal de las entidades involucradas, y se financia con cargo a su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público”. En algunos casos, entre los detalles de los compromisos se menciona de qué partida presupuestal se financiarían las actividades programadas¹¹, mientras que en otros se señala la necesidad de contar con presupuesto adicional¹².

La Subsecretaría de Administración Pública, oficina dentro de la SGP-PCM, es la encargada de coordinar el quehacer diario de la participación del Perú en OGP. El actual equipo dentro de esta oficina está conformado por la subsecretaria, un asesor y dos técnicos. Su trabajo respecto al plan de acción no es de dedicación exclusiva¹³. La coordinación del proceso de OGP dentro del Gobierno se da enteramente dentro de la SGP-PCM, salvo en los momentos en que se requiere la aprobación del plan de acción por parte del presidente del Consejo de Ministros, cuando el documento es elevado para su firma.

Respecto al ciclo del plan de acción anterior (2015-2016), ha operado un cambio en el liderazgo: el anterior plan de acción fue diseñado y, en buena medida implementado, durante la gestión del presidente Ollanta Humala, que terminó funciones el 28 de julio de 2016. Un nuevo equipo asumió funciones en la PCM con el cambio de Gobierno, lo que ocasionó demoras para continuar la implementación del plan anterior¹⁴. Respecto a la etapa de diseño del plan de acción (que duró desde septiembre a noviembre de 2017), también han habido cambios en el liderazgo de la Subsecretaría de Administración Pública: tres de los cuatro miembros del actual equipo no participaron del diseño del plan de acción¹⁵.

En conclusión, por su rol como coordinador multisectorial y al tener competencias en materia de gobierno abierto, la SGP-PCM tiene las condiciones necesarias para liderar el proceso de creación del plan de acción. No obstante, este liderazgo no influye necesariamente en un mayor nivel de ambición de los compromisos, que han estado muy influenciados por las propias perspectivas de los ministerios, como veremos más adelante. Asimismo, la ubicación de la SGP dentro de la PCM no pareciera haberle dado mayor relevancia política al proceso de OGP: ninguno de los altos funcionarios de la PCM se ha involucrado en la etapa de diseño del plan de acción y la SGP-PCM es explícita en manejar un enfoque de gestión, antes que de interlocución política.

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.

Además, los Artículos de Gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países o entidades deberán cumplir durante el desarrollo e

implementación de sus planes de acción para asegurar que están operando en cumplimiento del proceso de OGP.

Por favor consulte el Anexo I para leer un resumen del desempeño del Perú 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 AGA¹⁶. 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

El primer foro multiactor del Perú se creó en enero de 2013, durante la implementación del primer plan de acción del país. La llamada “Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016” tenía cinco representantes del Ejecutivo, uno del Poder Judicial, uno de las organizaciones empresariales y tres de las organizaciones de la sociedad civil¹⁷. Si bien llegó a convertirse en un espacio colaborativo entre Estado y sociedad civil durante los primeros meses de su existencia¹⁸, las desavenencias en torno a la elaboración del plan de acción 2015-2016 llevaron a su desmantelamiento.

Desde finales de 2014, las organizaciones que representaban a la sociedad civil dejaron de participar en la comisión. Esto ocurrió después de que el compromiso sobre la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia, consensado durante el diseño del segundo plan, fuera retirado del texto oficial publicado por el Gobierno, entre otras medidas que las OSC criticaron¹⁹. Finalmente, en enero de 2017 se creó e implementó la Autoridad Nacional de Transparencia como dirección dependiente del Ministerio de Justicia²⁰, y no como organismo técnico especializado con autonomía, como lo solicitó la sociedad civil representada en la comisión multisectorial. Para el Gobierno, lo que las OSC buscaban con ese pedido era crear un “organismo constitucionalmente autónomo”, algo que escapaba a las competencias del Ejecutivo y debía ser aprobado por el Congreso²¹. Desde 2016 la comisión multisectorial (que hacía las veces de foro multiactor) en el Perú no ha mantenido más reuniones y el Gobierno ya ordenó su derogación oficial, que debería materializarse en lo sucesivo²².

Posteriormente, los vínculos entre sociedad civil y Gobierno a propósito de los planes de acción de OGP han estado circunscritos a relaciones bilaterales entre algunas OSC y las distintas gestiones de la SGP-PCM. Algunas de las OSC decidieron no participar más²³, mientras que otras han colaborado en coyunturas específicas. Según la SGP-PCM, se ha invitado a todas a participar en las mesas temáticas y nacionales que discutieron los compromisos del vigente tercer plan de acción²⁴.

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

La etapa de participación y co-creación duró entre el 8 de septiembre y el 25 de octubre de 2017. La SGP-PCM, con la asistencia técnica de GIZ, diseñó dos tipos de mecanismos de participación²⁵. El primero presencial, a través de tres tipos de mesas secuenciales (las llamadas mesas temáticas, los talleres regionales o talleres descentralizados y las mesas nacionales, en ese orden temporal). El segundo mecanismo fue un foro virtual, en el que el público podía dar comentarios a las propuestas de compromisos que se crearon en las mesas temáticas.

Mesas temáticas

Entre el 11 y el 20 de septiembre, el Gobierno organizó las mesas temáticas que generaron una primera ronda de propuestas de compromisos entre Estado y sociedad civil. También denominadas mesas de expertos, su misión era generar una base de compromisos viables que pudiesen ponerse a consideración de las audiencias de los eventos subsecuentes. Así, según el Gobierno, a través de la página web se realizó una invitación abierta a todas las OSC que estuvieran “interesadas en participar alrededor de las temáticas establecidas, para lo cual se habilitan fichas de inscripción a los talleres descentralizados y mesas nacionales”²⁶.

Según el Gobierno, entre el 6 y 7 de septiembre de 2017 se enviaron los oficios de invitación a OSC. El 8 de septiembre de 2017 se hizo público el cronograma de actividades a través de la página web²⁷, a lo que se sumó posteriormente la difusión a través de *Facebook* y *Twitter*. La página web de gobierno abierto para el Perú fue el principal mecanismo utilizado para divulgar el cronograma y las actividades en la elaboración del nuevo plan de acción²⁸. La anticipación, no obstante, no fue la mayor: las mesas temáticas empezaron el 11 de septiembre de 2017 (tres días después de publicado el calendario de actividades y entre cuatro a cinco días después de remitidos los oficios a la sociedad civil).

La definición de las mesas temáticas estuvo enmarcada en seis ejes temáticos ya definidos previamente por el Gobierno (salud, educación, seguridad ciudadana, infraestructura, agua y ambiente, y corrupción)²⁹. La elección de esos ejes temáticos se dio como una apuesta del Gobierno para que el plan de acción 2017-2019 trabaje con un “enfoque temático que se alinee a las prioridades del Gobierno, a las políticas nacionales, y al plan estratégico de desarrollo nacional informada por la Oficina de Cumplimiento e Innovación Sectorial de la PCM con la finalidad de que la formulación de compromisos se articulen y contribuyan a esas prioridades a efectos de que generen valor público con la incorporación de uno o más principios de gobierno abierto, al momento de su implementación”³⁰. En otras palabras, los ejes temáticos garantizarían que el plan de acción se enmarque en líneas de trabajo preexistentes en los sectores involucrados, lo que garantizaría la alineación con las prioridades del Gobierno, así como que las actividades consignadas efectivamente se cumplan dentro de los plazos estipulados³¹. Asimismo, el plan se elaboró sobre la base de instrumentos de diseño de políticas generados por otras instituciones del Estado (la oficina de planeación CEPLAN o la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, por ejemplo).

El 11, 12, 13 y 19 de septiembre se desarrollaron cinco mesas temáticas en Lima para elaborar propuestas de compromisos con expertos del Estado y la sociedad civil.

De acuerdo con las actas de participantes provistas por el Gobierno³²: en las mesas temáticas realizadas el 11, 12, 13 y 19 de septiembre de 2017 participaron:

Mesa temática	Estado	Sociedad civil	Otros ³³	Total
Ambiente y saneamiento	13	1	0	14
Salud	6	9	2	17
Educación	2	9	2	13
Interior	5	8	3	16
Infraestructura	8	7	3	18

Cabe mencionar que algunas mesas compartieron participantes en común, por lo que la sumatoria total de participantes no coincide con la sumatoria de cada mesa temática.

Según dos entrevistados de organizaciones de la sociedad civil³⁴, durante las mesas temáticas muchos participantes de las oficinas del Gobierno no mostraban tener conocimiento previo sobre gobierno abierto, OGP, el alcance del plan de acción y su proceso de desarrollo e implementación. Si ese fuera el caso, la dinámica propuesta por las consultoras de las distintas mesas (no sólo las temáticas, sino también las descentralizadas y nacionales) no dedicó suficiente tiempo a explicar los valores de OGP: por el contrario, había un énfasis mayor en señalar que los compromisos cumplieran con la metodología SMART³⁵. En todo caso, durante las mesas temáticas se planificó la repartición de “material informativo sobre el plan de acción de gobierno abierto”, que debió haber ayudado a cerrar brechas de conocimiento entre los participantes sobre el marco conceptual de elaboración del plan de acción³⁶.

Como veremos más adelante, el diseño de algunos compromisos demuestra que no existía conocimiento profundo sobre los valores de OGP, lo que apuntaría a confirmar esta falencia.

Talleres descentralizados o regionales

Posteriormente, el Gobierno organizó talleres en las ciudades más importantes de las regiones La Libertad (21 de septiembre), San Martín (28 de septiembre) y Arequipa (2 de octubre). La convocatoria y registro de los participantes también fue a través de la página web de gobierno abierto de la secretaría y, a su vez, a través de oficios cursados por la SGP-PCM a colectivos y organizaciones locales de la sociedad civil a las que se hizo seguimiento para que efectivamente participen³⁷. También, según el Gobierno³⁸, se hizo divulgación a través de redes sociales, notas de prensa y *pop ups* en páginas web del Gobierno nacional, así como medios de información local (radio, televisión y periódico).

La selección de estas tres regiones siguió el criterio de representar la diversidad geográfica del Perú: costa (La Libertad), sierra (Arequipa) y selva (San Martín). En La Libertad hubo 53 participantes (27 de la sociedad civil), en Arequipa 54 participantes (29 de la sociedad civil) y en San Martín 43 participantes (25 de la sociedad civil), según las actas de participantes de los tres talleres³⁹. Según el plan de acción, en los talleres regionales se cocrearon once compromisos adicionales que tocaban temáticas prioritarias para los actores participantes de esas entidades subnacionales.

Talleres regionales	Estado	Sociedad civil	Otros ⁴⁰	Total
Arequipa	22	29	3	54
La Libertad	25	27	1	53
San Martín	15	25	3	43

Según el plan de acción, en los talleres regionales los participantes “presentaron propuestas de compromisos sobre situaciones que afectan severamente a algunas regiones y que los ministerios han asumido como parte del plan de acción actual”⁴¹. Entre los compromisos que nacieron como iniciativa de las regiones figuran el compromiso 3 (participación ciudadana a través de comisiones ambientales), discutido en la región Arequipa; el compromiso 17 (información y planes para prevenir extorsiones en La Libertad) discutido en la misma región, y el compromiso 18 (información estandarizada y oportuna sobre trata de personas) discutido en la región San Martín⁴².

Mesas nacionales

Finalmente, el 12 y 13 de octubre se hicieron dos mesas nacionales en Lima para “reforzar la aplicación de los criterios SMART a las propuestas de compromisos planteadas en las mesas temáticas y talleres regionales”⁴³. En esas mesas, los participantes aprobaron 26 potenciales compromisos que se enviaron posteriormente a los sectores (ministerios) para su validación. En la primera mesa participaron 31 funcionarios y 18 representantes de la sociedad civil, mientras que en la segunda mesa participaron 45 funcionarios y 19 representantes de la sociedad civil. A diferencia de las otras, estas tuvieron una clara mayor participación de representantes del Estado.

Mesas Nacionales	Estado	Sociedad civil	Otros ⁴⁴	Total
Primera mesa	31	18	3	52
Segunda mesa	45	19	2	66

En paralelo, entre el 22 de septiembre y el 06 de octubre, se llevó adelante una consulta virtual de los compromisos producidos en las mesas temáticas. Los participantes podían dejar sus comentarios en el foro abierto para tal fin, o a través de correo electrónico⁴⁵. Finalmente, el 7 de diciembre de 2017 hubo un desayuno de trabajo con la sociedad civil, en que la SGP-PCM y los sectores que participarían en el nuevo plan presentaron los 18 compromisos seleccionados⁴⁶.

En todo el proceso, hubo oportunidades para que Gobierno y sociedad civil participaran en el diseño del plan de acción. No obstante, las agencias gubernamentales (particularmente los ministerios) tuvieron un mayor protagonismo. En primer lugar, porque fueron más numerosos en términos absolutos, particularmente en las mesas nacionales, cuyo objetivo era acotar el número de compromisos. En segundo lugar porque, bajo los lineamientos de la convocatoria de PCM, los compromisos debían responder a líneas de política preexistentes que fueran fácilmente articulables al plan de acción de gobierno abierto, lo que - intencionalmente o no- le daba mayor poder de veto a los funcionarios a la hora de calificar los compromisos.

Asimismo, varios de los compromisos que salieron de las mesas temáticas se descartaron en las mesas nacionales (de mayoría de funcionarios) y, para el caso del sector educación y salud, reemplazados por compromisos que no se habían discutido previamente: en el caso del sector educación, solamente un compromiso de los cuatro del plan vigente nació en las mesas temáticas, mientras que, en el sector salud, únicamente uno de tres nació en esas

mesas⁴⁷. Para el Gobierno, esto se debió a que algunos de los participantes de sociedad civil desconocían que estas iniciativas ya estaban siendo implementadas por otros programas del Estado, o que escapaban a las competencias del ministerio en cuestión⁴⁸.

La evidencia presentada hasta el momento demuestra que el Gobierno consultó sobre los borradores de los compromisos en: a) los talleres regionales, b) las consultas virtuales (que duraron dos semanas) y c) las mesas nacionales. No obstante, el investigador del IRM no ha encontrado evidencia de que el Gobierno haya provisto a los participantes respuestas justificadas sobre cómo se tomaron las decisiones para incluir los aportes obtenidos en el proceso de consulta. La estructura segmentada del proceso -tres encuentros presenciales con tres públicos distintos- no ayudó a que el mecanismo de consulta del Gobierno incluyese una etapa de justificación de los cambios. En las mesas nacionales, hubo un ejercicio intencional de acotación de compromisos, pero incluso algunos de los que fueron aprobados en esa etapa, se descartaron posteriormente⁴⁹. Otros compromisos recién aparecieron en las mesas nacionales, en las cuales hubo menor participación de sociedad civil.

Más aún, según la sistematización del proceso de diseño elaborado por GIZ, los compromisos discutidos en las mesas nacionales fueron posteriormente “examinados con mayor detalle para determinar su viabilidad con cada ministerio identificado como responsable” a través de las llamadas “reuniones técnicas”⁵⁰. Para ello, representantes de la SGP-PCM mantuvieron reuniones internas con cada uno de los sectores. Según la sistematización del Gobierno peruano sobre el proceso, “en esta etapa [la de validación en los ministerios], algunas de las propuestas de compromisos no se llegaron a incorporar al [plan de acción] al no corresponder a las competencias de la entidad, en otros casos fue necesario precisar con mayor detalle su alcance inicial y sus actividades”⁵¹. En otras palabras, después de las mesas nacionales el proceso dependió completamente de la evaluación del Gobierno, y sobre cuyas deliberaciones éste no ha provisto evidencia.

Como veremos más adelante, el modelo que adoptó el proceso de creación del tercer plan de acción del Perú mostró pros y contras. Por un lado, gracias a su estricta alineación a las prioridades gubernamentales, todos los compromisos incluyen actividades específicas y verificables. Sin embargo, varios de estos compromisos redujeron su ambición: en algunos casos, no queda claro que algún elemento de valor agregado asociado al plan de acción haya impulsado las acciones preexistentes.

Recomendaciones de cocreación y participación durante el desarrollo

El Perú demostró avances y un buen desempeño en el área de difusión durante el desarrollo del plan de acción. Por ejemplo, se publicaron noticias sobre el proceso proactivamente en la página web de OGP para el Perú y las redes sociales de la SGP-PCM.

Algunas áreas en las que el Perú puede mejorar son:

- Establecimiento del mandato del foro multiactor (o foros multiactores). Dada la centralidad de este componente, se desarrolla más adelante en las recomendaciones generales del informe.
- Difusión de documentación previa que asegure que todos los participantes conocen a OGP y puedan participar de manera informada en todas las etapas del proceso.
- Sensibilización e involucración proactiva de actores, particularmente aquellos que tradicionalmente no se involucran en los planes de acción de gobierno abierto, tales como jóvenes, comunidades indígenas y/o rurales.
- Establecimiento de una sección de “Preguntas frecuentes” para los medios virtuales utilizados (v.g. foros) que responda a las preguntas que se generan entre el público durante la etapa de diseño.

- Respuestas fundamentadas a la inclusión o exclusión de aportes de la sociedad civil, como mínimo en la etapa final del proceso.

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

1. *Aumentar los tiempos de convocatoria.* El proceso en general fue muy corto entre el anuncio a través de oficios y la página web de los talleres, y su realización efectiva. Se sugiere que próximas invitaciones a este tipo de eventos se comuniquen con al menos quince días de anticipación.
2. *Potenciar la inducción previa a los participantes en el proceso de diseño del plan de acción.* Como se desprende del análisis de algunos compromisos, no hubo una orientación clara sobre lo que significaban los valores de OGP. Esto se puede solucionar con la organización de un evento independiente de inducción (no vinculado a ninguna etapa de la cocreación) que no tenga otro fin que dar a conocer a OGP a los participantes. También se puede mejorar con materiales de divulgación entregados con antelación o entrenamiento en línea.
3. *Continuar con la realización del foro virtual y aumentar su alcance.* Esto podría pasar por buscar una plataforma más moderna y amigable, así como una mejor moderación del mismo; donde los aportes de la sociedad civil no se acumulen uno tras otro y que incluya intervenciones de la SGP-PCM con respuestas a las preguntas del público, anotaciones a la pertinencia de las propuestas, etc.
4. *Se sugiere complementar el enfoque de las tres regiones geográficas (costa, sierra y selva) para realizar eventos descentralizados, por uno que tome en cuenta también la preexistencia de mecanismos participativos consolidados.* El enfoque geográfico debe ser uno entre varios acercamientos que ayuden a determinar dónde realizar los eventos fuera de Lima. Otros criterios importantes a tomar en cuenta son la existencia previa de mecanismos participativos (como el funcionamiento efectivo del presupuesto participativo, las audiencias regionales de rendición de cuentas o los consejos de coordinación), el apoyo de gobernadores y alcaldes a la política nacional de gobierno abierto y la representatividad demográfica de esos territorios.

¹ Artículo 2 del ROF de PCM.

² Artículo 41 del ROF de PCM.

³ Artículo 123 de la Constitución de 1993.

⁴ Durante la etapa de diseño del plan de acción 2017-2019, el subsecretario de Administración Pública fue el Sr. Raúl Carrasco, quien ocupó el puesto desde el 1 de junio de 2017 (por resolución ministerial N° 150-2017-PCM) hasta el 4 de diciembre del mismo año (por resolución ministerial N° 358-2017-PCM).

⁵ Sra. Patricia Guillén.

⁶ La resolución está accesible aquí: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3125-378-2017-pcm>

⁷ No obstante, no se especifica cuanto de este presupuesto fue a la tarea 4, “Elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto que priorizan los servicios públicos”.

⁸ El dato otorgado por el Gobierno al investigador del IRM no permite tener un panorama más exacto de los montos invertidos.

⁹ Como parte del proyecto “Apoyo al Perú para el Cumplimiento de las Recomendaciones de la OCDE en el Área de Gobernanza”

¹⁰ Es el caso de los compromisos del sector Transporte (apoyados por la Agencia Francesa del Desarrollo, Banco Mundial, entre otros.).

¹¹ Es el caso de los compromisos del sector Ambiente, Transporte, uno de los del sector Interior y uno de los del sector Educación.

¹² Es el caso de tres de los compromisos del sector Educación y los del sector Saneamiento.

¹³ Entrevista con Ana Castillo, secretaria de Administración Pública de la PCM (07/11/18).

¹⁴ Véase al respecto el informe de fin de término del IRM

(2019). *Informe de fin de término de Perú 2015–2017*. Accesible aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Peru%CC%81_End-Term_Report_2015-2017_SP_for-public-comment_0.pdf.

15 Entrevista con Ana Castillo, secretaria de Administración Pública de la PCM (07/11/18).

16 “Espectro de Participación Pública de IAP2”, 2014

http://c.y.mcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

17 Véase: Mecanismo de Revisión Independiente (2017) *Informe de Avance 2015–2016*. Perú, pp. 25-26

18 MRI (2017), p. 26

19 Sobre este punto, véase: Mecanismo de Revisión Independiente (2017) *Informe de Avance 2015–2016*. Perú, pp. 11,23,25

20 Al respecto consúltese el Decreto Legislativo 1353 aprobado el 6 de enero de 2017. Accesible aquí:

<https://is.gd/SWxKMQ>

21 Reunión con el equipo de la SGP-PCM (10/12/18)

22 Entrevista con la Subsecretaría de Administración Pública de la SGP-PCM (07/11/18)

23 Fue el caso de la Asociación Civil Transparencia.

24 Entrevista con Catherine Vega, de la Secretaría de Gestión Pública (07/11/18)

25 En el proceso de elaboración del cronograma no participó sociedad civil.

26 Gobierno del Perú (2018). *Proceso de participación y co-creación del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017-2019*, p. 23.

27 Sin embargo, en la sección “Noticias” de la web del plan de acción, aparece como primer post la convocatoria a los talleres regionales (que se dio el 13 de septiembre). Accesible aquí: <https://is.gd/n1Z8VW1>

28 Accesible aquí: <https://gestionpublica.gob.pe/gobierno-abierto/>

29 Plan de acción p. 5

30 Plan de acción, p. 6

31 Precisamente una de las constataciones de la SGP-PCM fue el hecho que varios compromisos de los planes de acción anteriores no se cumplieron. Con este nuevo enfoque, de articulación con líneas de trabajo existentes, se garantizaría un mayor nivel de cumplimiento (Entrevista con la Secretaria de Gestión Pública, 07/11/18).

32 La información sistematizada por el Gobierno sobre este punto difiere a la que se presenta en este informe. El evaluador del IRM construyó esta tabla según las actas de participación firmadas y después de una lectura cuidadosa de a quién representaba cada uno de los firmantes.

33 Básicamente esta categoría refiere a los consultores de GIZ que firmaron las actas de asistencia.

34 Señora Delia Hausteín (Prisma) y Samuel Rotta (Proética).

35 Acrónimo en inglés de los adjetivos *Specific, Measurable, Achievable, Realistic y Timely*. Según se lee en el anexo I “Metodología de mesas temáticas, talleres descentralizados y mesas nacionales” provisto por la SGP-PCM al investigador del MRI se dedican sólo entre 15 y 30 minutos a explicar temas concernientes a OGP.

36 Documento “Metodología mesas temáticas – plan de acción de gobierno abierto 2017 – 2019”, p. 1.

37 Gobierno del Perú (2018). p. 26.

38 Entrevista con Catherine Vega, de la Secretaría de Gestión Pública (07/11/18)

39 Nuevamente, estas cifras difieren a las sistematizadas por el gobierno.

40 Básicamente esta categoría refiere a los consultores de GIZ que firmaron las actas de asistencia.

41 Plan de acción, p. 6

42 Al respecto, véase la presentación “III Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017 – 2019. Mesas Nacionales” realizada el 12 y 13 de octubre de 2017 en Lima, como parte de las mesas nacionales para el afinamiento de compromisos.

43 Gobierno del Perú, *ibíd.*

44 Básicamente esta categoría refiere a los consultores de GIZ que firmaron las actas de asistencia.

45 Al respecto, véase: <https://www.gestionpublica.gob.pe/foro/viewtopic.php?f=23&t=22>

46 Gobierno del Perú (2018), p. 30. Una entrevistada de la sociedad civil señala que en este desayuno de trabajo no se ofrecieron explicaciones sobre por qué algunos compromisos, que parecían tener mucho consenso en las mesas temáticas, no se incorporaron finalmente al plan.

47 Algunos de los compromisos que aparecieron en mesas temáticas o talleres regionales y luego fueron descartados fueron: a) sobre Educación: “Desarrollar línea de carrera del docente rural Educación Bilingüe Intercultural, Desarrollo de un sistema con interfaces de voz para la traducción en idioma originario que facilite el acceso a la información, Fortalecimiento del marco normativo que contribuya a la revalorización del magisterio, Movilización de jóvenes para comunicar a las familias avances pedagógicos”, b) sobre Salud: “Disminución de anemia en la primera infancia: Asegurar un control prenatal que garantice la suplementación de sulfato ferroso supervisada por agentes comunitarios debidamente capacitados, para la disminución de anemia en niños de 0 a 5 años de edad; y, Establecer estándares que faciliten el acceso a la información en materia de salud: Avanzar en la interoperabilidad, mediante un Registro Nacional de Información del Sector Salud (RNIS) y procedimientos e instructivos que faciliten el acceso a éste a través de la Estrategia digital de datos abiertos”, c) sobre Ambiente: “Incorporar la participación de la sociedad civil en el grupo de trabajo multisectorial de cambio climático”.

48 Reunión con el equipo de la SGP-PCM (10/12/18)

49 Fue el caso de los compromisos “Fortalecer al órgano rector (MINAM) para facilitar la articulación de las acciones de control y vigilancia de afectaciones al ambiente”, “Proponer normativa complementaria que incorpore una línea de carrera con un sistema de incentivos diferenciado para el docente de Educación Rural, Educación Bilingüe Intercultural y Educación Básica Alternativa”, “Priorizar la intervención en la primera infancia rural (0 -3 años)”, “Elaborar un plan de infraestructura de largo plazo con participación de servidores públicos y ciudadanía que permita identificar los proyectos de mayor impacto en la población”, “Vigilancia del cumplimiento de los presupuestos participativos en materia de inversión vial”, “Disminución de anemia en la primera infancia”, e “Implementar un Sistema de Información Multisectorial e Intergubernamental (3 niveles de gobierno) de Registro Único de Víctimas de Violencia Sexual y Familiar para mejorar la calidad de los procesos de información y atención de las víctimas”.

50 Gobierno del Perú (2018), p. 30.

51 Gobierno del Perú (2018), p. 30

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 OGP¹. Los indicadores y la metodología para la evaluación del IRM pueden consultarse en su Manual de Procedimientos². 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 se pueda verificar su cumplimiento 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 se pueda verificar su cumplimiento 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:
 - **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 estructurado en ocho áreas principales, que responden a políticas nacionales consideradas prioritarias para la PCM y los ministerios:

- Creación de foros multiactor sectoriales
- Fortalecimiento de los sistemas de información y participación en materia ambiental y de industrias extractivas
- Mejora de la participación para la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y las formas de educación alternativa en el ámbito rural
- Creación de una plataforma de acceso a la información pública para títulos técnicos
- Fortalecimiento de la participación en el planeamiento del transporte urbano
- Interoperabilidad de la información que alimentan los subsistemas del sector salud
- Mejora de la información sobre proyectos y estadísticas sobre saneamiento
- Fortalecimiento de la gestión del conocimiento en materia de seguridad pública.

¹ 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

² Manual de procedimientos del IRM, <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

utilidad de la “Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto”², el espacio originalmente creado como foro multiactor. El detonante de ese distanciamiento fue la creación de la Autoridad de Transparencia como instancia del Ministerio de Justicia (institución que no había participado en el plan de acción) y que, a juicio de las OSC, contradecía uno de sus aportes más importantes discutidos en dicha comisión: la necesidad de que sea un organismo técnico autónomo y no una dirección de ministerio. Estas desavenencias llevaron a la renuncia de las tres OSC que representaban a la sociedad civil en la comisión multisectorial. Desde entonces los vínculos entre Gobierno y sociedad civil, en lo que se refiere a la creación y seguimiento a los planes de acción, han sido coyunturales.

Con este compromiso, la SGP-PCM busca activar espacios piloto de encuentro entre sociedad civil y Gobierno en cada uno de los sectores vinculados al plan de acción actual, con miras a contar con una propuesta de foros sectoriales para los próximos planes.

El compromiso es relevante al valor de participación ciudadana. Este creará, en el mediano plazo, foros multiactor en todos los sectores que tengan compromisos en los planes de acción, lo que abriría la toma de decisiones sobre gobierno abierto a toda la ciudadanía representada en esos foros. Para ello se propone empezar con pilotos en dos sectores: ambiente y vivienda. La selección de ambos sectores está basada en las diferentes dinámicas que les caracterizan: mientras el sector Ambiente tiene experiencia previa en la convocatoria de OSC y el trabajo multiactor; el sector Vivienda tiene poca experiencia de este tipo de trabajo colaborativo³. A través de estos pilotos se podrá ensayar una fórmula nueva de espacios de diálogo sobre gobierno abierto, así como convocar a nuevos actores.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento pues utilizará el documento de alianzas multiactor elaborado por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)⁴. Posteriormente, implementará dos pilotos que se someterán a evaluación, lo que permitirá elaborar una propuesta de foros replicable a todos los sectores involucrados en futuros planes de acción. Esta propuesta será elaborada por consultores contratados para ese fin⁵.

El impacto potencial del compromiso es menor; es decir, de ser implementado completamente, el compromiso sería un paso gradual positivo para retomar el impulso de la cocreación y monitoreo con sociedad civil. Sin embargo, el compromiso presenta dos restricciones. La primera restricción está relacionada al carácter obligatorio de la propuesta de foros que saldrá de los pilotos. El plan de acción no especifica si los sectores deberán asumir o no esta propuesta final, o si serán libres de usarla como un insumo más para el establecimiento de sus foros. De no ser obligatorio, se podría establecer foros bajo parámetros muy distintos, lo que dificultaría la capacidad rectora de la SGP-PCM y podría llevar a interpretaciones alejadas de los valores de OGP. Esto, a su vez, sería particularmente problemático para determinar cómo los compromisos han cambiado las prácticas del Gobierno, una de las preguntas clave que se hace el IRM en sus informes de evaluación.

En segundo lugar, ya existen espacios participativos a nivel sectorial (por ejemplo, el Consejo Nacional de Educación, el Consejo Nacional de Salud, el Consejo Nacional de Trabajo, etc.). Estos son espacios consolidados que pudieron haberse articulado con la agenda de gobierno abierto. De replicarse los foros multiactor en sectores que ya cuentan con estos consejos, podrían levantarse cuestionamientos sobre el porqué existen dos instancias participativas en un mismo sector.

Siguientes pasos

- Se recomienda que este compromiso continúe y que se integre en las prácticas multiactor de cada uno de los sectores que presenten compromisos ante OGP.

- Para el período de implementación de este compromiso, se sugiere que la propuesta de foros que realicen los consultores sobre la base de los pilotos en los sectores Ambiente y Vivienda sea especialmente cuidadosa de respetar el marco conceptual, metodológico y de prácticas de OGP. Esto para evitar confusiones posteriores sobre temas clave entre los participantes de futuros planes de acción.
- Se aconseja que el diseño del modelo de foros sectoriales que la PCM apruebe finalmente sea, a su vez, de adopción obligatoria por los sectores que tengan compromisos ante OGP. Se recomienda que el modelo de foros incluya referencias a las definiciones de gobierno abierto, cocreación, compromisos, valores de OGP y monitoreo a la implementación; que no deje margen para reinterpretaciones sectoriales que desnaturalicen el objetivo de estos espacios. Asimismo, que contenga un protocolo claro de cómo las OSC se pueden integrar a los foros, por cuánto tiempo, bajo qué requisitos, etc⁶.
- Se sugiere entablar relaciones de colaboración con espacios participativos ya existentes, que puedan a su vez participar en el foro multiactor vinculado a su sector. Para ello, estos actores deberían pasar por una etapa de inducción a los valores de OGP que permita nivelar los conocimientos sobre gobierno abierto entre sus participantes.

¹ Plan de acción, p. 13

² <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/comision-multisectorial-de-naturaleza-permanente-para-el-seguimiento-de-la>

³ Entrevista con Ana Castillo, de la PCM (07/11/18)

⁴ APCI (2017). *Las alianzas multiactor de cooperación internacional para el desarrollo sostenible. Marco conceptual*. Accesible aquí: <http://www.apci.gob.pe/Novedades/Marco%20Conceptual%20Alianzas%20Multiactor31032017.pdf>

⁵ Entrevista con Ana Castillo, de la PCM (07/11/18)

⁶ Para una guía detallada de las características que debe tener un foro multiactor puede verse: AGA. *Diseño e implementación de un foro multisectorial. Manual práctico con ideas y ejemplos*. Accesible aquí: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Diseno-y-Administracion-Foros-Multisectoriales.pdf>

2. Acceso a información ambiental y mejoramiento de los mecanismos de transparencia de información ambiental

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

"El compromiso estriba en crear las condiciones que permitan incrementar la provisión y el uso de información ambiental a través de las plataformas creadas por el Sector Ambiental, que servirán como canales que concentren información relevante para la ciudadanía. Específicamente, estas plataformas son las del Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA, de Información Territorial – GEOSERVIDOR y del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Para ello se plantea en primer lugar elaborar una propuesta de catálogo único de datos ambiental que permita estandarizar la forma de generar y organizar la información ambiental, así como la creación de condiciones que permitan la interoperabilidad entre los sistemas de información priorizados y el SINIA. En segundo lugar, se desarrollarán herramientas para el fomento del acceso y uso de las plataformas del SINIA y el GEOSERVIDOR. Asimismo, el compromiso incluye la implementación de una nueva plataforma tecnológica integral en línea que proporcione los servicios públicos digitales e información organizada sobre la actividad realizada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental."

Hitos

1. Desarrollo e implementación de la estrategia comunicacional del SINIA con enfoque intercultural, que involucre: la elaboración de una estrategia comunicacional, elaboración de materiales de difusión, incidencia en redes sociales de entidades públicas y privadas, entre otras.
2. Creación de condiciones que permitan la interoperabilidad del Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA con los sistemas de información de ANA y OEFA priorizados; así como la elaboración de una propuesta de catálogo único de datos ambientales.
3. Formulación de 04 estudios de pre inversión que mejoren la provisión de servicios de información ambiental en las Regiones de San Martín, Puno, Tumbes e Ica.
4. Difusión de la plataforma de información territorial –GEOSERVIDOR para facilitar el acceso a la información que contribuya a la gestión sostenible de la diversidad biológica y los servicios eco sistémicos.
5. Implementación de una plataforma tecnológica integral en línea que proporcione servicios públicos digitales e información organizada sobre la actividad realizada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
6. Fortalecimiento de la plataforma de transparencia forestal categorizando el registro de infractores en 3 categorías: Concesiones, Regentes y Consultores

Fecha de inicio: junio de 2018 Fecha de término: 31 de agosto 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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
1. General		✓	✓			✓			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				
1. Desarrollo e implementación de la estrategia comunicacional del SINIA con enfoque intercultural, que involucre: la elaboración de una estrategia comunicacional, elaboración de materiales de difusión, incidencia en redes sociales de entidades públicas y privadas, entre otras.		✓	✓						✓										
2. Creación de condiciones que permitan la interoperabilidad del Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA con los sistemas de información de ANA y OEFA priorizados; así como la elaboración de una propuesta de catálogo único de datos ambientales.		✓				✓				✓									
3. Formulación de cuatro estudios de pre inversión que mejoren la provisión de servicios de información ambiental en las Regiones de San Martín, Puno, Tumbes e Ica.		✓	✓							✓									
4. Difusión de la plataforma de información territorial – GEOSERVIDOR para facilitar el acceso a la información que contribuya a la		✓	✓						✓										

gestión sostenible de la diversidad biológica y los servicios eco sistémicos.											
5. Implementación de una plataforma tecnológica integral en línea que proporcione servicios públicos digitales e información organizada sobre la actividad realizada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.		✓	✓			✓			✓		
6. Fortalecimiento de la plataforma de transparencia forestal categorizando el registro de infractores en tres categorías: Concesiones, Regentes y Consultores		✓	✓			✓					

Contexto y objetivos

La información ambiental en el Perú se encuentra dispersa en distintas plataformas y bajo distintos estándares de recopilación y codificación. Formalmente, la plataforma más importante es la del Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA del Ministerio del Ambiente (MINAM). Diseñado para ser “una red de integración tecnológica, institucional y humana que facilita la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental”¹, el SINIA permite acceder “a información sobre los diferentes componentes del ambiente tales como: aire, agua, suelo, biodiversidad, residuos sólidos, entre otros. La información está compuesta por indicadores ambientales, mapas temáticos, documentos completos, informes sobre el estado del ambiente, legislación ambiental entre otros”². Pese a las atribuciones que le da la legislación, el SINIA aún no es la plataforma de referencia y uso generalizado para los gobiernos subnacionales, y su nivel de presentación de información contextualizada y territorializada es bajo.

En segundo lugar, otra plataforma existente es la del GEOSERVIDOR, definido como un “mecanismo de difusión e intercambio de información geoespacial”³, por el cual se obtiene acceso a información sobre cobertura y uso de la tierra, condiciones favorables para la ocurrencia de incendios, erosión marina, conservación de ecosistemas, áreas degradadas para la conservación, deforestación y riesgo de desastres⁴. Al igual que el SINIA, los funcionarios subnacionales tampoco utilizan el GEOSERVIDOR, pues mayoritariamente desconocen su uso.

En tercer lugar, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) -organismo encargado de la fiscalización del cumplimiento de las leyes ambientales- carece de una plataforma de atención al ciudadano y de provisión de información pública sobre sus procedimientos. Finalmente, en cuarto lugar, el Registro Nacional de Infractores Forestales y de la Fauna Silvestre -dependiente de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) del Ministerio de Agricultura y Riego- maneja un sistema de búsquedas poco amigable al usuario.

El compromiso busca estandarizar la forma en que se recopila información en el sector Ambiente. El Ministerio del Ambiente busca que el SINIA sea el sistema estandarizado que sirva de guía a otras iniciativas de recopilación de información ambiental (por ejemplo, las que generen los gobiernos subnacionales en el marco de sus competencias)⁵, y que sea interoperable con otras plataformas del sector. Asimismo, busca crear una plataforma virtual nueva para la OEFA y mejorar los criterios de búsqueda en el Registro Nacional de Infractores Forestales y de Fauna Silvestre.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. Entre sus actividades, el compromiso busca difundir dos sistemas de información de acceso público: el SINIA (como principal sistema de provisión de información ambiental) y el GEOSERVIDOR (como plataforma de provisión de información geoespacial). Asimismo, el compromiso busca reducir las barreras para la obtención de la información de la OEFA: hasta antes de su implementación, las personas o empresas se informaban de sus procedimientos a través de llamadas telefónicas y solicitudes escritas (por ejemplo: para conocer sus tarifarios o los tipos de procedimientos que existen, entre otros)⁶. Finalmente, el compromiso busca facilitar las búsquedas de las leyes forestales en el Registro Nacional de Infractores. El compromiso también mejora el uso de la tecnología y la innovación al potenciar las páginas web que contienen estos sistemas.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Este propone la creación de la estrategia comunicacional del SINIA, así como una mejor difusión de este. También propone mejoras en la difusión de información por parte del GEOSERVIDOR a través de la realización de talleres. Asimismo, apunta a la interoperabilidad del SINIA con otras plataformas (la Autoridad Nacional del Agua - ANA y OEFA), lo que incluye la elaboración de un catálogo único de datos ambientales. Por otro lado, busca la creación de cuatro plataformas regionales de procesamiento de información ambiental. Finalmente, propone la creación de una plataforma de servicios para la OEFA y la mejora del sistema de búsquedas dentro del Registro Nacional de Infractores.

El impacto potencial del compromiso -en su totalidad- es moderado, es decir es un paso importante para las políticas ambientales en el país. Tres de las reformas planteadas por el compromiso podrían transformar el estado en que los ciudadanos obtienen información ambiental en el país, particularmente a nivel subnacional. El compromiso apunta a la interoperabilidad del SINIA (hito 2) y la territorialización (hito 3) de la información⁷, dos innovaciones importantes para las políticas ambientales. Para una entrevistada, la Autoridad Nacional del Agua – ANA – genera muchos datos valiosos sobre agua que hasta el momento no se han articulado con el SINIA⁸. Asimismo, según el testimonio de representantes de dos OSC, actualmente mucha información ambiental con la que trabajan la obtienen a través de solicitudes específicas basadas en la ley de transparencia, antes que por el uso del SINIA⁹. Por otro lado, el portal de servicios de la OEFA (hito 5) podría ser una herramienta particularmente valiosa para cambiar el *statu quo* de cómo las personas inician o monitorean procedimientos vinculados a fiscalización ambiental.

No obstante, las actividades de difusión del SINIA y GEOSERVIDOR (hitos 1 y 4) tienen un impacto moderado: si bien es un paso importante en el área de política ambiental, tiene alcance limitado. En buena medida se trata de esfuerzos de comunicación que dependen, para ser exitosos, de la receptividad de los públicos a los que apuntan, los cuales no son señalados en el plan de acción (salvo menciones generales a entidades públicas y privadas). Finalmente, la mejora del registro de infractores de SERFOR tiene un impacto menor: si bien es un paso gradual positivo, no es una mejora que aborde la centralidad del problema forestal del país; a saber, la deforestación y la corrupción alrededor de la producción y comercialización de las maderas¹⁰.

Siguientes pasos

- Se recomienda al Gobierno establecer un mecanismo de difusión “por demanda” del SINIA o el GEOSERVIDOR, que incluya no sólo a entidades del Estado, sino también de la sociedad civil interesadas en capacitarse en su uso. Este mecanismo podría incluir seminarios presenciales o *webinars*, según solicitud de los interesados. Así se garantizará una acogida de mayor alcance a los esfuerzos de difusión del MINAM.
- Para el próximo plan de acción, se sugiere al Gobierno priorizar el sub-compromiso de SERFOR y aumentar su ambición. Esto puede pasar por plantear actividades que estén alineadas con los objetivos de la institución: por ejemplo, el establecimiento de mecanismos de acceso a la información o participación ciudadana que promuevan el manejo forestal sostenible, de mecanismos de rendición de cuentas que vigilen el estado de la deforestación en territorios específicos, entre otros.

¹ Ministerio del Ambiente. *¿Qué es el SINIA?* Accesible aquí: <http://www.minam.gob.pe/investigacion/que-es-el-sinia/>

² Ministerio del Ambiente. *¿Qué es el SINIA?* Accesible aquí: <http://sinia.minam.gob.pe/acercade/que-es-sinia>

³ Ministerio del Ambiente. Geoservidor. Accesible aquí: <http://www.minam.gob.pe/servicios-al-ciudadano/otros-servicios/Geoservidor/>

⁴ Ministerio del Ambiente. *Acerca del Geoservidor*. Accesible aquí: <http://Geoservidor.minam.gob.pe/informacion-institucional/acerca-del-Geoservidor/>

⁵ Entrevista con funcionarios del Ministerio del Ambiente (14/11/18)

⁶ Entrevista con María Vargas, de OEFA (14/11/18)

⁷ Entrevista con Mariana Llona, directora del MINAM (14/11/18)

⁸ Entrevista con Hldegardi Venero (21/11/18)

⁹ Entrevista con Fátima Contreras de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (21/11/18) y con Julia Cuadros de Cooperación (29/11/18).

¹⁰ Un buen resumen de los principales problemas del sector forestal en el Perú, puede encontrarse aquí: Comité Forestal SNI y ADEX. “Avances en el sector forestal y retos para el 2018”. *Gestión* (29/01/18). Accesible aquí: <https://is.gd/PbHfpd>

3. Fortalecimiento de espacios que congreguen al sector público, privado y sociedad civil para la concertación de propuestas de diseño, implementación y seguimiento de las políticas ambientales regionales y locales (Comisiones Ambientales Municipales – CAM y Comisiones Ambientales Regionales – CAR)

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Este compromiso consistirá en generar lineamientos para el adecuado funcionamiento de las CAR y CAM así como brindar la asistencia técnica a 08 CAR y 20 CAM para la implementación de mejoras que contribuyan a la gobernanza ambiental: compromisos ambientales con participación la sociedad civil, prevención de conflictos socio ambientales, etc.

La asistencia técnica comprenderá el fortalecimiento de las capacidades de las CAR y las CAM que apunta a generar pautas que ayuden a superar ciertas limitaciones operativas señaladas en el punto anterior, para lo cual se realizará un curso virtual en modalidad a distancia como mecanismo que permita dar continuidad al fortalecimiento de capacidades que previamente se brindará a los miembros de las CAR y CAM en modalidad in situ.

Como resultado, la participación pública en la gestión ambiental regional y local ejercida a través de las CAR y CAM se verá reforzada, aportando con propuestas para la mejora del desempeño ambiental regional y local, previamente concertadas y canalizadas ante las entidades con competencias ambientales, fortaleciendo la participación ciudadana en la toma de decisiones y la promoción de las mismas.”

Hitos

1. Elaborar lineamientos para el funcionamiento de las Comisiones Ambientales Municipales (CAM) y Comisiones Ambientales Regionales (CAR).

La elaboración de los lineamientos para el funcionamiento de las CAM y CAR involucra una primera etapa de diseño sobre la base de las experiencias de acompañamiento realizada por la DGPIGA a las CAR y CAM, así como los principios y funciones establecidas en la normatividad, Incorporando además criterios y aportes de la documentación relacionada al tema y de buenas prácticas documentadas, con lo cual se propondrá un diseño de lineamientos de manera preliminar.

En una segunda etapa, esta propuesta preliminar será validada participativamente con 2 CAR y 4 a 5 CAM, considerando la diversidad de contextos regionales y locales existentes, a fin de validar los lineamientos y las herramientas y procedimientos de gestión que consigna la propuesta preliminar.

2. Asistencia técnica a 08 Comisiones Ambientales Regionales y 20 Comisiones Ambientales Municipales priorizadas, en el seguimiento y evaluación de su Política Ambiental.

Fecha de inicio: enero de 2018 Fecha de término: agosto de 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:
https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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

El crecimiento económico del Perú desde 2006 ha estado íntimamente ligado al aumento de las actividades extractivas. Desde 2008, con la creación del Ministerio del Ambiente, el Gobierno peruano ha buscado consolidar una institucionalidad ambiental nacional y subnacional que promueva el desarrollo de actividades extractivas de manera sostenible con el medio ambiente. No obstante, los conflictos ambientales han tenido un gran protagonismo desde entonces¹.

Las Comisiones Ambientales Regionales (CAR) y Comisiones Ambientales Municipales (CAM) son espacios llamados a reunir a gobiernos subnacionales y sociedad civil en torno al establecimiento de una agenda sobre temas ambientales, que incluye la planificación, gestión de instrumentos ambientales y tratamiento a la resolución de conflictos, entre otros². Según el Ministerio de Ambiente, las CAR y CAM son “instancias de gestión ambiental encargadas de coordinar y concertar la Política Ambiental de sus jurisdicciones. Tienen la finalidad de promover el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado y la sociedad civil”³. Ambos órganos son creados y reglamentados por los gobiernos subnacionales: los regionales crean las CAR y los municipales, las CAM.

Actualmente, estos espacios muestran múltiples debilidades: principalmente, la falta de convocatoria a las reuniones por parte de las autoridades y que no existe una demanda constante de la sociedad civil movilizadora por participar en aquellos⁴. A su vez, las regiones y municipalidades del Perú carecen de lineamientos que apoyen el funcionamiento de las plataformas CAR y CAM.

El compromiso es relevante para el valor de participación ciudadana pues busca generar lineamientos y dar asistencia técnica a CAR y CAM para potenciar su rol como acompañantes de las políticas ambientales subnacionales. El compromiso es una reforma que mejora un proceso democrático formal actualmente existente y que requiere ser potenciado. Además, entre los lineamientos que debe proponer el MINAM para el funcionamiento de estos espacios, se incluye garantizar que al menos un 30% de participantes provengan de la sociedad civil⁵. A su vez, el compromiso incluye elementos de acceso a la información a través del establecimiento de capacitaciones presenciales y virtuales⁶. Estas capacitaciones se constituyen en un mecanismo de divulgación proactiva de la información para asegurar que las partes interesadas hagan contribuciones significativas a la toma de decisiones ambientales. Se entrenaría a los integrantes de las CAM/CAR en materia ambiental a través de esos talleres.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Las actividades incluyen la creación de lineamientos para CAR y CAM, su validación a través de una metodología participativa a través de pilotos, y la provisión por parte del Ministerio del Ambiente de asistencia técnica a 8 CAR y 20 CAM para el monitoreo y evaluación de sus planes ambientales.

El impacto potencial del compromiso es moderado. De ser implementado completamente, el mismo apunta a una reforma que potencialmente podría mejorar la calidad del proceso de planificación y cocreación de políticas ambientales subnacionales y contribuir a anticipar y resolver conflictos socioambientales. El compromiso aborda un tema central vinculado a la falla del funcionamiento de los CAR y CAM existentes: la falta de capacidades de los actores interesados para involucrarse en el mediano plazo en temas que les son ajenos. Esto incluye a funcionarios ambientales (muchos de los cuales no son expertos en temas ambientales⁷), pero también a organizaciones sociales locales con pocos recursos y otras prioridades de movilización⁸.

La asistencia técnica del MINAM permitirá consolidar una perspectiva de gestión ambiental, como las que ya existen para otras políticas sectoriales. En ese sentido, si el compromiso se implementa completamente en las CAR y CAM seleccionadas, sería un paso importante en el área de política relevante para mejorar la problemática identificada. No obstante, la escala del compromiso es limitada: sólo una fracción de los participantes recibirán asistencia técnica a través de estos talleres; lo que sumado a las grandes debilidades iniciales de las que parten estos espacios, no permiten considerar que el compromiso vaya a cambiar radicalmente las prácticas actuales del Gobierno.

Siguientes pasos

- Siguiendo la definición de OGP sobre participación ciudadana, para el período de implementación se recomienda que los lineamientos elaborados por el Gobierno para las CAR y CAM garanticen la apertura de estos espacios a todas las partes interesadas de la ciudadanía. De esa manera se impediría que la participación en estos órganos quede limitada a organizaciones seleccionadas por los gobiernos subnacionales u organizaciones que, por sus mayores capacidades de interlocución, pretendan excluir a otros del proceso.
- Se sugiere que este compromiso se priorice e incorpore en el siguiente plan de acción. Una mejora de diseño respecto a las funciones de los CAR y CAM que plantea este compromiso es que estos espacios podrían articularse a la creación de mecanismos de rendición de cuentas tal como lo entiende OGP. Se recomienda al Gobierno familiarizarse con la perspectiva de OGP sobre rendición de cuentas, particularmente en la creación de mecanismos “de cara al público” que pongan los reflectores sobre el proceso de deliberaciones en el seno de las CAR y CAM, y que adscriban derechos, deberes o consecuencias frente a la actuación (o inacción) de estas instancias. Ello significaría una renovación del nivel de ambición del compromiso y podría garantizar un impacto potencial transformador para el siguiente plan de acción.

¹ Sobre minería y conflictividad social en el Perú, véase: Echave C., J. de, (et.al.). (2009). *Minería y conflicto social* (1. ed). Lima: Instituto de Estudios Peruanos ; Centro de Investigación y Promoción del Campesinado ; Centro Bartolomé de las Casas ; Consorcio de Investigación Económica y Social.

² MINAM. “Comisiones Ambientales”. Accesible aquí: <http://www.minam.gob.pe/gestion-ambiental/?p=13>

³ MINAM. “Comisiones Ambientales”. Accesible aquí: <http://www.minam.gob.pe/gestion-ambiental/?p=13>

⁴ Tres entrevistadas (representantes de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Cooperación) confirmaron este diagnóstico respecto a la falta de convocatoria y a la inacción de parte de la sociedad civil en torno a estas plataformas.

⁵ Entrevista con funcionarios del Ministerio del Ambiente (14/11/18)

⁶ Entrevista con funcionarios del Ministerio del Ambiente (14/11/18)

7 En el Perú no existen todavía cuadros profesionales formados en temas ambientales desde la educación universitaria. Esto es particularmente cierto para las regiones del Perú. Entrevista con Julia Cuadros, de Cooperación (29/11/18)

8 Entrevista con Julia Cuadros, de Cooperación (29/11/18)

4. Promover el acceso a la información de los recursos públicos vinculados a actividades extractivas en las instancias multinivel.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Promover el acceso a la información de recursos públicos que provienen de las actividades extractivas (recursos renovables y no renovables) en las instancias multinivel (gobierno nacional, regional y local). Particularmente en actividades productivas nacionales que poseen problemática e impacto multidimensional: económica, social, y ambiental.”

Hitos

1. Constitución de comisiones multiactor para la promoción de la transparencia y el acceso a la información a cargo del MINEM en 02 Regiones (Gobiernos Sub-nacionales).
2. Publicación periódica de información de industrias extractivas no renovables a nivel nacional y sub-nacional, por parte del MINEM.
3. Identificación y publicación periódica de información desagregada por niveles subnacionales y fuentes
4. Asistencia técnica del MINEM a PRODUCE para la transferencia de conocimientos sobre promoción de la transparencia y el acceso a la información multiactor que puedan ser aplicados en la actividad productiva pesca., de la actividad extractiva pesca

Fecha de inicio: Noviembre 2017 Fecha de término: 31 de agosto 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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				
I. Constitución de comisiones multiactor para la promoción de la transparencia y el acceso a la información a cargo del MINEM		✓	✓	✓				✓											

en 02 Regiones (Gobiernos Sub-nacionales).											
2. Publicación periódica de información de industrias extractivas no renovables a nivel nacional y sub-nacional, por parte del MINEM.		✓	✓					✓			
3. Identificación y publicación periódica de información desagregada por niveles subnacionales y fuentes, de la actividad extractiva pesca		✓	✓					✓			
4. Asistencia técnica del MINEM a PRODUCE para la transferencia de conocimientos sobre promoción de la transparencia y el acceso a la información multiactor que puedan ser aplicados en la actividad productiva pesca.		✓	No es relevante a los valores de OGP.					✓			

Contexto y objetivos

Con la expansión de las industrias extractivas en el Perú, en los últimos años se han planteado cuestiones fundamentales sobre su modelo de gobernanza. Una de ellas surge alrededor de las contribuciones efectivas de las empresas al desarrollo de los territorios donde se asientan, más allá de sus programas de responsabilidad social empresarial. Varios ejemplos de conflictos sociales en el Perú se han dado por grupos movilizados que demandan beneficios económicos a empresas mineras, petroleras o pesqueras, o por desavenencias por la gestión de recursos públicos -provenientes de esas actividades- por parte de los gobiernos locales¹.

Este compromiso está enmarcado en la “Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas” (EITI, por sus siglas en inglés), la cual es un “estándar global para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros”². El EITI se implementa en Perú desde 2006 y cuenta con una comisión multisectorial nacional con presencia de funcionarios, empresas y miembros de la sociedad civil³. Desde 2014, el EITI genera estudios de transparencia regional, que incluyen temas como las transferencias del Ministerio de Economía y Finanzas a las regiones, por concepto de canon⁴. Asimismo, publica los usos que hacen las entidades públicas a nivel local y regional de estos recursos. Hasta 2017 existían tres comisiones EITI regionales: Arequipa, Moquegua y Piura. En sus informes nacionales, el EITI incluye información sobre las contribuciones efectivas de las empresas mineras que pasa por el levantamiento de su secreto tributario.

El compromiso es relevante a los valores de acceso a la información pública y participación ciudadana. Este busca crear instancias regionales de acceso a la información y participación ciudadana sobre recursos no renovables (que en el caso del Perú son básicamente la minería y el petróleo); así como -sobre la base de la experiencia del Perú en el EITI - ofrecer buenas prácticas para un sector de recursos renovables: pesca.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Propone trabajar en la conformación de dos comisiones regionales en el Perú (Apurímac y eventualmente Loreto), la publicación de información por parte del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) sobre las actividades extractivas en esas regiones, el inicio de publicación de información para el sector pesca y la transferencia de conocimientos desde el MINEM al Ministerio de la Producción (ente rector de la actividad pesquera en el Perú).

El impacto del compromiso es moderado; es decir, es un paso importante en el área de la política extractiva para mejorar la problemática identificada, pero con alcance limitado. Sin duda, la expansión de la iniciativa EITI a nuevas regiones es una reforma que continúa la creación de espacios que transparentan los ingresos por concepto de la política extractiva en nuevas unidades administrativas y reducen la posibilidad de conflictos. El EITI a su vez genera una institucionalidad regional alrededor de la transparencia: las comisiones tienen que ser creadas por el Gobierno regional y sus participantes también son de la región. Asimismo, traslada una lógica multiactor a los niveles subnacionales, bajo los dos principios guía: respeto a la representación de cada parte y toma de acuerdos por consenso⁶. En ese sentido, el traslado del estándar del EITI a nivel subnacional es un paso importante para la gobernanza de los recursos no renovables.

Sin embargo, el compromiso no aumenta el nivel de ambición del compromiso EITI respecto a planes de acción anteriores: se restringe a la creación de dos comisiones y a continuar la publicación periódica de información (es decir, tareas que la iniciativa ya venía haciendo). Además, antes que se publicara el actual plan de acción⁷, a mediados de 2017 se creó una de las comisiones comprometidas (Apurímac). Asimismo, no queda claro cómo operará la transferencia de conocimientos entre la experiencia del EITI con la del sector pesquero (hitos 3 y 4). Ambos sectores apuntan a actividades distintas: las industrias extractivas mineras y de hidrocarburos son de explotación no renovable, mientras que la pesquera es renovable. Las prácticas de transparencia de esta última pasan por indicadores que no existen en las industrias no renovables; por ejemplo, el cumplimiento de las cuotas de extracción anual. El compromiso no aborda los desafíos de estas diferencias.

Asimismo, el sector pesquero en el Perú es uno de los más retrasados en cuanto a cánones de transparencia, con serias limitaciones normativas y de rutinas burocráticas para el establecimiento de comités multiactor que diseñen, monitoreen y evalúen las políticas pesqueras⁸. Las actividades del compromiso, si bien serían un paso gradual positivo para el sector pesquero, no apuntan a la centralidad de los problemas de este (principalmente, la depredación de los recursos marítimos y la ausencia de mecanismos de fiscalización eficaces) y, en ese sentido, no avizoran un cambio sustancial en las prácticas del gobierno durante el período de implementación del plan de acción.

Siguientes pasos

- Este es el tercer plan de acción que incluye un compromiso vinculado a la iniciativa EITI. Se sugiere que -de continuar en el siguiente plan de acción- se potencie el elemento de valor agregado que el plan de acción de OGP proporciona a las actividades preexistentes. El EITI es una iniciativa ya consolidada dentro del Estado peruano, por lo que es necesario plantear una intervención más ambiciosa para su inclusión dentro de otras iniciativas. Este valor agregado podría pasar, por ejemplo, por un enfoque mucho más específico en cambiar prácticas del gobierno⁶ en el

sector pesquero, más allá de la transferencia de información sobre las buenas prácticas.

¹ Sobre este tipo de conflictos véase: Tanaka, M., Zárate, P., y Huber, L. (2011). *Mapa de la conflictividad social en el Perú : análisis de sus principales causas*. Instituto de Estudios Peruanos. Accesible aquí: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/701>

² Véase “Quiénes Somos”. Accesible aquí: <https://eiti.org/es/quienes-somos>

³ Al respecto, véase la norma de creación de la comisión: Decreto Supremo 028-211-EM.

⁴ Según el MEF, el canon minero “es la participación de la que gozan los Gobiernos Locales y Regionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos”. Véase “Canon”. Accesible aquí: <https://www.mef.gob.pe/es/transferencias-a-gobierno-nacional-regional-y-locales/base-legal-y-aspectos-metodologicos/canon>

⁵ Entrevista con Rolf Pérez, responsable del EITI en el Ministerio de Energía y Minas (15/11/18)

⁶ Entrevista con Rolf Pérez, responsable del EITI en el Ministerio de Energía y Minas (15/11/18)

⁷ Al respecto, véase el informe de fin de término del segundo plan de acción de Perú (2015-2017), p. 30. En entrevista con el representante del Ministerio de Energía y Minas, este señaló que Apurímac era una de las comisiones EITI consideradas para el presente plan de acción (pese a que fue creada meses antes de la aprobación de este último).

⁸ Al respecto, véase el informe elaborado por la ONG Oceana: Sueiro, J. y M. Gutiérrez (2017). *Análisis sobre la transparencia en el sector pesquero peruano*. Accesible aquí: <https://peru.oceana.org/es/node/35432>

5. Mejorar las capacidades de los docentes en el uso pedagógico de materiales educativos EIB en las diversas lenguas originarias y su elaboración pertinente para todos los niveles y lenguas.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Fortalecer las capacidades de los docentes en el uso pedagógico de los materiales educativos en las lenguas originarias de los niños y niñas de pueblos originarios de la Educación Intercultural Bilingüe, con el fin de apoyar los aprendizajes de los estudiantes en ámbitos bilingües del país, cuyo cumplimiento y ejecución será monitoreado a través de instrumentos elaborados por la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe, en la que se permita la participación de los padres de familia de las comunidades indígenas, lo que nos permitirá reflejar la mejora de las capacidades de los docentes en el uso pedagógico de los materiales educativos EIB.

En los últimos años de evaluaciones censales escolares, ha mejorado considerablemente la atención a la población escolar indígena, los resultados de la evaluación censal muestran avances significativos. Entre el 2014 y el 2016 hay un incremento de 16 puntos porcentuales en promedio en lectura en lengua originaria, el aumento porcentual más alto se registra en IIEE polidocente de la lengua quechua collao que es del 41.12 puntos porcentuales. Igualmente en castellano como segunda lengua hay logros significativos con un 25,1 % de estudiantes que alcanzan el nivel satisfactorio. Los avances señalados se apoyan en la dotación de materiales pertinentes y de calidad, herramientas pedagógicas para docentes y otras estrategias. En ese sentido, tiene una gran contribución a los aprendizajes de nuestros niños y niñas de pueblos originarios¹.”

Hitos

1. Fortalecimiento de capacidades de los equipos de elaboración de materiales.
2. Elaboración de los materiales educativos en lenguas originarias.
3. Fortalecimiento de capacidades a especialistas de UGEL y docentes de aula en el uso de materiales educativos.
4. Monitoreo al uso de materiales educativos, con participación de los padres de familia de las comunidades indígenas.

Fecha de inicio: febrero de 2018 Fecha de término: agosto de 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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

Pese a los avances en el aprendizaje de niños en el nivel primario de escolaridad, subsisten brechas fuertes respecto a los niños en comunidades cuyas lenguas no son el español. Desde 2002, con la aprobación de la Ley N° 27818 – Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, el Ministerio de Educación viene implementando la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) como política nacional, la cual -entre otras funciones- provee de materiales en lenguas indígenas y nativas a los docentes. Sin embargo, los profesores no usan estos materiales, entre otras razones, por “la percepción de la poca pertinencia lingüística de los términos empleados en estos materiales, la escasa capacitación recibida [por parte de los docentes] y el poco dominio de la lengua originaria por parte de los estudiantes”².

El compromiso es relevante al valor de la participación ciudadana pues busca involucrar a los padres de familia en una estrategia de monitoreo a la implementación de los instrumentos de enseñanza elaborados por la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe para la mejora de las capacidades de los docentes. Bajo esta perspectiva, los padres de familia podrán “participar como agentes de vigilancia” y asegurar “la adecuada ejecución de este proceso con el fin de que se logren los aprendizajes esperados de sus hijos”³.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento pues incluye el fortalecimiento de capacidades de los equipos de elaboración de materiales educativos, la elaboración de estos, el fortalecimiento de las capacidades de los actores gubernamentales locales (las llamadas Unidades de Gestión Educativa Locales – UGEL, y los docentes) y el monitoreo al uso de materiales educativos con los padres de familia.

El impacto potencial del compromiso es menor; es decir, de ser implementado completamente, el compromiso es un paso gradual positivo en el área de política educativa para mejorar la problemática identificada. El compromiso plantea a los padres de familia como protagonistas de un sistema de monitoreo a la implementación de los materiales EIB. El establecimiento de ese sistema de monitoreo es reconocido por la literatura como un paso positivo para incentivar el uso del “recurso-texto” y que va aparejado con la necesidad de capacitar a los maestros⁴.

Sin embargo, la evidencia muestra que, en zonas rurales del Perú, los padres de familia no cuentan con las capacidades y recursos para llevar adelante este tipo de seguimiento. Basándose en los estudios de Lee y Bowen, y Davis-Kean, García y Cavero (2017) señalan que “en el caso de las escuelas EIB, podría ocurrir que el nivel de analfabetismo de los padres de familia o el escaso nivel de preparación de estos ocasiona que no puedan acompañar a sus hijos en el proceso de enseñanza de escritura de la lengua originaria, lo cual estaría muy ligado al uso de los cuadernos de trabajo”⁵. Por otro lado, algunos padres en las zonas rurales todavía temen que la educación EIB reste competencias a sus hijos en el idioma español, la lengua mayoritaria del Perú, y sobre la que existe una percepción

generalizada de que su uso garantiza la movilidad social ascendente de los escolares⁶. El compromiso no plantea actividades concretas para remontar este diagnóstico.

Finalmente, según planteó el representante de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural⁷, en el actual diseño del compromiso los padres de familia participarán principalmente a través de las entrevistas que los funcionarios de esa dirección realizarán como parte de sus visitas de trabajo a las UGEL. Es decir, no se crea una estructura estable que involucre a los padres en el monitoreo, sino que su participación sigue estando vinculada al trabajo principal de los funcionarios. Ello difícilmente significa un cambio moderado o transformador de las prácticas del gobierno, tal como lo entiende OGP.

Siguientes pasos

- El compromiso ha manejado una noción muy restringida de participación ciudadana: el involucramiento de los padres de familia apunta a ser un “producto secundario” de la relación actualmente existente entre la Dirección de EIB del ministerio con las UGEL locales. En ese sentido, el compromiso usa una definición de participación como cooperación interinstitucional (entre ministerio, oficinas locales y, en menor medida, padres de familia) sin especificar un mecanismo relevante de participación para estos últimos. Se recomienda al Gobierno revisar la casuística que maneja OGP sobre participación ciudadana e idear maneras en que la participación, entendida como apertura de la toma de decisiones a todas las partes interesadas de la ciudadanía, puede mejorar su trabajo.
- Se sugiere que, para volver el compromiso más relevante al valor de participación ciudadana de OGP, durante la implementación se realice al menos un evento participativo donde se levante información relativa a las expectativas de los padres de participar en espacios de monitoreo o rendición de cuentas. Esta información no aparece en los estudios trabajados hasta el momento y podría ser un insumo importante para futuros planes, además de ser evidencia de la contribución del compromiso a la apertura del Gobierno.

¹ Plan de acción, p. 28

² García Cari, M., Caveró Cornejo, O., (2017). *Estudio sobre factores asociados al uso de cuadernos de trabajo en EIB: el caso de los materiales en Awajún, Ashaninka, Aimara y Quechua Chanka*. Ministerio de Educación, p. 11. Disponible aquí: <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5481>

³ Plan de acción, p. 29

⁴ Sobre la importancia de la articulación entre capacitación, textos escolares y sistema de monitoreo, véase: Eguren, M., Belaunde, C. de, & González, N. (2005). *Recursos desarticulados: el uso de textos en la escuela pública* (1a. ed). Lima: Instituto de Estudios Peruanos, p. 151.

⁵ García y Caveró (2017), p. 31.

⁶ Entrevista con el Sr. Genaro Quintero, representante de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural – DIGEIBIRA (20/11/18)

⁷ Entrevista con el Sr. Genaro Quintero, representante de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural – DIGEIBIRA (20/11/18)

6. Diseño e implementación de un modelo de gestión descentralizada para la diversidad con enfoque territorial que atienda realidades educativas diversas con pertinencia y fortalecimiento de capacidades en el uso de información estadística en la EIB para la mejora en la toma de decisiones territoriales.

“Diseñar e implementar el modelo de gestión para la diversidad con enfoque territorial que atienda realidades educativas diversas con pertinencia y articulación intersectorial e intergubernamental en base a una ruta de construcción participativa y de consenso con los actores locales del ámbito de intervención de las Unidades de Gestión Educativa Local focalizadas (Imaza, Datem del Marañon, Atalaya, Quispicanchi, Huanta, Grau, Andahuaylas, Abancay y Crucero).

Por otro lado, este proceso debe ir acompañado del fortalecimiento de las capacidades de las Direcciones Regionales Educativas y Unidades de Gestión Educativa Local sobre el uso y beneficios de la información estadística que administra la Educación Intercultural Bilingüe para un mejor ejercicio de sus funciones y generar mayor valor público.”

Hitos

1. Diseño del Plan de Implementación del Modelo de Gestión de la Diversidad con Enfoque Territorial de la UGEL focalizadas
2. Implementación del Modelo de Gestión de la Diversidad con Enfoque Territorial de la UGEL focalizadas
3. Diseño del plan de fortalecimiento de capacidades para la toma de decisiones en base al uso de información estadística EIB
4. Implementación del Programa de Fortalecimiento de Capacidades para la toma de decisiones en base al uso de información estadística EIB

Fecha de inicio: diciembre de 2017

Fecha de término: agosto de 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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
I. Diseño del Plan de Implementación		✓		✓				✓													

del Modelo de Gestión de la Diversidad con Enfoque Territorial de la UGEL focalizadas							
2. Implementación del Modelo de Gestión de la Diversidad con Enfoque Territorial de la UGEL focalizadas		✓	✓			✓	
3. Diseño del plan de fortalecimiento de capacidades para la toma de decisiones en base al uso de información estadística EIB		✓	No es relevante frente a los valores de OGP.			✓	
4. Implementación del Programa de Fortalecimiento de Capacidades para la toma de decisiones en base al uso de información estadística EIB		✓	No es relevante frente a los valores de OGP.			✓	

Contexto y objetivos

Desde 2002, el Perú inició un proceso de descentralización de competencias hacia los gobiernos regionales y municipales. La gestión descentralizada de la educación ha sido uno de los retos más importantes que han enfrentado los distintos gobiernos peruanos, dadas las debilidades tradicionales para la administración de la escuela pública en el país. Las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) son unidades intermedias de implementación de las políticas educativas entre el Ministerio de Educación (ámbito nacional), las Direcciones Regionales de Educación (ámbito regional) y cada una de las escuelas¹. Pese a los avances en su fortalecimiento, las UGEL aún carecen de un modelo de gestión sensible a la diversidad cultural y geográfica del Perú. Entre sus problemas destacan que “los procesos de gestión no responden a la diversidad, a la demanda y necesidad del territorio; se actúa igual en la costa, la sierra y la selva”, una gestión “centrada en lo administrativo y no en un soporte pedagógico”, entre otros². Según investigaciones, un modelo de gestión educativa con enfoque territorial debe involucrar procesos clave como la planificación estratégica, determinación del presupuesto operativo, procesos de gestión, definición de políticas participativas, desarrollo de capacidades, etc.³

El compromiso es relevante al valor de participación ciudadana. Busca introducir a las UGEL en el modelo de gestión para la diversidad con enfoque territorial, tanto en sus instrumentos de gestión como en promover el uso, entre ellas, de información estadística que genera la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación. Para ello, el compromiso descansa en los mecanismos de participación que las UGEL implementan con las Asociaciones de Padre de Familia (APAFAS)⁴ y organizaciones indígenas (estos últimos particularmente para la zona amazónica)⁵, los cuales son utilizados para la creación de estos modelos de gestión territorializados. El principal mecanismo de participación se da a través de los “Consejos participativos locales de Educación” (COPALES), definidos por la Ley General de Educación como órganos de “participación,

concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local en el ámbito de su jurisdicción”⁶.

Sin embargo, respecto a las capacitaciones en el uso de información estadística de las EIB (hitos 3 y 4), el investigador del IRM considera que estos no son relevantes a los valores de OGP. Según el plan de acción, esta capacitación está dirigida a funcionarios de las Direcciones Regionales de Educación y UGEL, lo que impide considerarlo como un mecanismo de divulgación proactiva de la información o de mejora de su legibilidad al público.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Plantea el diseño de un plan e implementación del “Modelo de Gestión de la Diversidad con Enfoque Territorial” en algunas UGEL a modo de piloto, así como el plan e implementación del fortalecimiento de capacidades de funcionarios para el uso de información estadística de la EIB. En el marco del compromiso, se han establecido pruebas piloto en cuatro UGEL: Quispicanchi (región Cusco), Huanta (región Ayacucho), y Condorcanqui e Imaza (región Amazonas).

El impacto potencial del compromiso es moderado. La introducción del enfoque de gestión descentralizada para la diversidad con enfoque territorial entre las UGEL es un paso importante en el área de política educativa para conseguir una administración más contextualizada al territorio y menos burocratizada; sin embargo, el compromiso tiene un alcance limitado. En primer lugar, hace descansar la adopción de este modelo en la voluntad de los directores de las UGEL. Según los representantes de la dirección encargada del compromiso, esta solo brinda asistencia técnica: los pilotos no están bajo su control, sino que dependen del compromiso que asuman cada una de las direcciones de las UGEL involucradas⁷. Dada la alta rotación de estos funcionarios⁸, la sostenibilidad de la política no es del todo clara.

Por otro lado, el componente participativo no aparece como una parte protagónica del compromiso. Más bien, se relaciona al quehacer diario de las UGEL (que ya establecen mecanismos de colaboración con la sociedad civil, padres de familia, líderes comunales en los COPALE), sin mencionar cómo el compromiso potenciará o brindará un valor agregado a este vínculo ya existente. En ese sentido, es difícil identificar cómo el compromiso mejorará la práctica del gobierno, más allá de continuar el funcionamiento de mecanismos participativos preexistentes.

Finalmente, el uso de información estadística en las EIB por parte de funcionarios, aún cuando no sea relevante para OGP, tiene un impacto potencial moderado. Es un paso importante para mejorar el vínculo de los funcionarios de las UGEL con las políticas EIB y contribuir a una gestión descentralizada sensible a la diversidad. Para ello, el ministerio aplicará capacitaciones sobre una serie de instrumentos de información estadística valiosos como el mapa etnolingüístico, registro de acompañantes pedagógicos, registro de materiales educativos, entre otros⁹. Sin embargo, el compromiso no llega ser transformador, en tanto -tal como están planteadas las actividades- estas no garantizan el uso efectivo de esta información por parte de los funcionarios.

Siguientes pasos

- Se recomienda potenciar los mecanismos de participación ciudadana vinculados a la gestión descentralizada de la educación. Esto pasaría por “elaborar lineamientos de participación ciudadana en todo el ciclo de las políticas educativas”¹⁰ (en este caso, las que tocan la educación EIB), lo que incluiría instancias de monitoreo y evaluación. Frente a la rotación de funcionarios en las UGEL, la memoria institucional de lo avanzado podría resguardarse a través de estos mecanismos participativos.

- Para un futuro plan de acción, se sugiere que el Ministerio de Educación evalúe la posibilidad de establecer mecanismos de acceso a la información pública con la información estadística del EIB, en el marco de un compromiso de OGP. En la iniciativa actual, la información estadística de la DEIB está dirigida principalmente a DRE y UGEL, mas no a la ciudadanía. Si se cumpliera este requisito, podría reconocerse al compromiso como relevante al valor de acceso a la información pública en un próximo plan de acción.

¹ Sobre el sistema educativo peruano, véase: Guadalupe, C., Rodríguez, J. S., León, J., & Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú: análisis y perspectivas de la educación básica*. Repositorio institucional – GRADE, p. 241. Accesible aquí: <http://dspace.concytec.gob.pe:80/xmlui/handle/GRADE/493>

² Valencia, E. (2016). *Gestión educativa local con enfoque territorial. Retos y desafíos del modelo de la UGEL de Huanta*. Tarea 92, Diciembre 2016, p. 64.

³ Véase: Neyra, C., Rivera, F., Vargas, J., & Kerrigan, S. (2015). *Gestión educativa descentralizada con enfoque territorial: balance 2011-2015*. GRADE Grupo de Análisis para el Desarrollo, p. 22. Accesible aquí: <http://dspace.concytec.gob.pe:80/xmlui/handle/GRADE/401>

⁴ Según el reglamento de la ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAS) en las instituciones educativas públicas, las UGELs establecerán “mecanismos que garanticen la elección de representantes de las Asociaciones de su jurisdicción ante el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE)”. Asimismo tendrán un rol asesor respecto a los padres de familia para el cumplimiento de este reglamento.

⁵ En la zona andina del Perú, los padres de familia no suelen levantar identidades étnicas en sus demandas hacia el sistema educativo, cosa que sí sucede en la zona amazónica. Entrevista con el equipo de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (20/11/18)

⁶ Art. 75, Ley 28044

⁷ Entrevista con el equipo de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (20/11/18)

⁸ De acuerdo a estadísticas del MINEDU de hace unos años, 69% de directores de UGEL habían durado menos de un año en el cargo. Véase: Ríos, A. “Modernización de la gestión descentralizada en las UGEL”. Accesible aquí: http://www.minedu.gob.pe/seminario/pdf/modernizacion_UGEL_OCR.pdf

⁹ Entrevista con el equipo de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (20/11/18)

¹⁰ Al respecto, Neyra (et.al.), op.cit., p. 24

7. Consulta web de información de grados y títulos emitidos por IEST a nivel nacional.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Publicación en la web de la información referida a los grados y títulos emitidos por los IEST a nivel nacional y que fueron inscritos en el MINEDU durante el periodo comprendido entre noviembre del 2015 al 2017 a fin de permitir a cualquier entidad o usuario efectuar la consulta correspondiente.

Considerando que hasta el año 2015, bajo el marco normativo dispuesto por la Ley N° 29394 y su Reglamento, los títulos otorgados por los IEST eran registrados en la DRE correspondiente y que recién con la entrada en vigencia de la Ley N° 30512, el 03 de noviembre de 2016, se creó el Registro Nacional de Grados y Títulos administrado por el MINEDU, se viene construyendo la base de datos referida a los grados y títulos inscritos.

En ese sentido y para lograr el compromiso establecido, se debe llevar a cabo lo siguiente:

- Ejecutar acciones orientadas a la verificación de la información contenida en la base de datos de títulos emitidos por los IEST e inscritos en el MINEDU durante el periodo comprendido entre noviembre del 2015 al 2017, tomando en cuenta que las DRE hasta el 02 de noviembre de 2016 eran las responsables de visar dichos títulos luego de su inscripción en el MINEDU.*
- Publicar la norma técnica para la implementación y funcionamiento del Registro Nacional de Certificados, Grados y Títulos de conformidad con el artículo 87° del Reglamento de la Ley N° 30512.*
- Definir la plataforma informática que será utilizada para la consulta web y los mecanismos de seguridad que comprenden la utilización de la misma.*
- Establecer los mecanismos de difusión de uso de la consulta web.*

El cumplimiento del compromiso está sujeto a las siguientes condiciones:

- Las DRE colaboran para la verificación de la información contenida en la base de datos de títulos inscritos en el MINEDU.*
- La OGC autoriza la utilización de la plataforma informática para la consulta web de grados y títulos.*
- La OTIC garantiza la disponibilidad de los servicios vinculados.*

El MINEDU como administrador del Registro Nacional de Certificados, Grados y Títulos a través de la DIGEST establecerá las acciones de coordinación con las DRE, para contar con la información de los títulos registrados antes de noviembre de 2015 en dichas dependencias, en cumplimiento del artículo 88°, numeral 88.5 del Reglamento de la Ley N° 30512.”

Hitos

- 1. Verificación de la información contenida en la base de datos de títulos emitidos por los IEST e inscritos en el MINEDU durante el periodo comprendido entre noviembre del 2015 al 2017.*
- 2. Publicación de la norma técnica para la implementación y funcionamiento del Registro Nacional de Certificados, Grados y Títulos del MINEDU.*
- 3. Definición de la plataforma informática que será utilizada para la consulta web.*
- 4. Establecimiento de los mecanismos de difusión de uso de la consulta web.*

Fecha de inicio: enero del 2018

Fecha de término: diciembre del 2018

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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

Según el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) del Ministerio de Educación, hasta fines de 2017 había más de 400.000 estudiantes cursando estudios en institutos de educación superior tecnológica¹. En los últimos años, el Gobierno peruano se ha embarcado en la revalorización de la educación superior técnica². Frente a la percepción generalizada entre la población de que la educación universitaria ofrece mayores beneficios que la técnica (en términos de perspectivas salariales, estatus profesional, entre otros)³, la apuesta desde el Gobierno ha sido la mejora de las condiciones de la educación técnica. Un hito reciente al respecto fue la aprobación, en 2016, de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, que introdujo mejoras referentes al establecimiento de estándares básicos de calidad de los proveedores del servicio educativo, mallas curriculares adaptadas a las realidades regionales, el apoyo al establecimiento de una carrera docente meritocrática y con mejores salarios, entre otros⁴.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. A través de una plataforma en línea, los egresados de institutos y escuelas de educación superior desde noviembre de 2015⁵ pueden conocer si la institución correspondiente registró en la base del Ministerio de Educación su título técnico, sin tener que iniciar un proceso de solicitud de información ante el MINEDU. Esto contribuye a luchar contra el tráfico de títulos profesionales falsificados: los interesados podrán constatar en línea si el título que tienen entre manos es fidedigno o lo compraron a las organizaciones de comercialización de títulos profesionales falsos que todavía existen en el Perú⁶. Por el uso de una plataforma en línea, el compromiso también responde al valor de tecnología para la transparencia.

El compromiso propone la verificación de la base de títulos emitidos por las Instituciones Educativas Técnicas Superiores (IEST) desde noviembre de 2015, la publicación de la norma sobre el funcionamiento de este registro, la definición de la plataforma informática y la difusión de su uso. El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento.

El impacto potencial del compromiso es moderado. Mientras la educación universitaria ya cuenta con una base de títulos universitarios en línea desde 2015, la educación técnica carecía de la misma, por lo que el compromiso contribuirá a reducir las barreras de acceso a la información para egresados y empresas. En el marco de la revalorización de la educación superior técnica, esta reforma representa un paso importante en esa dirección, pero con alcance limitado frente al objetivo principal de lograr el prestigio de la educación técnica (objetivo que requerirá del abordaje en otras áreas como la formación curricular, la mejora de las condiciones de los docentes, entre otros).

Siguientes pasos

- Se recomienda al Gobierno seguir trabajando su agenda de revalorización de la educación técnica a través de los compromisos que presenta ante OGP. Esto podría incluir la creación de mecanismos de rendición de cuentas para los procesos de licenciamiento de los Institutos de Educación Superior Tecnológica (IEST); o para la promoción de la meritocracia en las Escuelas de Educación Superior Tecnológica (EEST) y/o las Escuelas De Educación Superior Pedagógica (EESP). Ambos son procesos neurálgicos vinculados directamente a lo estipulado en la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior de 2016. Estos mecanismos de rendición de cuentas podrían pasar por la creación de sistemas de seguimiento en los procesos de quejas o reclamos públicos vinculados a los servicios de las IEST, EEST y EESP.

¹ SINEACE (2018). “Más de 400 mil jóvenes cursan estudios de educación superior tecnológica”. Accesible aquí: <https://www.sineace.gob.pe/?p=27522>

² Al respecto, véanse las declaraciones del ex ministro de Educación (2013-2016) y Director Superior de las Prácticas Mundiales de Educación del Banco Mundial, Jaime Saavedra: “La meta es revalorizar la educación técnica”. *El Peruano*, Edición digital (22/10/16). Accesible aquí: <https://is.gd/bd0qNt>

³ Esta no es una tendencia exclusiva del Perú, sino más bien compartida con la mayoría de países de América Latina. Al respecto, véanse las declaraciones de la representante del BID: “BID: ‘Latinoamérica le dio la espalda a la educación técnica’” *El Comercio*, 31/03/16, Accesible aquí: <https://elcomercio.pe/economia/peru/bid-latinoamerica-le-dio-espaldas-educacion-tecnica-214025>

⁴ Un buen resumen de los méritos de la norma puede encontrarse aquí: “Las 5 claves de la nueva Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior” *RPP Noticias* (22/10/16). Accesible aquí: <https://is.gd/1mu9HE>

⁵ Para los años anteriores, la constancia del título técnico está en las Direcciones Regionales de Educación.

⁶ Entrevista con Jose More, del Ministerio de Educación (16/11/18)

8. Promover el mejoramiento de las condiciones en las cuales se prestan los servicios educativos específicos para la población del ámbito rural (Secundaria en Alternancia, Secundaria con Residencia Estudiantil y Secundaria Tutorial).

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Promover de manera progresiva el mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de los servicios educativos FAD que implemente la DISER en lo que se refiere a: a) gestionar los recursos y conducir los procesos necesarios para contar con el personal que demandan las 3 FAD (pedagógico y no pedagógico) y b) lograr los recursos y asegurar una adecuada dotación de enseres y mobiliario de las FAD (Secundaria en Alternancia y Secundaria con Residencia), a través de alianzas con la sociedad civil organizada y/o el sector privado que permitan mejorar las condiciones de las áreas de residencia de las FAD Secundaria en Alternancia y Secundaria con Residencia.”

Hitos

1. Gestionar los recursos y conducir los procesos necesarios para contar con el personal de las Secundarias con Residencia.

Contratación oportuna de los perfiles CAS del modelo en 34 Secundarias con Residencia focalizadas a través de las unidades ejecutoras a nivel nacional.

2. Gestionar los recursos y conducir los procesos necesarios para contar con el personal de las Secundarias en Alternancia.

Contratación oportuna de los perfiles CAS del modelo en 70 Secundarias en Alternancia a través de las unidades ejecutoras a nivel nacional.

3. Gestionar los recursos y conducir los procesos necesarios para contar con el personal de la Secundaria Tutorial.

Contratación oportuna de los perfiles del modelo en 32 núcleos a través de ODS gestionadas directamente por la DISER.

4. Lograr los recursos y conducir los procesos necesarios para asegurar una adecuada dotación de enseres y mobiliario en la Secundarias con Residencia focalizadas.

Entrega de enseres y mobiliario para 38 Secundarias con Residencia focalizadas durante el 2018.

5. Lograr los recursos y conducir los procesos necesarios para asegurar una adecuada dotación de enseres y mobiliario en la Secundaria en Alternancia.

Entrega de enseres y mobiliario para 70 Secundarias en Alternancia durante el 2018 a través de las direcciones regionales de educación.

6. Promover alianzas con el sector privado y la sociedad civil que permitan mejorar las condiciones de habitabilidad de las áreas de residencia de las FAD Secundaria en Alternancia y Secundaria con Residencia, ya sea a través del mejoramiento de los espacios físicos como en el acceso a servicios básicos.

Lograr al menos 2 reuniones al mes con potenciales aliados para exponer las necesidades de las FAD y solicitar alianzas.

Fecha de inicio: enero de 2018 Fecha de término: diciembre de 2018

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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

Según el último censo nacional de 2017, la población rural en el Perú correspondía alrededor del 20% del total nacional¹. Comparado con el censo anterior (2007), en diez años operó una reducción del 2,1% anual de la población rural. La continua migración del campo a la ciudad lleva a que la provisión de educación en el Perú rural presente muchos retos. Uno de ellos es la dificultad para ofrecer centros educativos secundarios para poblaciones altamente dispersas dentro de un territorio. A la reducción de la demanda se une la geografía de las regiones expulsoras de población (principalmente andinas o amazónicas) que no permite una interconexión rápida con grandes centros urbanos o ciudades intermedias. Ello afecta particularmente a las niñas rurales, quienes presentan altas tasas de estudios incompletos². Para ello, el Ministerio de Educación (MINEDU) viene implementando desde 2015 tres modalidades, llamadas “formas de atención diversificadas”. Estas son:

- Secundaria tutorial, por la cual territorios que cuentan con un centro educativo primario habilitan un espacio para la educación secundaria de poblaciones aledañas. Esta modalidad está diseñada para estudiantes que se encuentran a más de 75 minutos a pie de una escuela,
- Secundaria en alternancia, por la cual se da una alternancia de la enseñanza entre la escuela y la comunidad de origen. Los estudiantes asisten a cada una, durante quince días al mes. Está diseñada para estudiantes que se encuentran a más de 2 horas a pie de una escuela; y
- Secundaria con residencia estudiantil, para estudiantes que se encuentran a más de 4 horas a pie de una escuela.

A través de estas modalidades se puede ofrecer educación secundaria a territorios que -de lo contrario- no tendrían suficiente población para ameritar la presencia permanente de profesores secundarios.

El investigador del IRM considera que el compromiso no es relevante para los valores de OGP. Si bien el texto del compromiso señala la participación ciudadana como uno de sus valores (a través del establecimiento de alianzas con el sector privado y la sociedad civil), dicha participación apunta a la colaboración de ambos actores para la provisión de infraestructura que sustente las modalidades antes mencionadas, antes que en un proceso de involucramiento en toma de decisiones sustanciales de una política pública. El hito 6 deja en claro este acercamiento: “Promover alianzas con el sector privado y la sociedad civil que permitan mejorar las condiciones de habitabilidad de las áreas de residencia de las FAD Secundaria en Alternancia y Secundaria con Residencia, ya sea a través del mejoramiento de los espacios físicos como en el acceso a servicios básicos”³. Asimismo, la

explicación del compromiso sobre su contribución para resolver la problemática señala que se garantizarán “aspectos básicos como el personal, el equipamiento y las condiciones de los espacios físicos”⁴. En las entrevistas con los representantes del Ministerio de Educación, se mencionó el trabajo con una asociación civil (llamada *Prorurals*); sin embargo, esta relación estaba mediada por una subvención financiera que *Prorural* recibía del ministerio para que fortalezca las capacidades de directores, docentes, especialistas y asistentes técnicos e instale equipamiento para la modalidad de secundaria en alternancia⁶.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Las actividades están vinculadas a la gestión de recursos y contratación de profesionales para las tres modalidades. Asimismo, busca lograr la dotación de enseres y mobiliario para las residencias de la modalidad “Secundaria con residencia” y la modalidad de “Secundaria en alternancia”. Finalmente, el hito 6 menciona las alianzas con la sociedad civil y el sector privado para la mejora de los espacios físicos y de servicios básicos de las áreas de residencia de ambas modalidades.

El impacto potencial es transformador. Si bien el compromiso no es relevante para los valores de OGP, consolidar la existencia de estas tres modalidades podría transformar el *statu quo* educativo de poblaciones rurales dispersas en los Andes y la Amazonía peruana y contribuir a resolver los bajos índices de inscripción en la secundaria, particularmente de niñas.

Siguientes pasos

- Este compromiso debería reformularse e incorporarse en el siguiente plan de acción. Se recomienda al ministerio ampliar el espectro de cooperación con la sociedad civil, más allá de la dotación de bienes para los espacios. Algunas residencias estudiantiles rurales ligadas a la Iglesia Católica tienen varios años de existencia, lo que podría ser la base para establecer un mecanismo de intercambio de experiencias y monitoreo del funcionamiento de estas, entre otras funciones.
- Se sugiere al Ministerio de Educación ahondar en el valor de participación ciudadana, tal como lo entiende OGP. De la redacción del compromiso se deduce que no hubo una inducción previa lo suficientemente sólida para alinear el componente de participación de este compromiso con los valores de OGP. A futuro, por ejemplo, podría establecerse un mecanismo de participación para que las familias beneficiadas puedan brindar retroalimentación sobre el funcionamiento de estas nuevas modalidades.
- Se recomienda que se explore la posibilidad de que este compromiso se articule con mecanismos de participación ciudadana o rendición de cuentas, tal como los entiende OGP. Al estar estrechamente vinculados a la compra de enseres, se podría articular con un mecanismo de vigilancia a las compras públicas por parte de los padres de familia, sociedad civil local, entre otros.

¹ INEI (2018). *Perú. Resultados Definitivos*. P. 31. Accesible aquí:

https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/

² Hasta 2014, UNICEF encontraba que sólo 42.5% de las adolescentes entre 17 y 18 años en el área rural habían culminado sus estudios secundarios. Véase: UNICEF (2014). *Situación de las niñas y las adolescentes en las escuelas rurales del Perú*.

Accesible aquí: https://www.unicef.org/peru/spanish/LA_ESCUELA_DEL_SILENCIO.pdf

³ Plan de acción, p. 40

⁴ Plan de acción, p. 38

⁵ Sobre Prorural, véase: <http://prorural.org/nuevaweb/quienes-somos/>

⁶ Entrevista con la Dirección de Servicios Educativos Rurales - DISER (20/11/18)

9. Transporte Urbano de Lima y Callao con espacios participativos y colaborativos que contribuyan a la Gobernanza y el funcionamiento de la Autoridad de Transporte Urbano - ATU.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“El Ministerio de Transportes y Comunicaciones promoverá la generación de espacios participativos y colaborativos que permitan a la futura Autoridad de Transporte Urbano (ATU) recoger los aportes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Academia, Empresa y Cooperantes e instituciones públicas para contribuir a la Gobernanza en el Transporte Urbano y su funcionamiento.

De esta forma se busca crear espacios de discusión y el fortalecimiento de los instrumentos que permitan crear las condiciones para avanzar en la reforma del transporte urbano en Lima y Callao, considerando como un factor importante el cambio de patrones de conducta de los usuarios del transporte que han modelado sistemas ineficientes¹.”

Hitos

1. Gestión para la aprobación de la Ley de Creación de la Autoridad de Transporte Urbano
2. Sensibilización sobre la necesidad de implementar la Autoridad Autónoma de Transporte y sobre su funcionamiento.
3. Desarrollo de espacios de participación para la elaboración de propuestas de implementación para la gobernanza del transporte urbano
4. Diseño e implementación de la estrategia para el seguimiento de las acciones de la Autoridad de Transporte Urbano

Fecha de inicio: Noviembre 2017 Fecha de término: 31 de agosto 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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

Lima Metropolitana y Callao aglomeran al 32% de la población del Perú. Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática, entre ambas ya rondan los diez millones de habitantes². En paralelo al crecimiento poblacional, el transporte en el área metropolitana³ ha crecido en forma desorganizada. Esto comenzó a ocurrir particularmente desde 1991 cuando, para hacer frente a una creciente demanda de transporte, el Gobierno desreguló la provisión del servicio⁴. Esto favoreció el desarrollo de malas condiciones: la informalidad de los servicios de transporte (cuyo modelo económico es el de cooperativas, antes que de servicio público), subempleo de los transportistas, congestión vehicular y contaminación en las principales avenidas de la ciudad. Las municipalidades provinciales de Lima y Callao, responsables del ordenamiento vehicular, y el Gobierno nacional (que administra las líneas de metro de la ciudad⁵) no han podido establecer voluntariamente una planeación conjunta del transporte en el área metropolitana que brinde un servicio ordenado y predecible al usuario⁶.

El compromiso es relevante al valor de participación ciudadana, dado que promueve el establecimiento de un espacio de participación que crea oportunidades para la ciudadanía de influir en la toma de decisiones en materia de transporte y movilidad urbana en Lima y Callao. En concreto, el compromiso busca implementar un espacio participativo en la recientemente creada Autoridad del Transporte Urbano (ATU)⁷. La ATU es el organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones cuyo objetivo es “organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao”. Tiene autoridad sobre todo el área conurbana de Lima y Callao, lo que incluye los actuales servicios de metro (Línea 1), *Metropolitano* y el Sistema Integrado de Transporte de buses, entre otros⁸.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Como parte de sus actividades, el compromiso incluye el cabildeo para la aprobación de la ATU en el Congreso del Perú, la realización de actividades de sensibilización sobre la importancia de esta institución, el desarrollo de un espacio participativo dentro de la ATU (el llamado “consejo consultivo”) y el diseño de una estrategia de seguimiento a las acciones de la ATU, también con participación de la ciudadanía.

El impacto potencial del compromiso es moderado. El establecimiento de la ATU es un paso importante que contribuirá a un mejor diseño e implementación de las políticas de transporte urbanas. Como señalábamos anteriormente, las municipalidades de Lima y Callao otorgaban licencias de transporte sin criterios consensuados⁹. Por esta razón el Gobierno nacional decidió diseñar e implementar las líneas de metro independientemente de los alcaldes provinciales, etc.; lo que llevó a que las políticas de transporte estén desconectadas entre sí. Con la creación de la ATU, las autoridades nacionales y provinciales representadas en el Consejo Directivo de la institución, así como sociedad civil representada en el consejo consultivo, podrán diseñar e implementar -por primera vez- “una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros”¹⁰.

La ATU incluye un consejo consultivo a través del cual participará la sociedad civil. Según el artículo 14 del texto sustitutorio de la ley aprobada en el Congreso, “la ATU cuenta con una comisión consultiva constituida por representantes de las organizaciones de usuarios, de los gremios representativos de los operadores del servicio de transporte terrestre de personas y de instituciones académicas. El cargo de miembro de la comisión consultiva es honorario [sic] y de confianza”¹¹. Una importante innovación de esta comisión es que trasciende la dicotomía entre Gobierno y transportistas, para incluir, por primera vez, a asociaciones de usuarios y academia. Esto representa un importante cambio en la práctica del Estado peruano, que solía circunscribir la discusión de la política del transporte a la relación con las empresas transportistas, principalmente.

Además, el artículo 15 de la ley aprobada en el Congreso hace vinculante la existencia de mecanismos de participación ciudadana: “La ATU implementa espacios y mecanismos que

aseguren la participación ciudadana para su consideración en los asuntos de su competencia y para una efectiva rendición de cuentas”¹². No obstante, el reglamento de la ley aprobado en marzo de 2019 no menciona al consejo consultivo, lo que reduce el alcance del compromiso. En ese sentido, este podría transformar moderadamente el estado de las cosas en un área de política crucial para la principal área metropolitana del Perú y contribuir a resolver la problemática identificada.

Siguientes pasos

- Este compromiso debería priorizarse en un siguiente plan de acción. Para ello se recomienda que el consejo consultivo tenga un rol importante en la provisión de información de acceso público, que podría complementar el monitoreo que vienen haciendo otras entidades privadas (*Transitemos* o *Lima Cómo Vamos*). Asimismo, se recomienda que el compromiso se articule con el valor de rendición de cuentas tal como lo entiende OGP: es decir, que genere normas, regulaciones y mecanismos que llamen a los actores del Gobierno a justificar sus acciones, a actuar ante las críticas o requerimientos que surgen del público, y a aceptar responsabilidad por el incumplimiento de leyes o compromisos.
- En el corto plazo, se sugiere revisar y potenciar el consejo consultivo de la ATU en el reglamento de la ley, siguiendo el mandato contenido en el artículo 15 en torno a la promoción de la participación ciudadana. Potenciar el consejo consultivo podría pasar por elaborar un protocolo de participación que explique claramente sus reglas, las oportunidades y el proceso de toma de decisiones (cómo agendar temas, métodos de consulta y convocatoria a actores fuera del comité, y retroalimentación, entre otros).

¹ Plan de acción, p. 41

² INEI (2018). “Lima alberga 9 millones 320 mil habitantes al 2018”. Nota de prensa (18/01/18). <https://is.gd/pWU90N>

³ Si bien son unidades político-administrativas distintas, Lima y Callao conforman actualmente una unidad demográfica territorial. De igual modo, otros distritos en la región “Lima Provincias” (otra unidad administrativa del país) también conforman una unidad con el área conurbana de Lima y Callao.

⁴ Véase: Bielich. C (2009). *La guerra del centavo: una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana*. Documento de Trabajo 155, Instituto de Estudios Peruanos, p. 29. Accesible aquí: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1007>

⁵ Actualmente sólo funciona la línea 1 del metro de Lima y en los próximos años se inaugurará la línea 2.

⁶ Para un diagnóstico del transporte en Lima Metropolitana y Callao, véase el trabajo de Bielich. C (2009).

⁷ La ATU fue aprobada en el Congreso el 22 de noviembre de 2018 y según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones iniciará sus actividades en abril de 2019.

⁸ Según el artículo 5.2 de la Ley 30900 que crea la ATU, esta “ejerce competencia en la integridad del territorio y sobre el servicio público de transporte terrestre de personas que se prestan dentro de este, de acuerdo a lo establecido en la presente ley. Están sujetos a la ATU los operadores y los conductores de los servicios de transporte que se prestan dentro del territorio y los prestadores de servicios complementarios a los mismos, en especial los que operan el Sistema de Recaudo Único”.

⁹ Por ejemplo, la municipalidad provincial del Callao podía aprobar rutas y servicios de transporte que circularan sobre zonas de Lima Metropolitana

¹⁰ Art. 5 de la ley 30900.

¹¹ *Texto sustitutorio del dictamen. Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao*, art. 14. Accesible aquí: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/Docpub/B6629E778E4699340525834D005F8158/\\$FILE/1719.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/Docpub/B6629E778E4699340525834D005F8158/$FILE/1719.pdf)

¹² *Texto sustitutorio del dictamen*, art. 15.

10. Planes de Transporte Urbano de principales ciudades del país elaborados e implementados con la participación de la ciudadanía.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“El Ministerio de Transportes y Comunicaciones promoverá la participación en la elaboración y seguimiento de los planes de transporte urbano en las principales ciudades del país.

Los aportes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Academia, Empresa y Cooperantes e instituciones públicas servirán para contribuir a los procesos de formulación e implementación de los Planes de Transporte Urbano.

Los planes se implementarán considerando un sistema de seguimiento y evaluación”¹.

Hitos

1. Gestiones para la aprobación de la Política Nacional de Transporte Urbano
2. Desarrollo de talleres para la identificación de problemáticas sobre transporte urbano con participación ciudadana
3. Asistencia Técnica para la elaboración de planes de transporte urbano dirigida a gobiernos locales provinciales
4. Desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación de los planes de transporte urbano, basado en indicadores de avance del cumplimiento de los planes de transporte urbano.

Fecha de inicio: diciembre de 2017

Fecha de término: agosto 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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

Al igual que para el caso de Lima Metropolitana y Callao, las grandes ciudades de otras regiones del país carecen de planeamiento para el ordenamiento del transporte. La

experiencia de movilidad urbana suele ser de mala calidad para el ciudadano: con consecuencias visibles en el deterioro de la salud (contaminación y la posibilidad permanente de accidentes de tránsito) y considerables costos económicos sobre la productividad de las personas (altos costos de movilidad y pérdida de tiempo en el tráfico vehicular)².

El compromiso es relevante al valor de participación ciudadana, dado que promueve la creación de oportunidades para influir en la toma de decisiones en materia de transporte y movilidad urbana. En concreto, busca involucrar a la sociedad civil en el diseño, monitoreo y evaluación de los planes de transporte urbano de las principales ciudades del Perú. Involucrar OSC, academia, empresas y cooperantes mejorará dichos planes, acercándolos a la experiencia del ciudadano, quien usualmente ha tenido un rol poco protagónico en el trazado de políticas de transporte si se le compara con el rol que tienen el Gobierno nacional, los subnacionales y las empresas de transporte.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento, aunque las actividades podrían haber sido descritas con mayor claridad. Para lograr ese objetivo, la iniciativa propone gestionar la aprobación de una Política Nacional de Transporte Urbano (la primera que se formularía en el país), el desarrollo de talleres con la sociedad civil para la elaboración de un diagnóstico del transporte en las principales ciudades, apoyo a las municipalidades provinciales para la formulación de los planes y finalmente el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación a los planes formulados.

El impacto potencial del compromiso es moderado. Si bien la creación de planes de transporte urbano para las principales ciudades del Perú -fuera de Lima y Callao- sería un paso importante en un área de política clave para los ciudadanos, el mismo tiene escala o alcance limitado. La formulación de estos documentos ayudaría a mejorar la problemática identificada, pero el compromiso deja fuera detalles importantes sobre cómo sería la gestión participativa de los talleres (mencionado en los hitos) y cómo el sistema de monitoreo y evaluación mejoraría la calidad de las políticas. Los talleres remiten a actividades muy concretas de colaboración con la sociedad civil antes que a plataformas estables de incidencia en las políticas de transporte. El sistema de monitoreo y evaluación no menciona el rol específico de la sociedad civil: cuántos participarán, cómo se llevarían adelante las deliberaciones, cuán vinculante son sus informes, etc. Sin esos lineamientos básicos, no es posible avizorar un cambio transformador en las prácticas del gobierno concernientes al transporte urbano.

Por otro lado, si bien en Lima Metropolitana hay varias organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de transporte urbano, este no es el caso en las otras ciudades del Perú, donde habría que convocar a actores que no necesariamente están familiarizados con la temática de transportes (por ejemplo, universidades o los colegios profesionales de ingenieros). En el Perú, todavía no se cuenta con un número sustancial de profesionales en ingeniería de transportes o expertos en movilidad³. Esto dificulta un debate informado en el seno de las comisiones de trabajo multiactor y, a su vez, la posibilidad de que estas instancias ayuden a resolver la problemática. Según expertos, una de las características fundamentales de los espacios participativos en materia de movilidad es que los foros participativos cuenten con un amplio abanico de asociaciones y entidades de la ciudad, lo que no pareciera ser el caso para ciudades fuera de Lima⁴.

Siguientes pasos

- Se sugiere que este compromiso se priorice e incorpore en el siguiente plan de acción. Una mejora de diseño respecto al sistema de monitoreo y evaluación actual que plantea este compromiso es que este podría articularse a la creación de mecanismos de rendición de cuentas tal como lo entiende OGP⁵. Se recomienda al

Gobierno familiarizarse con la perspectiva de OGP sobre rendición de cuentas, particularmente en la creación de mecanismos “de cara al público” que pongan los reflectores sobre el proceso de monitoreo, y que adscriban derechos, deberes o consecuencias frente a la actuación (o inacción) de las instancias que monitorean el plan. Ello apuntaría a un nivel de ambición mayor, a una mayor especificidad de las actividades del compromiso y a un impacto potencial transformador.

- La ausencia de organizaciones de la sociedad civil que trabajen los temas de transporte y movilidad en las regiones es una limitación que el diseño del compromiso no ha tomado en cuenta. Ante ello, se sugiere al Gobierno plantearse la posibilidad de establecer mecanismos de aula virtual o talleres en línea que, con poco presupuesto, presenten a los interesados los objetivos de los planes de transporte y la importancia de su participación sostenida en el diseño e implementación de estos.
- Para el período restante de la fase de implementación, se recomienda potenciar el papel de la sociedad civil en los talleres. Es importante garantizar que la participación de OSC no sea marginal ni coyuntural. Ello podría pasar por formar grupos de trabajo de naturaleza permanente con todos los participantes de los talleres. De igual manera, se sugiere que el sistema de monitoreo y evaluación de los planes de transporte incluya detalles sobre cómo se dará la convocatoria a sociedad civil para participar en esos procesos.

¹ Plan de acción, p. 43-44

² Este diagnóstico puede encontrarse en: Ministerio de Transportes y Comunicaciones. *Acciones para el desarrollo del Transporte Urbano en el Perú*. Presentación en Power Point. Septiembre 2018.

³ Entrevista con Fundación Transitemos (26/11/18).

⁴ Dextre, J. C., & Avellaneda, P. (2014). *Movilidad en zonas urbanas*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fundación Transitemos, p. 212.

⁵ Para el *Mecanismo de Revisión Independiente de Open Government Partnership*, la rendición de cuentas incluye la creación de “normas, regulaciones y mecanismos que llaman 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 leyes o compromisos. (Para ello), los compromisos deben incluir un elemento de orientación pública (*public-facing*), lo que significa que no son sistemas únicamente internos de rendición de cuentas (...) Los compromisos que son fuertes en relación a la rendición de cuentas adscriben derechos, deberes o consecuencias ante los actos de funcionarios o instituciones. Los compromisos formales de rendición de cuentas incluyen medios para expresar formalmente las quejas o para informar acerca de actos inapropiados y lograr una reparación”. IRM. *Manual de procedimientos*, pp.55-56. Accesible aquí: <https://is.gd/Yd5SCQ>

11. Catálogo Sectorial estandarizado e Interoperable.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Implementación del Repositorio Virtual del Sector Salud para la gestión de catálogos y su interoperabilidad con sus respectivos sistemas de información, estandarizando prácticas y protocolos en todo el sector, así como poniendo esta información al alcance de todos los usuarios de salud.”

Hitos

1. Aprobación de los catálogos oficiales: CIE10, Catálogo de Procedimientos y Tratamientos, Cartera de servicios, entre otros y apoyándose en las mesas de trabajo interinstitucionales para generación de acuerdos.
2. Emisión de actos resolutivos o directivas aprobando el proceso para la gestión de los catálogos e interoperabilidad de los sistemas de información así como diseño, desarrollo e Implementación de la plataforma virtual para la gestión y consumo de información a través de web Services u otros mecanismos para soportar la interoperabilidad de los sistemas del sector y proveer servicios al ecosistema de salud.
3. Diseño, Desarrollo y construcción de aplicaciones móviles para acceso ciudadano a la información
4. Sensibilización y compromiso de los actores del ecosistema de salud en torno al cumplimiento y uso de los catálogos a nivel sectorial.
5. Alineación y adecuación progresiva de sistemas existentes, mediante sensibilización y asistencia técnica.
6. Campaña de difusión hacia el ciudadano y de fiscalización de cumplimiento progresivo a nivel nacional.

Fecha de inicio: enero de 2018 Fecha de término: agosto de 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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 actualización de catálogos del sector salud refiere al proceso por el cual se incorporan, modifican o desactivan “los códigos y denominación de los procedimientos médicos y sanitarios y las Unidades Productoras de Servicios que se encuentran en los catálogos respectivos aprobados”². Estos catálogos son de uso en todo el sector salud, lo que incluye a prestadores o financiadores públicos, privados o mixtos³. Según la normativa peruana, las solicitudes de actualización de estos procedimientos “podrán ser realizadas por Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPRESSS, Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud - IAFAS, colegios profesionales y sociedades médicas científicas”⁴.

Actualmente existe una diversidad de catálogos en el sector Salud cuya homologación en una plataforma interoperable ayudaría a una rápida actualización, lo que a su vez redundaría en la mejora de la atención de los usuarios. Así, desde la aprobación del Decreto Supremo 024-2005-SA, se crearon ocho identificadores estándar de datos⁵ en salud:

- Identificación Estándar de Dato en Salud N° 001: “Procedimiento Médico en el Sector Salud”.
- Identificación Estándar de Dato en Salud N° 002: “Producto Farmacéutico en el Sector Salud”.
- Identificación Estándar de Dato en Salud N° 003: “Usuario de Salud en el Sector Salud”.
- Identificación Estándar de Dato en Salud N° 004: “Establecimiento de Salud y de Servicio Médico de Apoyo en el Sector Salud”.
- Identificación Estándar de Dato en Salud N° 005: “Unidad Productora de Servicios en Establecimiento de Salud”.
- Identificación Estándar de Dato en Salud N° 006: “Episodio de Atención en el Sector Salud”.
- Identificación Estándar de Dato en Salud N° 007: “Personal de Salud en el Sector Salud”.
- Identificación Estándar de Dato en Salud N° 008: “Financiador de Salud en el Sector Salud”.

Uno de los problemas concretos por los que pasa el ciudadano, debido a la ausencia de interoperabilidad de estos datos, es en la obtención de su historia clínica. Actualmente, no existe un intercambio de información entre instituciones bajo las mismas identificaciones estándares de datos, lo que impide que una misma historia clínica sea compartida entre los proveedores de salud. Para alcanzar esto, un primer paso fundamental es lograr precisamente la estandarización e interoperabilidad de los catálogos de datos⁶.

El investigador del IRM considera que el compromiso es relevante al acceso a la información. El compromiso se propone lograr la interoperabilidad de todos los catálogos que maneja el sector salud (no solo el Ministerio de Salud, sino todas las instituciones que brindan servicios de atención), como un primer paso para la implementación de las historias clínicas electrónicas⁷. Al mejorar la interoperabilidad de los catálogos que maneja el sector, el compromiso permitirá mejorar los sistemas que sustentan la divulgación pública de datos. Según el manual de procedimientos del IRM: “los compromisos relativos al acceso a la información [...] pueden incluir la divulgación de información en base a datos abiertos y/o los sistemas que sustentan la divulgación pública de datos”⁸.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. El compromiso propone la aprobación de catálogos oficiales, la aprobación de las resoluciones vinculadas al proceso de gestión e interoperabilidad de los sistemas de información en una plataforma única, la creación de aplicativos “de acceso al ciudadano”, la sensibilización en

torno al uso del catálogo, la adecuación de los sistemas existentes en torno a la nueva plataforma y la difusión hacia el ciudadano.

El impacto potencial del compromiso es menor. Si bien el compromiso es un paso gradual positivo en el área de salud para mejorar la problemática, este aún dista de ser un paso importante o transformador. Como señalaron los representantes del ministerio, el objetivo final de este procedimiento es lograr la interconexión de las historias clínicas. Sin embargo, la sola aprobación de todos los catálogos del sector resulta un procedimiento muy complejo y de muy largo plazo para lograr el objetivo final (historias clínicas interoperables). La resolución ministerial 1001-2017-MINSA -el instrumento más reciente aprobado por el Ministerio sobre el tema- solamente recoge dos catálogos vinculados a dos identificadores estándar de dato (el 001 y el 005). En ese sentido, el compromiso abarca muchas actividades complejas para un plan de acción bianual. Más aún cuando este proceso pasaría por varias direcciones, dentro y fuera del Ministerio de Salud.

Siguientes pasos

- Para el período de implementación del compromiso, se sugiere iniciar con pilotos en instituciones de salud específicas, que permitan extraer lecciones sobre los retos para la interconexión de las historias clínicas y las posibles contribuciones que la sociedad civil puede realizar a la actualización de los procedimientos médicos, en la línea de lo contenido en la resolución ministerial 1001-2017-MINSA. Ello permitiría contar con información valiosa para una posible continuidad del compromiso en el siguiente plan de acción.
- Se recomienda reforzar las actividades referentes a la accesibilidad de la información de los catálogos por parte de la ciudadanía, con información que les sea relevante; por ejemplo, aquella vinculada al catálogo de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas – DIGEMID –. Se podría mejorar la legibilidad de la información sobre medicamentos contenida en este catálogo, o mejorar el sistema de la plataforma a través de la cual se le presenta en la web.

¹ Plan de acción, p. 46

² Art. 5.1. Resolución Ministerial 1001-2017-MINSA

³ Art. 5.3.1 Resolución Ministerial 1001-2017-MINSA

⁴ Art. 5.3.3 Resolución Ministerial 1001-2017-MINSA

⁵ Definidas como “conjunto de descripciones técnico-normativas que incluyen la definición, el alcance, las características específicas y usos para los datos clínicos o administrativos específicos, necesarios para los distintos tipos de operación o transacción de intercambio de datos de salud” (Resolución Ministerial 1001-2017-MINSA).

⁶ Entrevista con los representantes del Ministerio de Salud (26/11/18)

⁷ Entrevista con los representantes del Ministerio de Salud (26/11/18)

⁸ Manual del IRM, p. 54.

12. Central de Información de los Servicios de Emergencia Hospitalaria (Disponibilidad de camas operativas)

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Información transparente y oportuna en torno a la disponibilidad de camas operativas en los Servicios de Emergencia Hospitalaria¹.”

Hitos

1. Emisión de actos resolutivos o directivas disponiendo la publicación de Información en torno a la disponibilidad de camas operativas en los Servicios de Emergencia Hospitalaria.
2. Diseño, Desarrollo e Implementación de la plataforma virtual y/o Aplicación móvil para asegurar la publicación de información en torno a la disponibilidad de camas operativas a nivel de las IPRESS Públicas y Privadas
3. Sensibilización y difusión de la plataforma virtual y/o Aplicación móvil
4. Alineación y adecuación progresiva de sistemas existentes, mediante sensibilización y asistencia técnica.

Fecha de inicio: enero de 2018

Fecha de término: agosto de 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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 problemas más recurrentes que enfrentan los prestadores y usuarios del sector salud es la ausencia de mecanismos para conocer el número de camillas de observación operativas² en una entidad prestadora del servicio; es decir, aquellas que están en condiciones de ser utilizadas por pacientes. Así, el prestador desconoce a dónde derivar a un usuario en caso de que no cuente con camillas operativas en su institución médica. Esta falta de información puede poner en peligro la salud de los usuarios, restar tiempo valioso para su oportuno tratamiento y molestar a los pacientes. Como señala Ponce-Varillas (2017) sobre el sistema hospitalario peruano: “cuando el público acude a los servicios de emergencia (SE) de los hospitales en demanda de atención de salud o para visitar a un

familiar o algún conocido, por lo general observa un panorama caótico: colas de gente en espera de recibir un tratamiento inmediato para sus dolencias o internarse en emergencia, y/o pasadizos llenos de pacientes en camillas esperando ser hospitalizados. Esta situación constante ha sido motivo de reclamos por parte del público usuario que demanda un mejor trato a las personas, y de protesta gremial por parte del personal de salud que reclama mejores condiciones de trabajo”³. Según un informe de la Defensoría del Pueblo sobre una muestra de hospitales, si bien la gran mayoría de estos cuentan con camillas disponibles, una de cada tres camillas carece de mantenimiento (tal es el caso de los hospitales administrados por el Ministerio de Salud)⁴.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública pues busca crear una plataforma virtual o aplicativo que permita acceder en línea a la disponibilidad de camillas de las distintas Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS). Según el plan de acción, “los ciudadanos podrán contar con información directa, real y oportuna que facilite la toma de decisiones, así como mayor transparencia y fiscalización a niveles de los servicios de emergencia hospitalaria”⁵.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Propone la aprobación de normativa para disponer la publicación de las “camas operativas” operativas, el diseño del portal o aplicativo, su difusión y el alineamiento de los sistemas existentes a la plataforma.

De implementarse en su totalidad, el impacto potencial del compromiso es moderado. El compromiso ayudaría a perfeccionar el sistema de referencias y contrarreferencias de las IPRESS. Este sistema es definido por la resolución ministerial 751-2004-MINSA como “el conjunto ordenado de procedimientos asistenciales y administrativos, a través del cual se asegura la continuidad de la atención de las necesidades de salud de los usuarios, con la debida oportunidad, eficacia y eficiencia, transfiriéndolo de la comunidad o establecimiento de salud de menor capacidad resolutive a otro de mayor capacidad resolutive”⁶. Este sistema permite a los establecimientos de salud trabajar dentro de sus competencias y posibilidades físicas, según el personal y la infraestructura con la que cuentan.

Así, el compromiso permitiría derivar a los pacientes a los centros de salud con disponibilidad de camillas operativas en atención a la urgencia de la situación, lo que evitaría demoras e incidentes que incomoden a los demás usuarios y sus familiares. En este sentido, contar con información actualizada sobre la disponibilidad de camillas disponibles sería un paso importante en la política de atención al ciudadano en el sector salud y contribuiría a resolver el problema de las listas de espera en las IPRESS. No obstante, el compromiso amerita cierta precaución: una eventual apertura de información al ciudadano sobre la disponibilidad de camillas podría generar confusión entre los usuarios, quienes podrían elegir -por precaución- centros hospitalarios con disponibilidad de dichas camillas, aunque su condición no amerite el uso de estas.

Siguientes pasos

- Se recomienda que el sistema/aplicativo sobre camillas operativas tenga una faceta de acceso a la información pública complementaria: podría mostrar estadísticas del uso de las camas, hacer campañas públicas sobre la base de esta información, emitir alertas de saturación en períodos específicos del día, mes o año, etc. Esto podría implementarse bien en lo que queda del presente plan o en un futuro plan de acción.

¹ Plan de acción, p. 49

² El plan de acción habla de “camas operativas” pero el Ministerio de Salud considera mejor usar el término “camillas de observación operativas”.

³ Sobre los problemas de la sobredemanda por los servicios de emergencia, observación y hospitalización en el Perú, véase: Ponce-Varillas, T. I. (2017). “Hacinamiento en los servicios de emergencia”. *Anales de la Facultad de Medicina*, 78(2), 218-223. <https://doi.org/10.15381/anales.v78i2.13221>

⁴ Informe de Adjuntía N° 15-AAE/DP«El Derecho a la Salud: Servicios de emergencia en los establecimientos de salud y el acceso a medicamentos» Defensoría del Pueblo, p. 21. Accesible aquí: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-de-Adjuntia-015-AAE-DP.pdf>

⁵ Plan de acción, p. 49

⁶ Art. 5.2. de la resolución ministerial 751-2004-MINSA

13. Transparentando el Sistema de Acreditación de Asegurados.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Contar con un sistema integrado de Acreditación de Asegurados en el sector público que sume al ya existente a nivel del sector privado, asegurando el no repudio prestacional y la mejora de la información de los usuarios de salud¹.”

Hitos

1. Reglamentar el uso del sistema de acreditación de asegurados ante las aseguradoras y establecimientos de salud públicos.
2. Diseñar e implementar el sistema en el SIS y ESSALUD.
3. Desarrollo de pilotos del sistema de acreditación en principales hospitales de Lima.
4. Brindar asistencia técnica y soporte a aseguradoras y hospitales
5. Alineación y adecuación progresiva de sistemas existentes, mediante sensibilización y asistencia técnica

Fecha de inicio: enero de 2018

Fecha de término: agosto de 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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

Actualmente, los usuarios que cuentan con algún seguro público (el Seguro Integral de Salud - SIS², el seguro social EsSalud³, los Seguros de las Fuerzas Armadas y de la Policía) presentan problemas para validar su condición de asegurados ante los establecimientos prestadores. La falta de interoperabilidad y de actualización en línea de la vigencia del seguro y sus condiciones lleva en ocasiones al repudio de la prestación del servicio de salud a los usuarios. Particularmente, el SIS -dirigido a los sectores más pobres del país- presenta los mayores problemas para sistematizar esta información. Por otro lado, se dan casos en que un seguro de salud se niega a registrar a una persona que cuente con

un código de otro seguro (incluso si este código está de baja)⁴. En el tercer semestre de 2018, había 16.757.592 asegurados en el SIS y 9.541.670 afiliados a ESSALUD⁵.

El investigador del IRM considera que el compromiso no es relevante a los valores de OGP. El compromiso propone crear un “sistema único que estandarice el proceso de acreditación de afiliados de las aseguradoras públicas” lo que permitiría contar con datos actualizados de los asegurados y la vigencia y cobertura de su seguro, de modo que las instituciones prestadoras de servicio de salud tengan certeza del alcance del seguro de los pacientes que atienden. Sin embargo, este proceso no pasaría por una publicación de nueva información o el mejoramiento de la existente: contrariamente a lo que señala el compromiso en el plan de acción, los representantes del sector entrevistados por el investigador del IRM señalaron que esta información no se pensó para estar disponible para el público, lo que desdibuja la relevancia del compromiso al valor de acceso a la información pública.

No obstante, fuera del compromiso ante OGP, SUSALUD sí cuenta con una web que provee de información a la ciudadanía sobre el estado de su aseguramiento (público o privado)⁶. La misma se llama “Acceso a los Servicios de Salud” y, según la institución, es “el único canal y plataforma de atención al ciudadano que articula a la red de establecimientos de salud con las principales aseguradoras del país, para que en forma oportuna y en tiempo real se verifiquen los beneficios del seguro y se autorice electrónicamente el acceso a los servicios de salud, garantizando su atención en los establecimientos de salud bajo la cobertura correspondiente”⁷. Los usuarios ingresan el número de su Documento Nacional de Identidad (DNI) y obtienen información de los seguros en que están (o estuvieron) inscritos.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Las actividades del compromiso incluyen la reglamentación de su uso entre aseguradoras y centros de atención, diseño e implementación para el Sistema Integral de Salud (SIS) y ESSALUD, desarrollo de pilotos en hospitales de Lima, brindar asistencia técnica a su uso entre las aseguradoras y hospitales y adecuación progresiva de los sistemas existentes a la nueva plataforma.

De implementarse en su totalidad, el impacto potencial del compromiso es moderado. Este sistema interno es un paso importante para potenciar el régimen de aseguramiento público, el cual -a diferencia del privado- no cuenta con un sistema de acreditación y verificación en línea. Sin embargo, su alcance es limitado: al estar basado en un sistema de información meramente interno, difícilmente puede deducirse que el compromiso cambiará las prácticas del gobierno. Asimismo, el compromiso no especifica el valor agregado respecto a la plataforma “Acceso a los Servicios de Salud” antes descrita.

Siguientes pasos

- Se recomienda que el Ministerio de Salud se familiarice con los valores de acceso a la información pública y rendición de cuentas de OGP. El sistema en cuestión podría brindar información de interés del público, además del registro de aseguramiento. Por ejemplo, podría generar estadísticas sobre desempeño del SIS y ESSALUD por regiones. Asimismo, podría articularse a mecanismos de rendición de cuentas públicos que adscriban derechos, deberes o consecuencias ante los actos de funcionarios o instituciones, tanto prestadores de salud como aseguradoras. Por ejemplo, el establecimiento o mejoramiento de procesos de apelación ante la negación de prestación, o la creación de sistemas de seguimiento público a los procesos de quejas o reclamos públicos.

- 1 Plan de acción, p. 51
- 2 Este es un seguro de carácter universal, gratuito para las personas más pobres.
- 3 Dirigido a personas dependientes.
- 4 Entrevista con Caroline Gibu, directora de Ciudadanos al Día.
- 5 SUSALUD. *Boletín Estadístico*. Tercer Trimestre de 2018.
- 6 Accesible en: <http://app1.susalud.gob.pe/registro/>
- 7 Véase: “SUSALUD postula con cinco experiencias exitosas a premio buenas prácticas en gestión pública 2018”. Nota de prensa, 06/08/18. Accesible aquí: <http://portal.susalud.gob.pe/?p=4580>

14. Implementación de un sistema de información integral sobre proyectos de inversión en saneamiento.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“La Oficina General de Estadística e Informática implementará un sistema de información integral sobre proyectos de inversión en saneamiento a nivel de región.

El sistema mostrará información sobre el financiamiento en proyectos, obras, expedientes y estudios de Saneamiento por región y provincia, número de proyectos, población beneficiada y financiamiento.

La información estará a disposición de los ciudadanos y Gobiernos Locales y Regionales¹.”

Hitos

1. Análisis y diseño del Sistema
2. Desarrollo de versión web del Sistema.
3. Implementación del Sistema en versión web.
4. Despliegue del sistema.

Fecha de inicio: 1 de diciembre de 2017

Fecha de término: 31 de agosto de 2018

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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

En el Perú, el proceso de seguimiento a la aprobación de Proyectos de Inversión Pública (PIP) requiere de la dedicación de tiempo, dinero y esfuerzos por parte de las autoridades subnacionales y de los ciudadanos interesados en acceder a esta información. Los PIP son “intervenciones limitadas en el tiempo que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de

bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos”². Los PIP pasan por varias etapas que evalúan su viabilidad, y son supervisados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por lo que requieren de permanente seguimiento por parte de las autoridades locales.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. La iniciativa plantea la creación de un sistema en línea con información sobre PIP en saneamiento. El sistema proveería información desagregada por proyecto a nivel regional y local. De esta manera, funcionarios y ciudadanía en general podrán conocer el estado de los PIP que conciernen a sus localidades, en qué etapa de aprobación se encuentran, entre otros indicadores. Esto reduciría los costos de comunicación con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), los que en algunos casos pueden ser muy elevados³. Por el uso de una plataforma en línea, el compromiso también responde al valor de tecnología para la transparencia.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento, aunque las actividades podrían haber sido descritas con mayor claridad. El compromiso está diseñado alrededor de la creación de un sistema en línea, con etapas de análisis, desarrollo en web, implementación y despliegue.

El impacto del compromiso es moderado. Si bien la publicación de la información sobre proyectos de inversión es un paso importante en un área de política relevante para mejorar la problemática identificada, esta tiene un alcance limitado. El compromiso no incorpora como tema central la principal problemática alrededor de la aprobación de los PIP a nivel subnacional: principalmente, la falta de capacidades de los gobiernos locales para formularlos correctamente. Por otro lado, el sistema será para uso de autoridades gubernamentales, principalmente. Si bien otras instituciones podrán utilizarlo, al ser información que concierne principalmente al ciclo de aprobación de los PIP (un procedimiento eminentemente público), se reduce el protagonismo de otros actores interesados. El mismo compromiso reconoce esto al señalar que la contribución estriba en que “al poner toda la información a disposición del ciudadano, facilitará la planificación por parte de los gobiernos regionales de nuevos proyectos en cada una de las regiones”.

Siguientes pasos

- Se recomienda ampliar la utilidad de la información provista para los actores no estatales; por ejemplo, mediante la publicación de bases de datos y la posibilidad de exportar archivos en formato de “coma separated values” (csv). Estas incorporaciones al sistema existente permitirían masificar el uso por parte de otros actores de interés (universidades, investigadores, organizaciones de sociedad civil, sector privado), más allá del uso regular que las autoridades harán de él.
- Se sugiere la articulación de la información provista con la que manejan el MEF y el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, dos de las fuentes más utilizadas por quienes hacen seguimiento a proyectos de inversión en saneamiento. Esta articulación podría darse a través de la consolidación de bases de datos, la utilización del mismo formato de publicación, entre otras medidas.

¹ Plan de acción, p. 54

² Sobre la definición de proyecto de inversión pública, véase el glosario de términos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Accesible aquí: <https://is.gd/HEu34U>

³ Por ejemplo, es bastante común que los alcaldes viajen a Lima para conocer el estado de sus expedientes.

15. Creación de un repositorio de estudios en materia de saneamiento.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“La Oficina General de Estadística e Informática implementará un repositorio de estudios en materia de saneamiento.

El repositorio mostrará información de estudios estadísticos de servicios de saneamiento a nivel regional.

La información estará a disposición de los usuarios.”

Hitos

1. Consolidar los indicadores de estudio en materia de saneamiento, y clasificar la información pública teniendo en consideración lo establecido en la Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública, normas del Archivo General de la Nación, estándares de CONCYTEC.

2. Desarrollo de un sistema básico de repositorio.

Fecha de inicio: enero de 2018

Fecha de término: julio de 2018

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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

En el Perú, la información sobre indicadores de saneamiento a nivel regional ha sido poco sistematizada y difundida al público. A diferencia de otros sectores, como salud y educación, que desde hace décadas mantienen oficinas locales que le han provisto de información al organismo rector, el sector saneamiento se ha embarcado muy recientemente en el apoyo a la provisión de información desde las regiones del Perú. Recientemente, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) presentó su plataforma DATASS – Sistema de Diagnóstico sobre Abastecimiento de Agua y

Saneamiento en el Ámbito Rural con información detallada a nivel local sobre acceso a los servicios de saneamiento, infraestructura sanitaria, calidad del servicio, entre otros indicadores¹.

El compromiso responde al valor de acceso a la información pública. El MVCS pondrá a disposición de la ciudadanía estudios estadísticos sobre indicadores del sector saneamiento para las regiones del Perú, tanto los que produce el MVCS como los que manejan otras instituciones del Estado (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS e Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI). El compromiso también responde al valor de tecnología para la transparencia por el uso de una plataforma en línea.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Propone dos etapas: una de consolidación de los indicadores y otro de publicación en un repositorio en línea.

El impacto del compromiso es menor. Si bien la creación de un repositorio de estudios estadísticos es un paso gradual positivo en el área de política relevante para mejorar la problemática identificada, este no llega a constituir un paso importante para la resolución del problema general del saneamiento en el Perú. La información provista será de utilidad para miembros de la academia y OSC que trabajen en materia de saneamiento; lo que constituye un público limitado. A su vez, el repositorio consolida información en buena parte disponible por otros canales: además de la que ya ofrece el DATASS del propio MVCS, de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) y Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) del INEI, e información sobre enfermedades diarreicas agudas (EDAS)² e infecciones respiratorias agudas (IRAS)³ del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud⁴. Si bien el compromiso reduce barreras al acceso a esta información, el público objetivo de este repositorio (academia y OSC) muy probablemente accede a los datos a través de las fuentes originales antes descritas. Finalmente, el compromiso no especifica los lineamientos de publicación de la información: si estará disponible solo en línea o será descargable en algún formato.

Siguientes pasos

- Se recomienda ampliar el alcance y utilidad de la información para los actores no estatales; por ejemplo, mediante la publicación de bases de datos y la posibilidad de exportar archivos en formato de "Comma Separated Values" (csv). Estas incorporaciones al sistema existente permitirían masificar el uso por actores no tradicionales (universidades, investigadores, organizaciones de la sociedad civil, sector privado).
- Se sugiere incluir información sobre las Empresas Públicas de Saneamiento (EPS) de las principales ciudades del país. Las EPS son empresas públicas municipales que, desde hace algunos años, están pasando por un proceso de reestructuración dirigido por el Gobierno central para hacerlas más competitivas, sostenibles en su financiación y transparentes. La información sobre sus inversiones sería de alto valor para el sector académico que trata temas de saneamiento urbano, dado que este tipo de información no se publica con regularidad⁵.

¹ Accesible aquí: <https://devdatass.vivienda.gob.pe/>

² Accesible por regiones y actualizada en la web del Ministerio de Salud aquí: <http://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/sala/2018/SE04/edas.pdf>

³ Accesible por regiones en la web del Ministerio de Salud aquí: <http://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/sala/2018/SE28/iras.pdf>

⁴ Al respecto véase el informe de avance del MVCS a la Presidencia del Consejo de Ministros.

⁵ Entrevista con Hildegardi Venero, investigadora del Instituto de Estudios Peruanos.

16. Promover y difundir el uso de información y conocimiento en materia de seguridad para la formulación de políticas, planes y proyectos sobre seguridad ciudadana.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Realizar una transformación operativa del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, con la finalidad de brindar información que aporte a la generación de propuestas relacionadas a políticas públicas sobre seguridad ciudadana¹.”

Hitos

1. Diseñar un modelo de gobernanza de datos del sector interior
2. Publicación de investigaciones en seguridad ciudadana
3. Diseñar e implementar una herramienta tecnológica que interopere con los sistemas de información en el Sector Interior
4. Crear un Portal de datos abiertos para la publicación de contenido generado por el Observatorio

Fecha de inicio: enero de 2018

Fecha de término: noviembre de 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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 información sobre criminalidad en el Perú se encuentra albergada en diversas fuentes. Las comisarías, el Ministerio Público y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables² albergan distintos tipos de indicadores, mientras que el Poder Judicial reúne información sobre los procesos judiciales. También se publican las encuestas de percepción de inseguridad y victimización que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática,

entre otros. Mucha de esta información no se utiliza para realizar análisis o sistematizaciones que, desde el sector público o la sociedad civil, puedan apoyar en la formulación de políticas públicas sobre seguridad.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. Este busca potenciar la labor del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (OBNASEC), dependiente de la Dirección de Gestión del Conocimiento del Ministerio del Interior. En el año 2014 se creó el OBNASEC como un “centro de generación de datos e investigación aplicados al conocimiento de fenómenos criminales y economías ilegales para la formulación de políticas públicas” y entre cuyas funciones está el “recopilar, procesar, sistematizar, analizar y difundir información sobre la inseguridad, violencia y delitos en el país; proporcionando información confiable, oportuna y de calidad que sirva de base para el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos vinculados a la seguridad ciudadana”³. Con la información que sistematiza, el OBNASEC contribuye a la elaboración de políticas públicas basadas en evidencia. Asimismo, incentiva la apropiación de esta información por otras instituciones estatales o de la sociedad civil y academia que trabajan temas de criminalidad y seguridad pública. El compromiso también mejora el uso de la tecnología y la innovación con el impulso de la web del OBNASEC. Hasta 2017, el OBNASEC tenía una plataforma poco amigable con los usuarios⁴.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Se propone la creación de un modelo de gobernanza de datos dentro del sector Interior, la publicación de investigaciones, la interoperabilidad de los sistemas de información del sector y la creación de un portal de datos abiertos.

El compromiso tiene un impacto potencial moderado. De ser implementado completamente, permitirá impulsar la plataforma del observatorio, que será un paso importante en el área de gestión de conocimiento de la seguridad y que podría ayudar a proveer información valiosa para las políticas contra la criminalidad. Asimismo, el OBNASEC estará a disposición de la ciudadanía, OSC y académicos para su uso. Por otro lado, el observatorio tiene un objeto de trabajo amplio, no concentrado en sectores o delitos específicos, lo que ayuda al abordaje de la problemática general de la seguridad ciudadana. Entre los datos que maneja el observatorio (en formato .csv) están encuestas, censos, denuncias en comisaría, tasas de homicidios y accidentes de tránsito, entre otros⁵. Además de las publicaciones que elabora el equipo del OBNASEC⁶.

Sin embargo, su alcance es limitado. Los hitos del compromiso hacen énfasis en la creación de un portal de datos abiertos (hito 4), asociado a la creación de un modelo de gobernanza de estos (hito 1) y a su interoperabilidad (hito 3). Sin embargo, la justificación del compromiso hace mayor énfasis en las sistematizaciones y estudios que el OBNASEC produciría. Si bien ambos acercamientos son valiosos, estos nos remiten a planes de trabajo distintos, que pasan por procesos que pueden ser muy ambiciosos para un plan de acción bianual.

Por otro lado, el compromiso no está acompañado de directrices sobre cómo el Estado utilizará esta información, y qué expectativas tiene el Gobierno de su nivel de uso. En otras palabras, el compromiso no presenta un mecanismo que permita trazar un cambio en las prácticas del gobierno a raíz de su implementación, por lo que más allá de la evidente utilidad de la información producida, en un extremo podría terminar siendo aparcada. Esto es particularmente relevante si, como señala la propuesta de Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, se busca crear OBNASEC a nivel regional⁷.

Siguientes pasos

- Se sugiere priorizar e incorporar en el siguiente plan de acción las actividades del compromiso vinculadas a lograr el acceso libre y la interoperabilidad de los datos que produce el sector. Más aún si tomamos en cuenta el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, cuya propuesta se publicó en noviembre de 2018.

Según el objetivo estratégico 6 de este plan sobre fortalecimiento de la gestión descentralizada de la seguridad ciudadana, hacia 2023 se realizarán tres acciones vinculadas a datos: a) *Guías metodológicas de consulta libre para la elaboración de encuestas, mapas, indicadores y diagnósticos en seguridad ciudadana a nivel regional y local*; b) *Base de datos especializados de consulta libre sobre criminalidad, denuncias y detenidos a nivel nacional*; y c) *Sistemas interoperables de datos entre la PNP y el Ministerio Público*⁸. Todas estas acciones estarán bajo responsabilidad del Ministerio. Por ello, se podría generar un mecanismo de rendición de cuentas -tal como lo entiende OGP- que monitoree los avances de metas por año, para cada una de estas acciones.

- Se recomienda al Gobierno generar lineamientos que incentiven el uso de la información que produce, tanto por otras agencias gubernamentales (particularmente los OBNASEC regionales) como por la sociedad civil y la academia.

¹ Plan de acción, p. 58

² Para casos de violencia de género.

³ Véase: “Nosotros”. Accesible aquí: <https://observatorio.mininter.gob.pe/nosotros>

⁴ Entrevista con los señores Manuel Moreno y Jorge Abanto, especialistas de la Dirección de Gestión del Conocimiento del MININTER.

⁵ Véase: <https://observatorio.mininter.gob.pe/basededatos?page=1>

⁶ Véase: <https://observatorio.mininter.gob.pe/publicaciones>

⁷ MININTER (2018). *Propuesta de Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019 – 2023*, p. 93. Accesible aquí: <https://is.gd/hoX5mN>

⁸ MININTER (2018). *Propuesta de Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019 – 2023*, p. 112. Accesible aquí: <https://is.gd/hoX5mN>

17. Diseñar e implementar una política de prevención contra las extorsiones en la Región La Libertad con participación ciudadana.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“La Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad, de la Dirección General de Información para la Seguridad, del Viceministerio de Seguridad Pública, facilitará información estadística, evidencias cuantitativas y cualitativas sobre las características de la extorsión en la ciudad de Trujillo, con el objetivo de diseñar e implementar una política de prevención contra extorsiones en la Región La Libertad con participación de la ciudadanía. La elaboración de los lineamientos y la política contará con la participación de los diferentes actores, como la Dirección General Contra el Crimen Organizado, División Especializada de la Policía Nacional Contra el Crimen Organizado, el Gobierno Regional de La Libertad, y municipalidades de la Provincia de Trujillo.”

Hitos

1. Estudio de caso sobre las características de la extorsión en la ciudad de Trujillo.
2. Diagnóstico estadístico de la problemática de extorsión en la región y de las medidas adoptadas por el Estado.
3. Presentación del estudio en un evento regional y generación de compromisos.
4. Elaboración de recomendaciones y propuestas para la implementación de políticas e intervenciones en la lucha contra la extorsión.
5. Elaboración e implementación de un sistema de seguimiento a las recomendaciones

Fecha de inicio: noviembre de 2017

Fecha de término: diciembre de 2018

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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

Desde mediados de la década pasada, La Libertad (y particularmente su capital, Trujillo) afronta la presencia de organizaciones criminales que extorsionan a empresas de construcción, servicios y transportes. Según el reporte sobre extorsiones elaborado por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, se estima que durante 2016 hubo 5.419 víctimas del delito de extorsión en La Libertad, lo que equivale al 10,48% de todos los casos a nivel nacional (la segunda tasa más alta, después de Lima)¹.

Por su parte, según la Encuesta Nacional de Empresas, 38,6% de empresas en La Libertad fueron extorsionadas, lo que constituye el porcentaje más alto entre todas las regiones del país². Según el censo nacional penitenciario, 29% de los internos por delito de extorsión están en cárceles de la región, solo superado ligeramente por Lima (33%) la cual, sin embargo, tiene nueve veces la población de La Libertad³. Todo ello, sumado a la percepción generalizada de inseguridad en la región, representan una buena aproximación de la gran magnitud del problema para La Libertad.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. Este busca divulgar la información proveniente de los datos que maneja el sector Interior sobre extorsiones, tanto los que provienen de encuestas a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática, como de los propios estudios que el ministerio encargará sobre la materia.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Las actividades incluyen la elaboración de un estudio de caso para la ciudad de Trujillo, la generación de un diagnóstico, la presentación del estudio, la elaboración de propuestas y recomendaciones y su seguimiento.

El impacto potencial del compromiso es menor. De ser implementado completamente, la generación de más y mejor información sobre las extorsiones en La Libertad es un paso gradual positivo, pero requiere de otras intervenciones para lograr resolver el problema central. Para abordar una problemática de tanta complejidad, el compromiso solamente incorpora la generación de información, pero no articula su acción mediante mecanismos específicos con otras entidades encargadas de dar solución a la problemática identificada, sobre la base de esa evidencia. Más aún, el acceso a la información pública está básicamente centrado en la generación del estudio sobre la extorsión en Trujillo, lo que no representa una divulgación particularmente proactiva de datos en manos del Gobierno.

Por otro lado, el compromiso pretende promover la participación ciudadana (“[se] busca una nueva forma de participación e intervención colectiva, con co-responsabilidad e involucramiento de los diferentes actores, incluyendo a la sociedad civil”)⁴. Sin embargo, no se señala cómo se daría la participación de la ciudadanía en alguna etapa específica en lo referente a la toma de decisiones de la política pública contra las extorsiones. Según los representantes de la Dirección de Gestión del Conocimiento, la participación ciudadana se plasmaría a través de las entrevistas con empresarios que serán parte del estudio cualitativo sobre extorsión en Trujillo (hito 1). Este es un acercamiento a la participación ciudadana que no se condice con la definición que OGP hace del mismo. Por ello, el investigador del IRM considera que el compromiso no cumple con el valor de participación ciudadana.

Finalmente, en el texto del compromiso no hay reflexiones sobre las salvaguardas que se tomarán para gestionar la sensibilidad del acceso a este tipo de información. Esto implica asegurarse que no se revelen las identidades de las empresas informantes sobre el estado de la extorsión en Trujillo, sobre todo si esta información va a ser permanentemente actualizada.

Siguientes pasos

- Se recomienda promover una mejor articulación del compromiso con el trabajo de otras oficinas estatales, con el fin de avanzar hacia pasos concretos en la solución de la problemática de la extorsión en La Libertad. Como parte de su plan de acción en 2017 ante OGP, La Libertad presentó un compromiso vinculado a la georreferenciación en línea de los lugares donde se cometen delitos en Trujillo⁵. Para su creación, la Gerencia Regional de Defensa Nacional articuló a una serie de actores estatales y de la sociedad civil, cuya experiencia podría ser valiosa para la implementación de este compromiso. Asimismo, se sugiere convocar a la Dirección de Participación Ciudadana del MININTER para elaborar una política de participación de relevancia para los valores de OGP.
- Para el período de implementación, se sugiere trabajar una campaña de divulgación proactiva en la región La Libertad con mensajes clave para los ciudadanos sobre las características de la extorsión, cómo protegerse, los canales de atención del Estado, etc. Si bien el compromiso menciona la difusión del estudio, este puede terminar siendo un evento estrictamente académico y reducir la utilidad para la ciudadanía, lo que desnaturalizaría el objetivo del compromiso.

¹ Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (2018). *Cifras de la extorsión en el Perú*. P. 10

² Observatorio, op.cit. , p. 21.

³ Observatorio, op.cit. , p. 12.

⁴ Plan de acción, p. 62

⁵ Véase la evaluación final del IRM al plan de acción de La Libertad aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/La-Libertad_Report_2017_for-public-comments.pdf

18. Fortalecer los sistemas existentes sobre trata para mejorar la atención a las víctimas.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“El Ministerio del Interior lidera la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico ilícito de Migrantes, a través del cual considera necesario fortalecer los sistemas existentes sobre la trata de personas para mejorar la atención integral a las víctimas, a través de la actualización y mejora de los sistemas existentes y la generación de conocimiento orientado a la formulación de Políticas Públicas en la materia¹.”

Hitos

1. Actualizar y mejorar la información de los sistemas existentes: Sistema de Registro y Estadísticas del Delito de Trata de Personas y afines (RETA) y Sistema de Información Estratégica sobre Trata de Personas (SISTRA)
2. Interoperabilidad de los sistemas RETA y SISTRA
3. Capacitación en la Gestión del Sistema RETA
4. Sistematización de registros y sistemas que contengan información de víctimas de trata de personas que generen un banco de datos que contenga registro histórico de las víctimas, con incidencia en el lugar de nacimiento y residencia.
5. Estudio Riesgo de victimización de trata de Personas en Perú
6. Presentación del Estudio de riesgo de victimización de trata de personas en Perú
7. Elaboración de recomendaciones para focalización de acciones de prevención y disminución de riesgos de victimización de trata de personas.

Fecha de inicio: diciembre de 2017

Fecha de término: agosto de 2019

Nota editorial: Ver el texto completo del compromiso aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Peru_Action-Plan_2017-2019.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

El Perú enfrenta condiciones que le hacen susceptible a la trata de personas. Bien sea por la existencia de importantes enclaves de economía ilegal (narcotráfico y minería informal, principalmente) o, más recientemente, en los últimos años se han hecho esfuerzos por crear un sistema de prevención a la trata por ser ruta migratoria entre el norte y el sur de Sudamérica. No obstante, este delito es todavía uno sobre los que menos información se produce. Más aún, la información no suele concordar: a manera de ejemplo, en 2017, la Policía Nacional del Perú reportó 725 víctimas de trata, mientras que el Ministerio Público reportó 1.307 víctimas para el mismo año². Esta divergencia responde a que actualmente existen dos sistemas que recolectan información bajo parámetros diferentes sobre este delito: el Sistema de Registro y Estadísticas del Delito de Trata de Personas y afines (RETA) que maneja la Policía Nacional del Perú y el Sistema de Información Estratégica sobre Trata de Personas (SISTRA) del Ministerio Público (fiscalía). Según el informe sobre trata de personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos, para el año 2018 el Perú “no cumple plenamente con el estándar mínimo para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para hacerlo”. Uno de los puntos más problemáticos, según este informe, es la “pobre coordinación entre agencias” que “dificulta la identificación de las víctimas y su asistencia”³.

La sistematización de la información, a su vez, se ha vuelto más compleja desde que se han introducido tipos penales que castigan cada una de las etapas de la trata: no sólo a quien explota sino también a quien “capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a otro” con fines de explotación⁴. En general, la tipificación alrededor del delito de trata ha aumentado notablemente desde 2014, agregándose varias formas agravadas con penas de cárcel mayores.

Este compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública pues busca mejorar la calidad de la información que existe sobre trata de personas mediante el impulso de los sistemas RETA y SISTRA, la sistematización de datos y la realización de un estudio de divulgación sobre riesgo de victimización.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Propone la interoperabilidad de los sistemas RETA y SISTRA, la generación de un banco de datos con el registro de incidencia histórica por localidad, la elaboración de un estudio sobre el tema, su difusión y la generación de recomendaciones de políticas.

El impacto potencial del compromiso es moderado. La interoperabilidad de los sistemas RETA y SISTRA sería un paso importante para la institucionalidad vinculada a la lucha contra la trata de personas, pero el compromiso tiene un alcance limitado. La iniciativa se enfoca en la gestión de los datos y el conocimiento sobre la trata de personas (interoperabilidad de los sistemas existentes y realización del estudio), pero no se articula con otras instancias responsables de la implementación de las políticas (al menos aquellas representadas en la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes). En ese sentido, el impacto del compromiso no puede considerarse transformador respecto a las prácticas vigentes del gobierno en materia de lucha contra la trata de personas.

Siguientes pasos

- Se sugiere que este compromiso se incorpore en el siguiente plan de acción. En la línea de articular el compromiso a mecanismos concretos para mejorar el *statu quo* sobre el tema, se recomienda que el Gobierno reformule la comisión multiactor de seguimiento del Plan Nacional contra la Trata de Personas (PNAT) como mecanismo de rendición de cuentas⁵. Este mecanismo debería ser de cara al público y adscribir consecuencias frente a la inacción de las instituciones en torno a

las responsabilidades contenidas en el plan, particularmente las que tocan a las medidas de prevención contra la trata⁶.

- Se recomienda mejorar la ambición del componente de acceso a la información pública mediante la divulgación proactiva de la misma en las regiones de origen, traslado o destino de las víctimas de trata. Esto requerirá definir, diseñar e implementar mecanismos sostenibles, con lineamientos técnicos sobre la publicación de la información, que permitan incluir a los grupos de población más vulnerables al delito de trata de personas.

¹ Plan de acción, pp. 64-65

² Véase: ChyS Alternativo (2018). *VI Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2017-2018*, p. 114. Accesible aquí: <http://www.chsalternativo.org/balances-e-informes-alternativos/737-vi-informe-alternativo/file>

³ Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2018) *Trafficking in Persons Report 2018*, p. 347 Accesible aquí: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2018/>

⁴ Art. 153 del Código Penal peruano.

⁵ Esta es una de las recomendaciones de ChyS Alternativo en su informe de 2018. Véase: ChyS Alternativo. “Resumen Ejecutivo”

⁶ Según ChyS Alternativo: “menos de la cuarta parte de las instituciones del Estado a las que se solicitó información reportó la realización de acciones de prevención, hecho que revela el incumplimiento por parte de la gran mayoría de instituciones estatales de las directivas del PNAT y de las normas que obligan a las instituciones estatales a ejecutar acciones de prevención frente al fenómeno de la trata de personas”. Véase ChyS Alternativo (2018), op.cit., p. 13.

V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene como objetivo 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	Generar una plataforma que permita asegurar la trazabilidad de la información relacionada a los procesos de información, consulta, retroalimentación y/o co-decisión con la sociedad civil.
2	Replantear el enfoque sectorial en la elaboración de nuevos compromisos: apuntar a un mejor conocimiento de los valores de OGP y una mayor ambición con respecto a los compromisos con actividades que ya se vienen trabajando
3	Activar tempranamente los pilotos de foros multiactor sectoriales para el diseño del nuevo plan de acción, y que sean co-presididos por el Estado y la sociedad civil.
4	Explorar nuevos temas para articular con gobierno abierto: reformas legales, justicia y contrataciones públicas, en el contexto del bicentenario de la independencia del Perú.
5	Promover la actualización de la legislación sobre participación ciudadana.

1. Se recomienda generar una plataforma que permita asegurar la trazabilidad de la información relacionada a los procesos de información, consulta, retroalimentación y/o co-decisión con la sociedad civil.

El investigador del IRM no recibió evidencia de que haya existido un nivel de involucramiento, tal como exigen los estándares de OGP, para los procesos desde el periodo de cocreación del 2017. Particularmente en las mesas nacionales y en el proceso de validación interna entre la SGP-PCM con los ministerios, el proceso ingresó en una “caja negra” que impidió dar respuestas justificadas a por qué se adoptaron finalmente los compromisos publicados en la versión oficial del plan.

Se recomienda a la SGP-PCM generar un sistema de información (que podría ser una plataforma en la web del tipo “diagramas de flujo”) que permita mejorar la trazabilidad de la información relacionada a los procesos de información, consulta, retroalimentación y/o codecisión con la sociedad civil. Esto presenta grandes beneficios:

a) Para el Gobierno era importante garantizar la viabilidad de los compromisos. Según señala la SGP-PCM, algunos de los aportes de sociedad civil eran inviables legalmente o ya se venían trabajando en el marco de otros planes. En esos casos, de haber contado con un sistema de gestión de la información, el Gobierno pudo haber documentado la inviabilidad o repetición que supondría incorporar esos compromisos, para posteriormente remitirlo a las OSC (por ejemplo, mediante correo electrónicos automatizados).

b) La alta rotación de los funcionarios en el Estado peruano perjudica a los planes de acción bianuales. Muchos de los nuevos funcionarios entrevistados por el investigador desconocían las razones por las que su sector había presentado esos compromisos tan solo unos meses antes. Un sistema de trazabilidad de la información ayudaría a esos nuevos funcionarios a conocer y hacer suyos los compromisos con mayor facilidad.

c) Finalmente, este sistema ayudaría al público a conocer el origen de los compromisos, quiénes los formularon o secundaron, por qué fueron aceptados o rechazados, bajo qué argumentos, cómo fue comunicada su aceptación, matices o rechazo, etc.

2. Replantear el enfoque sectorial en la elaboración de nuevos compromisos: apuntar a un mejor conocimiento de los valores de OGP y una mayor ambición de actividades que ya se vienen trabajando

Como señalábamos, el enfoque sectorial del actual plan de acción presenta ventajas y desventajas. Entre las desventajas está que algunos compromisos no tienen relevancia a los valores de OGP y otros manejan nociones de acceso a la información y participación ciudadana muy poco impacto potencial. Así, algunos compromisos de este plan de acción han sido articulados con sendas de trabajo que el Estado peruano ya viene realizando pero sin un valor agregado ambicioso. Por ejemplo, el compromiso 4 sobre comisiones regionales EITI incluye entre sus indicadores la creación de dos comisiones adicionales, una de las cuales se creó antes de la publicación del presente plan de acción. Ello habla de una insuficiente conexión entre las iniciativas en curso con los compromisos ante OGP. En palabras de una funcionaria entrevistada¹, no queda claro que -gracias al plan de acción de OGP- se estén trabajando compromisos que escapen a la cotidianidad del trabajo regular de los ministerios. Asimismo, ningún compromiso apeló al valor de rendición de cuentas.

Se sugiere desarrollar estrategias que permitan la identificación de prioridades que reflejen mejor tanto las líneas de trabajo del Gobierno como las necesidades de actores no-gubernamentales, en torno a los valores de OGP. Para esto se recomienda a la SGP-PCM potenciar el conocimiento sobre los valores de OGP, no solo en el período de diseño del plan de acción, sino como parte de una agenda más amplia de promoción del gobierno abierto. Asimismo, es necesario reforzar la ambición de los compromisos, particularmente para aquellos que continúan líneas de trabajo ya establecidas en los ministerios del Estado peruano.

3. Activar tempranamente los pilotos de foro multiactor sectoriales para el diseño del nuevo plan de acción, y que sean co-presididos por Estado y sociedad civil.

El enfoque de colaboración ocasional con la sociedad civil que ha marcado el diseño del plan vigente no garantiza llegar al nivel de involucramiento requerido por OGP. El próximo plan de acción tiene que incentivar en el largo plazo la participación de la sociedad civil en los nuevos foros multiactor sectoriales. El proceso de cocreación del plan de acción 2019-2021 presenta una oportunidad para recobrar la confianza entre los diferentes actores. Se recomienda que la SGP-PCM amplíe los espacios de participación y asegure un rol prioritario a la sociedad civil en la creación y

monitoreo del nuevo plan. Esto puede ser mediante la creación de un foro multiactor que sea co-presidido por sociedad civil y Gobierno.

De otro lado, se sugiere a la SGP-PCM presentar con la debida anticipación el protocolo que regirá la conformación de los foros multiactor sectoriales para el diseño del siguiente plan. De no cumplirse, los sectores involucrados tendrán que implementar estos foros en muy poco tiempo, por lo que su constitución debe ser tan prioritaria como la formulación de compromisos para el plan.

4. Explorar nuevos temas para articular con gobierno abierto: reformas legales, justicia y contrataciones públicas, en el contexto del bicentenario de la independencia del Perú.

Se sugiere a la SGP-PCM enviar invitaciones específicas al Congreso, Poder Judicial, Ministerio de Justicia, entre otros, para asumir compromisos más ambiciosos (por ejemplo, aquellos que pasan por reformas legales en el Parlamento o que tocan a la reforma judicial promovida por el gobierno alrededor de la Junta Nacional de Justicia). Asimismo, trabajar el tema de contrataciones públicas con la Contraloría y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) sobre los que OGP tiene abundante casuística y que no ha tenido ningún protagonismo en el tercer plan de acción². La agenda de celebración del bicentenario de la Independencia del Perú (2021) también ayudaría a potenciar un plan de acción ambicioso, con temas sustanciales.

5. Promover la actualización de la legislación sobre participación ciudadana.

Finalmente, el Perú sigue sin contar con grandes lineamientos comunes en materia de participación ciudadana, lo que ha llevado a que las iniciativas participativas se rijan bajo los parámetros que las instituciones nacionales y subnacionales adoptan de manera *ad hoc*. Muchos de los representantes de los sectores entrevistados reconocían carecer de un marco de referencia sobre cómo promoverla.

Se recomienda a la Presidencia del Consejo de Ministros que promueva la actualización de la legislación sobre participación ciudadana, lo que podría pasar por una reforma que la promoviese en el marco del gobierno digital. Recientemente, el Perú asumió los lineamientos de la OECD en materia de gobierno digital, los cuales mencionan la importancia de garantizar el gobierno abierto³.

5.2 Respuesta a recomendaciones del informe previo del IRM

Tabla 5.2: Recomendaciones clave del informe previo del IRM

Recomendación		¿Fueron atendidas?	¿Se integraron en el plan de acción actual?
1	Mejorar la implementación de la ley de transparencia y acceso a la información pública	✓	✗
2	Mayor diversidad de participación de la sociedad civil	✗	✓

3	Proceso acordado de desarrollo de compromisos	×	×
4	Expandir el ámbito de acción a otros poderes del Estado	×	×
5	Expandir el gobierno abierto a temas prioritarios	×	✓

Durante el resto del período de implementación del anterior plan de acción, el Gobierno solamente atendió una recomendación: la mejora de la implementación de la ley de transparencia a través de la creación de la Autoridad Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en enero de 2017. El cambio de Gobierno en marzo de 2017 llevó a una recomposición de las oficinas, lo que se vio acompañado de un contexto político desafiante⁴.

De las cinco recomendaciones, el Gobierno integró las recomendaciones 2 y 5 en su siguiente plan de acción (2017-2019). Para el plan vigente, se logró una mayor diversidad temática y geográfica de representantes de OSC (aunque no necesariamente su número aumentó significativamente). Asimismo, se expandió el plan de acción hacia temas prioritarios para la ciudadanía (ambiente, educación, salud, saneamiento, seguridad ciudadana, entre otros).

La mejora de la implementación de la ley de transparencia y acceso a la información pública no se incluyó en el plan de acción 2017-2019. Sin embargo, en agosto de 2018, el Gobierno -a través del Ministerio de Justicia⁵- presentó un proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dicho proyecto incluye varias de las solicitudes de la sociedad civil que el Gobierno no atendió originalmente en la coyuntura de aprobación del plan de acción previo⁶. De particular importancia, es la modificación que hace el Gobierno de la Autoridad Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales un organismo técnico especializado con autonomía, una de las solicitudes originales de la sociedad civil.

Finalmente, para el vigente plan de acción no se atendió la recomendación de ofrecer una explicación vinculante sobre la metodología utilizada (recomendación 3), y tampoco se involucró a actores políticos nuevos como el Congreso o el Poder Judicial (recomendación 4).

¹ En condición de anonimato.

² En el segundo plan de acción hubo un compromiso vinculado al trabajo de OSCE pero cuyo cumplimiento fue limitado y la apertura del gobierno fue evaluada como marginal.

³ Véanse al respecto las declaraciones de la representante de la OCDE sobre el Perú. "CADE Digital: OCDE destaca avances de Perú en gobierno digital en últimos 12 meses" Agencia Andina (24/04/19). Accesible aquí: <https://andina.pe/agencia/noticia-ocde-destaca-avances-peru-gobierno-digital-ultimos-12-meses-749465.aspx>

⁴ IRM (2019). *Informe de fin de término de Perú 2015-2017*.

⁵ El MINJUS no participa en el plan de acción 2017-2019.

⁶ El proyecto de ley está disponible aquí: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/PROYECTO-DE-LEY-QUE-CREA-EL-SISTEMA-NACIONAL-DE-TRANSPARENCIA-ACCESO-A-LA-INFORMACION-PUBLICA-Y-PROTECCION-DE-DATOS-PERSONALES.pdf>

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 del Perú¹ (o en el sistema de seguimiento en línea) 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 aportes de los actores

El período de investigación inició el 2 de noviembre de 2018 con la presentación oficial al Gobierno del investigador del Instituto de Estudios Peruanos, Jorge Morel. El 7 de noviembre se realizó una primera reunión entre el investigador y el equipo de gobierno abierto de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. En ella se acordó la metodología de abordaje de la evidencia provista por el Gobierno la que incluiría:

1. Revisión del material sobre el diseño del plan de acción, tanto de aquel disponible en el repositorio de OGP para Perú como de material interno en manos de la SGP-PCM.
2. Entrevistas grupales con cada uno de los seis sectores responsables de los compromisos del plan de acción 2017-2019. Al estar cada uno de los compromisos ligados a líneas de trabajo prioritarias para los sectores gubernamentales, era fundamental escuchar las voces de los representantes sectoriales de los ministerios. Asimismo, como se ha explicado en la parte central de esta evaluación, el proceso tuvo mayor presencia de actores estatales, lo que justifica el tiempo dedicado a recolectar sus opiniones.

La lista de entrevistas por parte del Gobierno incluyó a 37 personas:

1. Ana Castillo	Subsecretaria de Administración Pública - Presidencia del Consejo de Ministros	07/11/18
2. Carlomagno Salcedo	Asesor – Secretaria de Gestión Pública	07/11/18
3. Catherine Paucar	Secretaría de Gestión Pública	07/11/18
4. Rodrigo Valdivia	Secretaría de Gestión Pública	07/11/18
5. Mariana Llona	Directora de la Oficina de Planeamiento y Modernización - Ministerio del Ambiente	14/11/18
6. Alexander Montero	Ministerio del Ambiente	14/11/18
7. Jesús Villegas	Ministerio del Ambiente	14/11/18
8. José Vivanco	Ministerio del Ambiente	14/11/18
9. Víctor Gutiérrez	Ministerio del Ambiente	14/11/18
10. María Vargas	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental	14/11/18
11. María Claudia Olaechea	Ministerio de Vivienda	15/11/18
12. Alicia Peralta	Ministerio de Vivienda	15/11/18
13. María Elena Guadalupe	Directora de la Oficina de Estudios Estadísticos y Económicos de la Oficina General de Estadística e Informática - Ministerio de Vivienda	15/11/18
14. Erick Maldonado	Ministerio de Vivienda	15/11/18
15. Rubén Alcalá	Director de la Oficina de Tecnología de la Información de la Oficina General de Estadística e Informática - Ministerio de Vivienda	15/11/18
16. Rubén Garay	Ministerio de Vivienda	15/11/18
17. Rolf Pérez	Ministerio de Energía y Minas	15/11/18
18. Manuel Moreno	Ministerio del Interior	16/11/18
19. Jorge Abanto	Ministerio del Interior	16/11/18
20. José More	Ministerio de Educación	16/11/18

21. Mónica Maguiña	Ministerio de Educación	16/11/18
22. Ruth Soto	Ministerio de Educación	20/11/18
23. Mercedes Sota	Ministerio de Educación	20/11/18
24. Maribel Aguilar	Directora de la Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DISER) - Ministerio de Educación	20/11/18
25. Genaro Quintero	Ministerio de Educación	20/11/18
26. Norberto Juli	Ministerio de Educación	20/11/18
27. Oscar Chávez	Coordinador en gestión educativa y escolar EIB para la DEIB - Ministerio de Educación	20/11/18
28. Gloria Tuse	Ministerio de Educación	20/11/18
29. Brígida Peraza	Ministerio de Educación	20/11/18
30. Hugo Tarqui	Ministerio de Educación	20/11/18
31. José Carlos Torres	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	21/11/18
32. Luis Vilela	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	21/11/18
33. Kelinda Baldeón	Ministerio de Salud	26/11/18
34. Marta Cajaleón	Ministerio de Salud	26/11/18
35. Jenny Castañeda	Superintendencia Nacional de Salud	26/11/18
36. Wilder Guevara	Ministerio de Salud	26/11/18
37. Manuel Cabanillas	Ministerio de Salud	26/11/18

En paralelo, se hicieron 15 entrevistas con representantes de la sociedad civil. Se eligieron tanto OSC que hubieran sido parte del diseño del plan de acción vigente, así como OSC que prefirieron no participar o que no fueron invitadas.

Adicionalmente, se ha revisado documentación primaria y secundaria producida por OSC vinculadas a los temas de los compromisos (por ejemplo, de Grade, Oceana, Pontificia Universidad Católica del Perú y del Instituto de Estudios Peruanos):

Nombre	OSC	Fecha de entrevista	¿Su organización participó en el plan actual?
1. Aida Gamboa	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales	06/11/18	Sí
2. Caroline Gibu	Ciudadanos al Día	12/11/18	Sí

3. Ricardo Cuenca	Instituto de Estudios Peruanos	19/11/18	No
4. Delia Haustein	Asociación Benéfica PRISMA	20/11/18	Sí
5. Fátima Contreras	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	21/11/18	Sí
6. Hildegardi Venero	Instituto de Estudios Peruanos	21/11/18	No
7. Alfonso Flórez	Fundación Transitemos	26/11/18	No
8. David Hernández	Fundación Transitemos	26/11/18	No
9. Samuel Rotta	PROETICA (capítulo peruano de Transparencia Internacional)	27/11/18	Sí
10. Erick Iriarte	Alfa-Redi	27/11/18	No
11. Julia Cuadros	Cooperación	29/11/18	No
12. Fabiola Franceza	Instituto de Defensa Legal	03/12/18	Sí
13. Gerardo Távara	Asociación Civil Transparencia	03/12/18	No
14. Alejandro Conza	ONG AguaLimpia	04/12/18	No
15. Ricardo Valdés	CHS alternativo	07/12/18	No

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) es el medio clave a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances en el proceso de OGP en los países o entidades miembros de la alianza. El Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés) 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 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 <https://gestionpublica.gob.pe/gobierno-abierto/>

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

Anexo I. Resumen del desempeño del Perú 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.	Amarillo
1b. Frecuencia: El foro se reúne al menos una vez cada trimestre, ya sea en persona o vía remota.	Amarillo
1c. Desarrollo colaborativo del mandato: Los miembros del foro, de manera conjunta, establecen su mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza.	Amarillo
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.	Amarillo
2a. Multiactor: El foro incluye tanto a representantes gubernamentales como no gubernamentales,	Amarillo
2b. Paridad: La participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales es equilibrada.	Amarillo
2c. Selección transparente: Los miembros no gubernamentales del foro se seleccionan a través de un proceso justo y transparente.	Amarillo
2d. Representantes de Gobierno de alto nivel: En el foro participan representantes de alto nivel del Gobierno con poder de toma de decisiones.	Amarillo
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.	Amarillo
3e. Participación remota: El foro ofrece la oportunidad de participar vía remota, al menos en algunas de sus reuniones y eventos.	Amarillo
3f. Minutas: El foro de OGP, 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.	Amarillo

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.	Amarillo
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.	Verde
4c. Sensibilización: El foro lleva a cabo actividades de divulgación y sensibilización de actores relevantes para informarlos acerca del proceso de OGP.	Amarillo
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.	Verde
4e. Respuesta fundamentada: El foro multiactor publica la justificación de sus decisiones y responde a los comentarios más sobresalientes del público.	Rojo
5a. Repositorio: El Gobierno recolecta y publica un documento repositorio en el sitio web nacional de OGP, que provee un récord 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).	Verde

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