

Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Perú Informe de diseño 2019-2021

Este informe fue elaborado en colaboración con Jorge Morel Salman, del Instituto de Estudios Peruanos

Tabla de contenidos

| | |
|--|-----------|
| Resumen ejecutivo: Perú | 6 |
| I. Introducción | 9 |
| II. Contexto de gobierno abierto en Perú | 9 |
| III. Liderazgo y proceso multisectorial | 12 |
| IV. Compromisos | 19 |
| 1. Promover el control social en el seguimiento de la ejecución de las obras a través de una Plataforma de Información de las Obras de Infraestructura Pública. | 20 |
| 2. Estrategia de difusión y promoción sobre la actualización de información en materia de Infraestructura, a partir de la supervisión a los Portales de Transparencia Estándar (PTE) de las entidades del Estado | 23 |
| 3. Implementación progresiva del cuaderno de obra digital | 26 |
| 4. Implementar un portal de datos abiertos en OSCE | 28 |
| 5. Incorporar en el observatorio de precios de medicamentos la fiscalización por parte de la ciudadanía (consultas, quejas y denuncias) | 30 |
| 6. Aseguramiento en línea al SIS | 32 |
| 7. Información Georreferenciada sobre la oferta de salud más próxima según ubicación | 34 |
| 8. Fortalecimiento del portal “Identicole” orientado a la satisfacción de sus usuarios (padres y/o madres de familia) a través de la atención y seguimiento de los casos reportados por estos/as | 36 |
| 9. Sistema de Información Universitaria | 38 |
| 10. Articulación de plataformas de las entidades generadoras de información ambiental en los diferentes niveles de gobierno, para una mejor oferta y acceso de información a la ciudadanía | 40 |
| 11. Plataforma virtual de acceso a información sobre la gestión de conflictos socioambientales | 43 |
| 12. Portales web, promovidos por espacios multiactor sub-nacionales, con información de recursos públicos (cantidad y uso) provenientes de la actividad extractiva minera e hidrocarburífera | 45 |
| 13. Mejora de la atención a la ciudadanía a través de la implementación progresiva del Sistema Integrado de Empadronamiento Electrónico (SIEE) y el fortalecimiento de capacidades de las ULEs | 47 |
| 14. Fortalecer los servicios de la CUD y PNP con enfoque intercultural y herramientas de medición de la satisfacción ciudadana | 49 |
| 15. Denuncia policial digital y entrega de segunda copia de denuncia digital | 51 |
| 16. Datos abiertos en seguridad ciudadana a través de la página web del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana | 53 |
| 17- Fortalecimiento de vínculos con la ciudadanía en materia de administración de justicia | 55 |

| | |
|---|-----------|
| 18. Fortalecimiento del Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional – RNAS | 57 |
| 19. Agenda de consulta temprana de regulaciones: relevar problemas para encontrar soluciones viables | 59 |
| 20. Mecanismos de participación ciudadana para mejorar la elaboración de las normas y demás intervenciones en el ciclo de vida de la regulación | 61 |
| 21. Mecanismos de participación ciudadana multicanal para reportar trabas burocráticas, malas regulaciones y problemas de alto impacto para identificar oportunidades de mejora | 63 |
| V. Recomendaciones generales | 65 |
| VI. Metodología y fuentes | 69 |
| Anexo I. Indicadores de los compromisos | 72 |



Executive Summary: Peru

The majority of commitments included in Peru’s fourth action plan are relevant to OGP values, but their potential impact is low. The IRM researcher recommends for the newly-created multi-stakeholder forum to play a key role in monitoring and enhancing the commitments’ open government component.

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. Peru joined OGP in 2011. Since, Peru has implemented four action plans. This report evaluates the design of Peru’s fourth action plan.

General overview of action plan

Peru’s fourth action plan includes commitments that, for the most part, represent incremental positive steps to open up the government. For the development of the plan, the Secretariat of Public Administration of the Ministers Council Presidency (SGP-PCM in Spanish) developed a public feedback mechanism, which constitutes an important advance as compared to the previous plan. Another important step is the diversity of thematic areas since the plan includes issues and stakeholders that had previously not participated in the OGP process.

However, Peru’s fourth action plan still fails to represent an ambitious agenda of commitments designed to bring about significant or exceptional changes in the practice of open government. Overall, commitments are designed around deliverables (websites, applications, events), but lack a theory of change explaining how these deliverables will lead to improvements in terms of openness that citizens can clearly observe.

Table I. At a glance
 Member since: 2011
 Action plan under review: 4
 Type of report: Design
 Number of commitments: 21

Action plan development

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

Action plan design

| | |
|-------------------------|----------|
| Commitments that are: | |
| Relevant to OGP values. | 17 (81%) |
| Transformative. | 1 (5%) |
| Potentially starred: | 1 (5%) |




Table 2. Noteworthy commitments

| Commitment description | Moving forward | Status at the end of the implementation cycle |
|--|---|--|
| <p>Commitment 8: Strengthening the “Identicole” portal</p> <p>Improve the <i>Identicole</i> platform to increase the satisfaction of the users (parents) by following through with the reported cases</p> | <p>As a potentially starred commitment, the IRM recommends for the Government to guarantee that implemented activities comply with OGP’s standards associated with the value of accountability</p> | <p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p> |
| <p>Commitment 1: Social control of public works</p> <p>Promote social control of public works through an information platform</p> | <p>The commitment could achieve significant or exceptional changes in the government practice as it relates to openness, so long as i) the participatory mechanism around the citizen monitors of infrastructure is consolidated and ii) additional access to information is secured, as demanded by civil society and the private sector</p> | <p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p> |
| <p>Commitment 18: Strengthening the register of sanctioned lawyers</p> <p>Enhance the RNAS website, promote compliance by institutions in charge of submitting information on sanctioned lawyers, and deploy communication campaigns to inform the citizenry about the register</p> | <p>To boost this commitment, the IRM recommends incorporating a mechanism to adequately guarantee that sanctioning institutions promptly share the information that feeds the database.</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 implementation of the current action plan. Please refer to Section V: General Recommendations for more details on each of the below recommendations.

Table 3. Five KEY IRM Recommendations

| |
|---|
| 1. The IRM researcher recommends the SGP-PCM to proactively share the definitions of OGP's values and how to address the lack of ambition of commitments with the members of the newly created multi-stakeholder forum, both for the development of the upcoming action plan and the monitoring the current plan. |
| 2. The IRM recommends the SGP-PCM to support the engagement of civil society in the newly-created multi-stakeholder forum to strengthen their participation in the upcoming action plan, as well as for the monitoring of the implementation of the current plan (considering the COVID-19 context). |
| 3. The IRM recommends the multi-stakeholder forum to prioritize ambitious commitments in the upcoming action plan, improving access to public data and accountability of key issues (health, disaster prevention, and contracting), as a response to the demands presented by the citizenry during the COVID-19 pandemic. |
| 4. The SGP-PCM could articulate the open government agenda with the digitalization agenda, as part of the social distancing efforts deployed to face the COVID-19 pandemic. |
| 5. In the context of the general elections of 2021, the IRM researcher recommends the multi-stakeholder forum to create a working group to give continuity to the activities committed under the fourth action plan. |

About the IRM

OGP's Independent Reporting Mechanism (IRM) assesses the development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

Jorge Morel Salman worked with the IRM to conduct a desktop review and stakeholder interviews to draw the conclusions of this report. He holds a master's degree in Development Studies from the Graduate Institute of International and Development Studies in Geneva, Switzerland, and a bachelor's degree in Political Science and Government from the Universidad Catolica del Peru. He works as a principal investigator at the Instituto de Estudios Peruanos.



Resumen ejecutivo: Perú

El cuarto plan de acción de Perú presenta una mayoría de compromisos relevantes a los valores de OGP y tiene un impacto potencial menor. Se recomienda que durante el período de implementación, el nuevo foro multiactor tenga un papel protagónico en monitorear y potenciar el componente de gobierno abierto de estos compromisos.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es una alianza global que reúne a reformadores de gobierno y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más incluyentes, responsables y que rinden cuentas. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) da seguimiento a los planes de acción para asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Perú se incorporó a OGP en 2011 y desde entonces ha implementado cuatro planes de acción. Este informe evalúa el diseño del cuarto plan de acción de Perú.

Descripción general del plan de acción

El cuarto plan de acción de Perú contiene compromisos que en su mayoría representan pasos incrementales positivos en la apertura de gobierno. Para la elaboración del plan, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP-PCM) desarrolló un mecanismo de retroalimentación al público, lo que representó un avance respecto al plan de acción anterior. Otro avance importante se dio en la diversidad de temas: este plan incluye nuevas problemáticas y actores que no han participado del proceso OGP hasta ahora.

Sin embargo, el cuarto plan de acción de Perú aún carece de una agenda ambiciosa de compromisos dirigidos a generar cambios importantes o extraordinarios en las prácticas de gobierno. En líneas generales, los compromisos están elaborados alrededor de generar productos (sitios web, aplicativos, eventos) sin una teoría de cambio sobre cómo esos productos se traducirán en mejoras en la apertura, discernibles para los ciudadanos.

Tabla 1. Vista rápida

Miembro desde: 2011
Plan de acción bajo evaluación: 4
Tipo de informe: Diseño
Cantidad de compromisos: 21

Desarrollo del plan de acción:

¿Hubo un foro multisectorial?: No
Nivel de influencia del público: Involucramiento
Actuó en contra del proceso de OGP: No

Diseño del plan de acción

Compromisos:
Relevantes frente a los valores de OGP
17 (81%)
Transformadores 1 (5%)
Potencialmente estelares: 1 (5%)



Tabla 2. Compromisos destacados

| Descripción del compromiso | En el futuro | Estado al final del ciclo de implementación |
|--|---|---|
| <p>Compromiso 8: Fortalecimiento del portal “Identicole”</p> <p>Abordar mejoras en la plataforma Identicole orientadas a la satisfacción de sus usuarios (padres y/o madres de familia) a través de la atención y seguimiento de los casos reportados por estos.</p> | <p>Como compromiso potencialmente estelar, el IRM recomienda al Gobierno garantizar que durante la implementación las actividades cumplan con el estándar de OGP para el valor de rendición de cuentas.</p> | <p><i>Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.</i></p> |
| <p>Compromiso I: Control social en obras públicas</p> <p>Promover el control social en la gestión de obras públicas a través de una plataforma de información</p> | <p>El compromiso podría lograr resultados significativos o excepcionales en la apertura del Gobierno si logra consolidar el mecanismo participativo alrededor de los “monitores ciudadanos de control” en materia de infraestructura, así como garantizar un mayor acceso a la información sobre esta área según la demanda de la sociedad civil y el sector privado.</p> | <p><i>Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.</i></p> |
| <p>Compromiso 18: Fortalecimiento del registro de abogados sancionados</p> <p>Potenciar la web del RNAS, incentivar el cumplimiento de las instituciones en la remisión de información sobre abogados sancionados y realizar campañas de difusión sobre el registro ante la ciudadanía.</p> | <p>Para potenciar este compromiso, se recomienda incorporar un mecanismo certero que garantice que las instituciones estatales sancionadoras remitan a tiempo la información que alimenta la base de datos.</p> | <p><i>Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.</i></p> |

Recomendaciones

Las recomendaciones del IRM tienen el objetivo de informar el desarrollo del siguiente plan de acción, así como guiar la implementación del plan actual. Para conocer más detalles sobre las siguientes recomendaciones, consulte la sección V: Recomendaciones generales.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del IRM

| |
|--|
| 6. Se recomienda a la SGP-PCM divulgar proactivamente, entre los miembros del nuevo foro multiactor de Perú, las definiciones de los valores de OGP y cómo abordar los problemas de ambición de los compromisos, tanto para el desarrollo del próximo plan de acción como para el monitoreo del actual. |
| 7. Se sugiere a la SGP-PCM que apoye el involucramiento de la sociedad civil en el nuevo foro multiactor para fortalecer su incidencia en el próximo plan de acción al igual que durante su faceta de monitoreo durante la etapa de implementación del actual (sujeta a retos en la coyuntura de la COVID-19). |
| 8. Se aconseja al foro multiactor priorizar compromisos ambiciosos en el próximo plan de acción, que mejoren el acceso público a los datos y la rendición de cuentas en temas sensibles (salud, prevención de desastres y contrataciones) como respuesta a las demandas ciudadanas en el contexto de la pandemia de la COVID-19. |
| 9. Se recomienda a la SGP-PCM articular la agenda de gobierno abierto con la de digitalización en el país, en el contexto de los esfuerzos de distanciamiento social frente a la COVID-19. |
| 10. Se sugiere al foro multiactor establecer una mesa de trabajo para la continuidad de las actividades del cuarto plan, a propósito de las elecciones generales de 2021. |

Acerca del IRM

El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP (IRM, por sus siglas en inglés) evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción de OGP con el fin de promover un diálogo entre los actores y mejorar la rendición de cuentas.



Jorge Morel Salman colaboró con el IRM para llevar a cabo una investigación de gabinete y una serie de entrevistas para escribir las conclusiones del informe. 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.

I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto es una alianza global que reúne a reformadores de Gobierno y líderes de la sociedad civil, en la creación de planes de acción que logren gobiernos más incluyentes, responsables y que rinden cuentas. Los compromisos pueden contribuir a esfuerzos existentes, identificar medidas adicionales para completar reformas que están en curso o iniciar medidas en un área completamente nueva. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y el Gobierno pueden utilizar estas evaluaciones para reflexionar sobre sus avances y determinar si las acciones implementadas han tenido impactos en la vida de las personas.

Perú se incorporó a OGP en 2011. Este informe abarca el desarrollo y diseño del cuarto plan de acción de Perú para 2019-2021.

El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP se asoció con Jorge Morel Salman, del Instituto de Estudios Peruanos, para llevar a cabo esta evaluación. El IRM tiene el objetivo de aportar insumos a un diálogo constante sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para consultar una descripción completa de la metodología del IRM, visite: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Contexto de gobierno abierto en Perú

En paralelo a la crisis política de 2019, el país ha continuado implementando reformas que mejoren la transparencia y la lucha contra la corrupción. La pandemia de la COVID-19 ha hecho evidente la debilidad del sistema de salud pública en el país y la importancia de su reforma.

Durante 2019, año de la elaboración del cuarto plan de acción de Perú, el país pasó por retos institucionales y políticos muy importantes, particularmente en torno a una creciente confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El 30 de septiembre de 2019, el ejecutivo peruano usó su atribución constitucional de disolver el Congreso de la República, lo que generó una crisis política con pocos precedentes¹. El Tribunal Constitucional peruano ratificó en enero de 2020 que la disolución del Congreso se ajustó a lo dispuesto por la Constitución. Como consecuencia de la disolución, Perú tuvo elecciones parlamentarias en enero de 2020, que llevaron a la constitución de un nuevo Congreso. Las fuerzas políticas elegidas se comprometieron, en campaña electoral, a tender puentes con el Gobierno peruano, después de casi tres años de confrontación permanente entre ambos poderes del Estado.

Perú es una república unitaria descentralizada. Según el Índice de Freedom House, el país tiene un puntaje de 73/100, por lo que es clasificado como país libre. Sin embargo, persisten retos importantes en materia de derechos políticos y oportunidades electorales de grupos vulnerables, efectividad en la lucha contra la corrupción y libertades personales. El país tiene altos puntajes en materia de libertad de expresión, asociación y asamblea, aunque se han presentado episodios de uso excesivo de la fuerza por los cuerpos del Estado para disipar protestas, así como casos de intimidación y asesinatos cometidos por organizaciones criminales contra activistas medioambientales².

El país tiene un marco legal sobre libertad de información, alrededor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobada en 2003. Según el Right to Information Index (RTI), tiene un puntaje de 93 sobre 150. Esta ley destaca positivamente por

su alcance (que incluye todo tipo de formato de la información, así como a todos los poderes del Estado), aunque presenta limitaciones en cuanto al derecho de apelación y en el examen de razonabilidad a la información confidencial. Así, ante la ausencia histórica de un mecanismo administrativo de apelaciones manejado por un organismo independiente, se creó el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública dentro del Ministerio de Justicia, de muy reciente instalación³. Por otro lado, existen excepciones al acceso a la información que no pasan por “prueba de daño” (*harm test*): documentos militares, de inteligencia, seguridad nacional y asuntos bancarios y comerciales⁴.

A través del Portal Nacional de Datos Abiertos⁵, instituciones del Gobierno publican información en formato de datos abiertos, particularmente en las áreas de Economía y Finanzas, así como Gobernabilidad. Los documentos del presupuesto más importantes son de acceso público y el proceso de diseño de presupuestos es transparente. Según la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 de la International Budget Partnership, el país tiene un puntaje de 76/100, por lo que es clasificado dentro de los países con “información sustancial disponible”. Sin embargo, la participación pública en el proceso presupuestario es baja (26/100 puntos), con cero puntos en lo que concierne al período de implementación del presupuesto. El público tiene mayores oportunidades para participar en la aprobación del presupuesto en el Congreso (67/100 puntos) y en mucho menor medida en las etapas de auditoría (33/100) y formulación (20/100)⁶.

Desde mediados de 2018, Perú se ha embarcado en una reforma profunda de su sistema de justicia. Así, en abril de 2019, el Congreso de la República agregó como objetos de la ley de transparencia a las instituciones integrantes del sistema de justicia: Poder Judicial, Ministerio Público, Junta Nacional de Justicia, Tribunal Constitucional y Academia de la Magistratura y estableció una serie de obligaciones de transparencia como hojas de vida, declaraciones juradas de interés, sentencias judiciales, etc. También añadió que la Autoridad Nacional de Transparencia y de Acceso a la Información -creada en enero de 2017- estará a cargo de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de transparencia contenidas en la presente ley⁷.

El país cuenta con un marco legal anticorrupción; sin embargo, la efectividad del sistema anticorrupción se ha visto disminuida por conductas de algunos miembros de la Judicatura peruana⁸. Los funcionarios de alto nivel están obligados a presentar declaraciones patrimoniales y de intereses. En mayo de 2020, el Congreso de la República suscitó una polémica al modificar su reglamento para entregar las declaraciones de interés de los congresistas a la Contraloría General de la República (cuyo jefe es elegido por el Congreso), y no a la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM), como lo hacen las demás instituciones estatales. El Congreso señalaba que la PCM no era un organismo de fiscalización y control para recibir esta información⁹.

La participación ciudadana en el país se despliega principalmente a nivel local, a través de las juntas vecinales, los presupuestos participativos y las audiencias regionales. Estos espacios suelen plantearse como mecanismos de fiscalización a la gestión subnacional, aunque presentan debilidades derivadas de la falta de recursos de la sociedad civil y al copiamiento de estas instancias por “sospechosos habituales”. Otras instituciones -como el Congreso de la República o el Poder Judicial- tienen oficinas que promueven la participación, sin embargo, estas iniciativas no conversan ni establecen vínculos entre sí.

La respuesta a la COVID-19 y sus impactos institucionales

El alcance del informe de diseño del IRM para Perú está limitado al periodo de cocreación del plan de acción 2020-2021, proceso que ocurrió en el año 2019. Sin embargo, debido a la situación global de crisis producto de la pandemia y conscientes de su impacto sobre la implementación de este plan de acción, el IRM incluye en este informe un análisis preliminar sobre la respuesta de Perú ante la crisis y sus implicaciones sobre actividades de gobierno abierto y el proceso de OGP en el país.

La pandemia de la *COVID-19* viene dejando importantes secuelas: Perú es el segundo país con más casos confirmados en Sudamérica, después de Brasil¹⁰. Si bien la gran mayoría de contagiados está ubicada en la capital Lima, en las regiones de Lambayeque y Piura (norte de Perú) y Loreto (en la cuenca amazónica) se han presentado coyunturas de colapso del sistema de hospitalización que a su vez han llevado a que las tasas de mortalidad sean sustancialmente mayores que en el resto del país¹¹. A propósito de este escenario, el Gobierno y demás líderes políticos han llamado la atención sobre la debilidad del sistema de salud público en el país, reflejado en insuficientes condiciones de infraestructura, poca capacidad operativa ante situaciones de emergencia, falta de materiales básicos para el personal, entre otros factores.

El Gobierno peruano declaró el estado de emergencia el 16 de marzo de 2020, lo que incluyó la instauración de un régimen de inmovilización obligatoria en todo el país¹², limitaciones al derecho de asamblea, así como el patrullaje conjunto entre la Policía Nacional de Perú y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional. El artículo 137 de la Constitución señala que es facultad del Presidente de la República “decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción”. En ese sentido, no se requiere el voto del Congreso para la instauración o ampliación del estado de emergencia.

Hasta el cierre de este informe, no se habían presentado denuncias generalizadas de limitaciones desproporcionadas a los derechos de libertad de expresión o al trabajo independiente de la prensa, el derecho a la asamblea o a la privacidad. Medios de comunicación y sociedad civil, no obstante, sí han cuestionado la metodología y los protocolos a través de los cuales el Gobierno publica información sobre la crisis, particularmente en el conteo del número de muertos y en la disponibilidad de camas de hospitalización y unidades de cuidados intensivos¹³. El Gobierno se ha comprometido a revisar y -de ser el caso- sincerar el número oficial de fallecidos, que algunas estimaciones apuntan a que sería hasta dos veces mayor a la cifra oficial¹⁴.

III. Liderazgo y proceso multisectorial

El liderazgo y proceso multisectorial mejoró respecto al plan de acción anterior, y llegó a ser de “involucramiento”, tal como lo entiende el IAP2. Hubo participación de la sociedad civil, particularmente en los talleres preparatorios y de cocreación en Lima. Algunas limitaciones, no obstante, surgieron en el mecanismo de retroalimentación posterior.

3.1 Liderazgo

Esta subsección describe el liderazgo de OGP y su contexto institucional en Perú.

El proceso OGP en Perú está a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, SGP-PCM). En concreto, el liderazgo operativo está en la Subsecretaría de Administración Pública, oficina dependiente de aquella. No ha habido ningún cambio respecto a períodos anteriores, cuando la SGP-PCM también lideró el proceso por parte del Estado peruano. La SGP-PCM es: “el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (...) incluidos los gobiernos regionales y locales. Tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, gobierno abierto, calidad y atención al ciudadano y gestión del conocimiento”¹⁵. Basada en este mandato, la SGP-PCM ha buscado articular los compromisos de los planes de acción de gobierno abierto de Perú con procesos de modernización y simplificación administrativa que los diferentes sectores del Estado peruano vienen trabajando.

El cuarto plan de acción de Perú se aprobó el 30 de diciembre de 2019 por Decreto Supremo N° 206-2019-PCM, firmado por el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y la Ministra de Justicia.¹⁶ Más allá de este refrendo de las altas instancias del ejecutivo peruano, no hubo presentación pública del plan de acción o eventos relacionados donde participasen autoridades políticas.

La elaboración de diseño del plan contó con apoyos financieros y de recursos humanos¹⁷ a través del Programa de Implementación de las Recomendaciones del Estudio de Gobernanza Pública de la OCDE, que la Unión Europea y la OCDE implementa en Perú.

3.2 Proceso de cocreación del plan de acción

El proceso de cocreación del cuarto plan de acción de Perú¹⁸ mejoró respecto al del plan anterior (2017-2019), particularmente en lo que respecta al involucramiento de la sociedad civil. A las acciones tomadas por la SGP-PCM para organizar la cocreación y aprobación de compromisos, se les unieron también encuentros con la sociedad civil para discutir la creación del nuevo foro multiactor de Perú, que acompañaría el proceso OGP en el país, tras varios años de inexistencia práctica de este espacio¹⁹.

Para ello, el Gobierno desarrolló una metodología de acercamiento a los participantes habituales del proceso OGP en Perú (OSC vinculadas a temas de transparencia, reforma institucional y lucha contra la corrupción) pero también amplió la convocatoria a otros actores de la sociedad civil que habían sido ajenos a dicho proceso: gremios, academia, universidades y OSC sectoriales²⁰.

El proceso de diseño del plan incluyó tres etapas. En la mayoría de ellas, el Gobierno también discutió con la sociedad civil las características del nuevo foro multiactor de Perú.

- Etapa preparatoria: Constó de dos talleres de trabajo el 26 y 28 de junio de 2019. Esta etapa incluyó: “actividades de sensibilización y socialización de sus alcances, actualización de directorios de actores involucrados o partes interesadas, elaboración de diagnósticos²¹, y proceso de convocatoria”²². En la reunión del 28 de junio, participaron nueve representantes de la sociedad civil, además de miembros de organismos internacionales, entre otros.
- Etapa de cocreación: Se dio a través de tres talleres regionales (en las ciudades de Cusco, Piura y Tarapoto) y dos talleres nacionales en Lima. Los talleres regionales contaron con la participación de la sociedad civil aunque en minoría respecto a los representantes del Estado: hubo más participación de OSC en Piura (nueve participantes), seguido de Tarapoto (siete participantes) y Cusco (seis participantes). Para apoyar el debate informado de ideas, la SGP-PCM presentó los diagnósticos sectoriales encargados durante la etapa preparatoria. Además se instauró un portal web a través de Google Forms donde la ciudadanía podía dejar sus aportes²³.

Los dos talleres en Lima, además de plantear sus propios compromisos, fueron también validadores de aquellas actividades propuestas en los talleres regionales. Ellos buscaron: analizar y discutir las propuestas de compromiso formuladas en los talleres descentralizados; identificando posibles sinergias y complementariedad entre las propuestas, con el objetivo de aterrizar dichas propuestas hacia iniciativas viables en el término de dos años, evitando la superposición o duplicación de esfuerzos²⁴. En los talleres en Lima participaron 26 representantes de la sociedad civil.

Para un entrevistado de la sociedad civil, el formato de los talleres en Lima permitió una discusión abierta y horizontal entre Gobierno y OSC sobre los compromisos que se debían incluir en el nuevo plan²⁵. Para otro entrevistado de la sociedad civil y para el Gobierno²⁶, este formato presentó algunas complicaciones ya que no se contaba con información sistematizada de las discusiones que surgieron en los tres talleres regionales; lo que dificultaba a los participantes entender el diagnóstico que llevó a plantear esos compromisos. De esta etapa surgieron 35 compromisos potenciales.

- Etapa de validación interna, retroalimentación y aprobación: Esta etapa incluyó un análisis de viabilidad y priorización de las propuestas, realizado totalmente por el Gobierno. La SGP-PCM y las diferentes instituciones del Gobierno peruano que serían responsables de la implementación, sostuvieron reuniones para validar la viabilidad de las propuestas de compromisos.

Posteriormente, el Gobierno creó un mecanismo de retroalimentación sobre este proceso. Así, el 15 de octubre de 2019, se realizó un evento de presentación de 25 compromisos que habían pasado, en su mayoría²⁷, por el análisis de viabilidad de los sectores del Gobierno. En este evento, se informó a los participantes las razones de la inclusión o rechazo de los compromisos anteriores²⁸. De la revisión del acta de asistentes a este evento, la composición de participantes fue: 31 representantes del Estado, seis representantes de la sociedad civil y dos representantes de cooperación internacional. De acuerdo a una OSC, se le envió una carta a la SGP-PCM en la que hacían notar la pequeñez de la representación de la sociedad civil en esta etapa²⁹.

Adicionalmente hubo una consulta virtual a los participantes de este evento, que llevó a una reducción adicional de los compromisos a 23.

En lo que se refiere a la creación del nuevo foro multiactor, en esta reunión se decidió que incluiría a representantes regionales de Estado y de la sociedad civil por partes iguales, lo que garantizaría que se mantenga la paridad entre ambos estratos³⁰. La sociedad civil había planteado reparos al planteamiento original del Gobierno para

incluir a representantes estatales regionales exclusivamente, bajo el argumento que rompería la equidad entre ambas.

Posteriormente la Comisión de Coordinación Viceministerial, instancia del Estado peruano encargada de la revisión de la normativa que aprueba el Poder Ejecutivo, consideró que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ya estaba trabajando dos de los 23 compromisos. Por ello, se apartaron del plan de acción. Los 21 compromisos restantes se aprobaron mediante Decreto Supremo, el 30 de diciembre de 2019.

En resumen, la calidad de la participación durante el diseño del plan de acción mejoró respecto a planes anteriores. Hubo una convocatoria inicial a OSC a inicios de junio de 2019 para ir construyendo consensos en torno al nuevo plan de acción y al nuevo foro multiactor. Posteriormente, los talleres de agosto fueron de cocreación entre sociedad civil y Gobierno, tanto en Lima como en tres regiones del país. Si bien el Gobierno realizó por completo el proceso de priorización de los compromisos cocreados (por lo que no se puede considerar que la sociedad civil haya “colaborado”, en el sentido del IAP2), sí se estableció un mecanismo general de retroalimentación a las OSC, en el evento de octubre de 2019. A diferencia del proceso anterior del tercer plan de acción (cuando la validación interna de los compromisos fue en la última etapa del proceso), en este cuarto plan, dicha validación fue anterior al evento de retroalimentación, lo que ayudó a que el proceso de adopción y descarte de compromisos se explicara ante las OSC participantes.

Algunas debilidades del proceso incluyeron una reducida participación de la sociedad civil en los talleres regionales y en la reunión de retroalimentación de los compromisos finalmente adoptados. En general, en todas las etapas del proceso, hubo una clara presencia mayoritaria de funcionarios. Si bien esto no significa necesariamente que se haya excluido a la sociedad civil de tener voz y voto en las decisiones adoptadas, el Gobierno no ha documentado la calidad de las deliberaciones internas, lo que dificulta tener una imagen más clara de cómo la sociedad civil pudo influir en la toma de decisiones.

Posteriormente, el proceso de retroalimentación no se dio directamente a quienes propusieron compromisos inicialmente, sino a los seis invitados de la sociedad civil que participaron en el evento de octubre. También hubo casos de desactualización de los datos de contacto de las instituciones (que impidieron que las invitaciones lleguen a tiempo³¹), lo que puede haber menguado en una convocatoria más exitosa a estas reuniones. Como veremos más adelante, el cuarto plan de acción de Perú tiene una gran mayoría de compromisos de impacto potencial menor (pasos incrementales positivos pero no importantes ni transformadores), lo que podría explicarse por la ausencia de un mayor dinamismo en el involucramiento de la sociedad civil. El IRM espera que la instalación del nuevo foro multiactor de Perú ayude a los responsables de los compromisos a garantizar una mayor apertura del Gobierno al final del período de implementación; así como a proponer compromisos más ambiciosos para el siguiente plan.

Pese a ello, el investigador del IRM considera que el proceso sí alcanzó el nivel de “Involucramiento” para el diseño del presente plan de acción.

Tabla [3.2]: Nivel de influencia del público

El IRM adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2, por sus siglas en inglés). Éste analiza el nivel de influencia que el público tiene en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de OGP, la mayoría de los países deben 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 al público. | |
| Colaborar | Hubo un diálogo constante Y el público ayudó a definir la agenda. | |
| Involucrar ³² | El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público. | ✓ |
| Consultar | El público tuvo la oportunidad de aportar. | |
| Informar | El Gobierno ofreció al público información sobre el plan de acción. | |
| No se consultó | No se consultó. | |

Estándares de participación y cocreación de OGP

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 revisión de los planes de acción de OGP.

La siguiente tabla resume el desempeño que Perú ha tenido a lo largo del desarrollo del plan de acción en cuanto a la implementación de los Estándares de cocreación y participación.

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (se han tomado medidas para cumplir con el estándar, pero aún no se cumple)

Rojo = No hay evidencias que demuestren que el país ha tomado medidas

| Foro multisectorial | Estado |
|---|----------|
| 1a. Foro establecido: Durante el proceso de diseño se discutió con la sociedad civil sobre las características del nuevo foro multiactor que acompañará la implementación de este plan. El foro se creó en la misma norma que aprobó el cuarto plan de acción de Perú. Su constitución tuvo lugar <i>después</i> del período de diseño del plan (febrero de 2020). | Amarillo |
| 1b. Frecuencia: Aunque no existía un foro multiactor, existieron espacios de diálogo entre Gobierno y la sociedad civil en el desarrollo del plan (que se reunieron al menos en dos oportunidades: en junio y octubre de 2019). | Amarillo |
| 1c. Desarrollo colaborativo de mandato del foro: El mandato del nuevo foro multiactor fue cocreado entre el Gobierno y la sociedad civil. | Amarillo |

| | |
|--|----------|
| 1d. Mandato público: La información sobre el mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza del foro, aprobados durante el diseño del plan, están disponibles en el repositorio OGP de Perú y son de acceso público a través del Decreto Supremo N° 206-2019-PCM (accesible en línea). | Amarillo |
| 2a. Naturaleza multisectorial: El nuevo foro incluye a representantes de Gobierno y no gubernamentales. | Amarillo |
| 2b. Paridad: La participación de representantes de Gobierno y no gubernamentales en el nuevo foro es equilibrada, lo que incluye a representantes estatales y de la sociedad civil fuera de la capital. | Amarillo |
| 2c. Selección transparente: Los miembros no gubernamentales del nuevo foro se seleccionaron a través de un proceso justo y transparente, a comienzos de 2020. El proceso de selección incluyó una etapa de postulaciones por parte de las OSC. | Amarillo |
| 2d. Representación de Gobierno de alto nivel: en el nuevo foro participaron representantes de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, organismo que cuenta con la capacidad de tomar decisiones a nombre del Gobierno. | Amarillo |
| 3a. Apertura: El nuevo foro tiene pendiente la aprobación de su reglamento interno, donde se determinará su relación con actores externos. | Amarillo |
| 3b. Participación remota: El nuevo foro tiene pendiente la aprobación de su reglamento interno, donde se determinarán los mecanismos de participación (particularmente para los miembros que no viven en Lima). | Amarillo |
| 3c. Minutas: El nuevo foro tiene pendiente la aprobación de su reglamento interno, donde se determinarán las formas de comunicación de sus decisiones, actividades y resultados a otros representantes de Gobierno y de la sociedad civil. | Amarillo |

| Desarrollo del plan de acción | |
|---|----------|
| 4a. Transparencia del proceso: Existe un sitio web del Gobierno sobre OGP (https://gestionpublica.gob.pe/gobierno-abierto/) en el que se publica información sobre todos los aspectos del proceso nacional de OGP. | Verde |
| 4b. Documentación con antelación: El Gobierno presentó información al inicio de las reuniones para garantizar que todos los actores estuvieran informados y preparados para participar en el proceso, aunque no ha acreditado que enviase documentación impresa o electrónica con antelación. | Amarillo |
| 4c. Sensibilización: El Gobierno llevó a cabo actividades de comunicación y sensibilización con actores relevantes para informarles acerca del proceso de OGP. | Verde |
| 4d. Canales de comunicación: El Gobierno facilitó una comunicación directa con actores para responder a preguntas asociadas al proceso del plan de acción, particularmente a través de canales virtuales. | Verde |

| | |
|--|-------|
| <p>4e. Respuestas fundamentadas: El Gobierno presentó los fundamentos detrás de las decisiones tomadas en una reunión presencial.</p> | Verde |
| <p>5a. Repositorio: El Gobierno documentó, reunió y publicó un repositorio en el sitio web nacional de OGP, de acuerdo con los <u>lineamientos del IRM</u>.</p> | Verde |

¹ El Congreso peruano negó la confianza al Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, quien presentó un proyecto de ley de reforma a la modalidad de elección de los miembros del Tribunal Constitucional, e hizo “cuestión de confianza” sobre ella. Según la Constitución, el Ejecutivo puede disolver el Congreso si le niega la cuestión de confianza al gabinete ministerial dos veces durante un mandato presidencial (la primera denegatoria de confianza fue en 2017).

² Véase el reporte 2019 de Freedom House para Perú aquí: <https://freedomhouse.org/country/peru/freedom-world/2019> Sobre la intimidación contra activistas medioambientales, véase el monitoreo de Civicus: <https://monitor.civicus.org/country/peru/>

³ Véase: Gobierno del Perú (2020). “MINJUSDH realiza ceremonia de presentación de vocales de la Segunda Sala del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, 30/01/2020. Accesible aquí:

<https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/79177-minjusdh-realiza-ceremonia-de-presentacion-de-vocales-de-la-segunda-sala-del-tribunal-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica>

⁴ Véase: <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Peru>

⁵ Accesible aquí: <https://www.datosabiertos.gob.pe>

⁶ Véase: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/peru>

⁷ Ley N° 30934, que modifica la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respecto a la transparencia en el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura

⁸ Al respecto, véase la sección “Contexto” del informe de diseño del tercer plan de acción de Perú (2017-2019). Accesible aquí: <https://www.opengovpartnership.org/documents/peru-design-report-2017-2019/>

⁹ Véase la declaración del Presidente del Congreso peruano: “Manuel Merino: ‘Trasladar la declaración jurada a la Contraloría sería lo más decente’”. 13/05/20. Accesible aquí: <https://peru21.pe/politica/coronavirus-en-peru-congreso-manuel-merino-trasladar-la-declaracion-jurada-a-la-contraloria-seria-lo-mas-decente-noticia/>

¹⁰ Información actualizada al 9 de mayo de 2020. Para conocer cifras actualizadas de la emergencia de la COVID-19 en el Perú, véase: https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp

¹¹ Hasta el 9 de mayo de 2020, la tasa de mortalidad en Lambayeque y Piura rondaba el 10%, casi tres veces superior al promedio nacional de 2.79%.

¹² Los ciudadanos sólo pueden salir de sus domicilios ante situaciones de emergencia y para la provisión de alimentos y medicinas entre las 4:00 am y las 6:00 pm (ampliado hasta las 8:00 pm desde el 11 de mayo de 2020). El resto de horas opera un “toque de queda” estricto.

¹³ Véase al respecto: IDL-Reporteros “Los muertos que el Gobierno no cuenta”, 28/04/20. Accesible aquí: <https://www.idl-reporteros.pe/los-muertos-que-el-gobierno-no-cuenta/>

¹⁴ Sobre el exceso de muertes para el caso de Perú, véase: “Coronavirus tracked: the latest figures as countries start to reopen”. Financial Times, última actualización: 30/06/20. Accesible aquí: <https://www.ft.com/content/a26bf7e-48f8-11ea-aeb3-955839e06441>

¹⁵ Artículo 41 del Reglamento de Operación y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

¹⁶ Si bien la norma que aprobó el Plan fue dada a fines de diciembre 2019, los días 3 y 4 del mismo mes se llevó a cabo el IV Seminario Internacional de Modernización de la Gestión Pública, en el cual se presentó y discutió el proceso de cocreación del cuarto plan de acción. Más información accesible aquí: <https://sgp.pcm.gob.pe/iv-seminario/>

¹⁷ Ello ayudó, por ejemplo, en la contratación de una consultora para la elaboración del diagnóstico de gobierno abierto en el país, además de otro personal operativo. Entrevista con Rodrigo Valdivia, punto de contacto del Gobierno.

¹⁸ Sobre el proceso de diseño, véase: Gobierno de Perú (2019). *IV plan de acción nacional de gobierno abierto del Perú 2020 – 2021 “Rumbo al bicentenario”*, pp. 8-15. Accesible aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

¹⁹ Sobre la ausencia “práctica” del foro multiactor en Perú, véase: OGP (2019). Informe de diseño del III Plan de Acción de Perú. Accesible aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Peru_Design_Report_2017-2019_for-public-comment.pdf

²⁰ Entre ellos, participaron la Sociedad Nacional de Industrias, la Cámara de Comercio de Lima, las Universidades Católica y Antonio Ruiz de Montoya, entre otros. Véase la lista de asistentes para los eventos preparatorios y de cocreación aquí: <https://gestionpublica.gob.pe/gobierno-abierto/paga-2020-2021/>

²¹ Se elaboraron dos tipos de diagnósticos: a) uno general de sistematización de todo el proceso OGP en el Perú, así como de buenas prácticas internacionales (a cargo de una consultora), y b) diagnósticos sectoriales, donde algunos ministerios hicieron saber sus prioridades sectoriales y su posible articulación a los valores de OGP. La elaboración de diagnósticos sectoriales fue a propuesta de una representante de la sociedad civil. Entrevista con Rodrigo Valdivia, punto de contacto del Gobierno peruano, 23/04/20.

²² Plan de acción, p. 8.

²³ Según señala el Gobierno en el plan de acción, se recibieron 100 aportes a través de Google Forms.

²⁴ Plan de acción, p. 12.

²⁵ Entrevista con Aldo Chirinos, de la OSC AFIN, 14 de abril de 2020.

²⁶ Entrevista con Verónica Portugal y Vanessa Cueto, representantes de DAR; y con Rodrigo Valdivia, punto de contacto del Gobierno.

²⁷ Tres de los 25 compromisos fueron adhesiones solicitadas por los ministerios de Salud, Desarrollo e Inclusión Social y Justicia. Estos compromisos no se discutieron en las mesas temáticas. Plan de acción, p. 13.

²⁸ Entrevista con Caroline Gibu, de la OSC Ciudadanos al Día (20/04/20). El investigador del IRM tuvo acceso a la presentación utilizada por la SGP-PCM para ofrecer retroalimentación sobre los compromisos adoptados. Esta muestra que hubo compromisos que fueron “depurados”, así como otros fueron integrados entre sí. Según el programa del evento, hubo una hora y diez minutos para la presentación de los compromisos finalmente adoptados, y veinte minutos de rueda de preguntas. Según las representantes de la OSC DAR, no todos los compromisos fueron justificados a detalle durante este evento.

²⁹ Entrevista con Verónica Portugal y Vanessa Cueto, de la OSC DAR,

³⁰ Entrevista con Caroline Gibu (Ciudadanos al Día), Rodrigo Orcotorio (DAR) y Rodrigo Valdivia (punto de contacto del Gobierno).

³¹ Entrevista con Fátima Contreras y Pamela Ramirez, representantes de SPDA (22/04/20).

³² Los artículos de gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están actuando de acuerdo con el proceso de OGP. Con base en dichos requisitos, Perú no actuó en contra del proceso de OGP durante el desarrollo del plan de acción 2019-2021.

IV. Compromisos

Todos los miembros de OGP desarrollan planes de acción en los que incluyen compromisos concretos a implementar en el transcurso de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo las iniciativas en curso que se relacionan con el gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas que ya estén en ejecución.

Los compromisos de OGP deben ser apropiados al contexto local y a los retos de cada país. Además, deberán ser relevantes frente a los valores planteados en los Artículos de Gobernanza y en la Declaración de Gobierno Abierto que todos los miembros de OGP firmaron.¹ Para consultar los indicadores y la metodología utilizada en el proceso de investigación, revise el Manual de Procedimientos del IRM.² En el anexo de este informe está disponible un resumen de los indicadores clave que el IRM evalúa.

Resumen general de los compromisos

El plan de acción responde a las prioridades de actores públicos y privados. Pese a que el Gobierno no ha documentado la calidad de las deliberaciones y cómo influyeron los distintos participantes en los compromisos, aquel reconoce que varios de sus temas (por ejemplo, residuos sólidos, contrataciones, obras públicas y seguridad ciudadana) nacieron de inquietudes expuestas por la sociedad civil y por ello se acogieron en el plan³. La mayoría de las OSC entrevistadas reconocen la relevancia de las áreas temáticas por las que fueron invitadas a participar en el plan⁴.

La diversidad de temas ha mejorado: el plan de acción incluyó algunas de las temáticas recomendadas previamente por el IRM; entre ellas, justicia, contrataciones públicas y anticorrupción, temas de mucha relevancia en el actual contexto nacional peruano. Sin embargo, como veremos, los compromisos sobre estas temáticas presentan debilidades en su definición del problema a abordar, el *statu quo* del que se parte y el cambio propuesto por las actividades. Esto se traduce en que una gran mayoría de compromisos tiene impacto potencial menor: como veremos, varios compromisos plantean actividades de baja ambición en lo que concierne a los valores de gobierno abierto o sus propias áreas de política (por ejemplo participación entendida como realización de eventos o énfasis en procesos de digitalización antes que de promoción de un mayor acceso a la información pública).

¹Artículos de Gobernanza. Open Government Partnership. 17 de junio de 2019. <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² Manual de procedimientos del IRM, OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

³ De acuerdo con diversos representantes del Gobierno, estos compromisos -que aparecen en el plan de acción- estuvieron entre las prioridades de los talleres regionales, como pedidos de sociedad civil. Entrevistas con Miriam Alegría (OEFA), Leonardo León (Contraloría) y Rodrigo Valdivia (SGP-PCM).

⁴ Entrevista con representantes de AFIN, SPDA y Ciudadanos al Día.

1. Promover el control social en el seguimiento de la ejecución de las obras a través de una Plataforma de Información de las Obras de Infraestructura Pública.

Objetivo principal

La Contraloría General de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, de acuerdo a sus competencias y a través de sus unidades orgánicas, fortalecerán sus sistemas de información para mejorar la interoperabilidad, contenidos y canales de difusión de la información vinculadas a las obras de infraestructura pública dirigidas a la ciudadanía, así como promoverán la participación ciudadana en el control social para alertar, prevenir y detectar posibles riesgos o desviaciones en el uso de los recursos públicos asignados a las obras públicas.

De esta forma se busca construir un círculo virtuoso o cadena de valor desde la planificación, ejecución, seguimiento y control de las inversiones en obras de infraestructura pública hasta su implementación en beneficio de la ciudadanía, contando con su participación activa y de las entidades comprometidas.

Hítos

- 1. Revisión y/o mejora del marco normativo e institucional sobre la gestión de información de Obras de Infraestructura pública (seguimiento y control, tecnologías, ciudadanía, etc.)*
- 2. Implementación de mejoras en la interoperabilidad de los sistemas de información y plataforma de información de obras de infraestructura pública.*
- 3. Recopilación y análisis de la información requerida por la ciudadanía con participación de diversos actores (públicos, privados, sociedad civil, etc.)*
- 4. Diseño y desarrollo de contenidos que incluyen la adopción de medidas puntuales tales como: i) mejoras del formato de presentación de la información para que sea amigable para la ciudadanía), ii) la articulación de la información sobre ejecución física y financiera, así como la información de los proveedores.*
- 5. Desarrollo de estrategia comunicacional, incluyendo canales de difusión de la información de obras de infraestructura que fomenten y faciliten el uso de la información por parte de la ciudadanía.*
- 6. Fortalecimiento de capacidades de funcionarios y ciudadanía en el seguimiento y control de las obras de infraestructura.*
- 7. Evaluación y monitoreo de resultados, a través de mecanismos participativos de control social.*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|----|
| Verificable: | Sí |

| | |
|--------------------|---|
| Relevante: | <i>Acceso a la información, participación ciudadana</i> |
| Impacto potencial: | <i>Moderado</i> |

Análisis del compromiso

Desde 2014, las acusaciones por corrupción en proyectos emblemáticos de infraestructura pública han estado en el centro de la atención de la ciudadanía¹. Ante ello, se vienen ensayando diversos mecanismos de toma de responsabilidad a través de alianzas entre instituciones públicas y privadas. La evidencia señala que este tipo de alianzas muestra efectos positivos: según un estudio experimental reciente realizado con municipalidades distritales de Perú, los sobrecostos de las obras se reducían en 50% en aquellos distritos donde se establecía monitoreo a cargo de la sociedad civil y de la Contraloría General de la República². No obstante, las instituciones públicas peruanas que fiscalizan el gasto público aún carecen de mecanismos amigables de diseminación de información y de participación ciudadana en el control de las inversiones del Estado.

El compromiso es relevante para el acceso a la información y la participación ciudadana. Este propone la interoperabilidad de las plataformas de seguimiento a la ejecución de obras del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE (plataforma SEACE), Contraloría General de la República (plataforma InfoObras) y MEF (plataformas Sistemas de seguimiento de Inversiones y Sistema Integrado de Administración Financiera). Esta información sería posteriormente de acceso público, por lo que el compromiso incluye su divulgación proactiva. Asimismo, propone recolectar las opiniones de la sociedad civil en torno a la información que le sería valiosa (hito 3), desarrollar una estrategia comunicacional a la ciudadanía (hito 5), fortalecimiento de capacidades a la ciudadanía (hito 6) así como la evaluación y monitoreo a través de mecanismos participativos (hito 7).

El texto del compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer, aunque tiene vacíos importantes, particularmente en el componente de participación ciudadana. Su impacto potencial es moderado; es decir es un paso importante en la práctica de la política pública de infraestructura en Perú pero con alcance limitado. Para un representante del sector privado, el compromiso permitiría contar con información pública de calidad de las tres instituciones que vigilan el ciclo de la infraestructura pública en el país (MEF, OSCE y CGR). Ello ayudaría, por ejemplo, a transparentar posibles “cuellos de botella” en la ejecución de obras públicas: las empresas privadas suelen ser responsabilizadas por este tipo de demoras, cuando no siempre es así, por lo que el compromiso ayudaría a hacer visibles las responsabilidades de todos los intervinientes³.

El compromiso está centrado en la interoperabilidad de hasta cuatro sistemas de información. Este es un reto ambicioso, particularmente al tratarse de tres instituciones (un ministerio como el MEF y dos organismos autónomos como la CGR y el OSCE) con formas de recopilar y sistematizar sus datos propios. El valor agregado del compromiso radica en la participación ciudadana que ayudaría a contar con indicadores previamente validados por la sociedad civil (hito 3) y también con la presencia de un mecanismo de monitoreo (hito 7). Si bien el texto original del compromiso no detalla de qué manera esta participación sería significativa, (más allá del establecimiento de menciones generales a consultar a la sociedad civil y establecer mecanismos participativos), según una representante de la Contraloría, se vinculará el compromiso al trabajo de los llamados “monitores ciudadanos de control”. La Contraloría impulsó esta figura de participación ciudadana, como parte de los mecanismos de co-vigilancia a la reconstrucción de obras tras el fenómeno El Niño de 2017. Los monitores ciudadanos son: “personales naturales voluntarias acreditadas por la Contraloría que participan en forma cívica

a favor de la comunidad, ejerciendo control social sobre la ejecución de obras públicas”⁴. Son elegidos a través de convocatoria abierta y tienen que cumplir una serie de requisitos de idoneidad y neutralidad política. Se espera que como parte de las actividades de este compromiso, la presencia de monitores ciudadanos se de en todas las regiones del país (actualmente sólo se implementan en 13 regiones)⁵.

2. Estrategia de difusión y promoción sobre la actualización de información en materia de Infraestructura, a partir de la supervisión a los Portales de Transparencia Estándar (PTE) de las entidades del Estado

Objetivo principal

Implementar una estrategia de difusión y promoción de los niveles de cumplimiento obtenidos por las entidades del Estado en los reportes de supervisión a los PTE [Portales de Transparencia Estándar], específicamente en la información concerniente a obras de infraestructura.

Hitos

1. Diseño de una estrategia de difusión y promoción sobre la actualización de información en materia de infraestructura en los PTE.
2. Implementación de una campaña respecto a la actualización de información en materia de infraestructura en los PTE.
3. Evaluación y monitoreo de resultados obtenidos en los rubros de información en materia de infraestructura en los PTE.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|--------------------------------|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información</i> |
| Impacto potencial: | <i>Menor</i> |

Análisis del compromiso

El Portal de Transparencia Estándar (PTE) se define como la herramienta informática a través de la cual el ciudadano puede acceder a información de la entidad como las declaraciones juradas de los funcionarios públicos, la ejecución del presupuesto, los proyectos de inversión en ejecución y el presupuesto asignado, y conocer las remuneraciones del personal que labora en la entidad⁶. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información aprobó los PTE en 2003. Estos constan de diez rubros temáticos sobre los que todas las entidades públicas deben reportar: datos generales, planeamiento y organización, presupuesto, proyectos de inversión e INFOBRAS, participación ciudadana, personal, contratación de bienes y servicios, acceso a la información pública, actividades oficiales y registros de visitas⁷.

La Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información del Ministerio de Justicia, responsable de hacer seguimiento al cumplimiento de esta obligación⁸, detectó que las instituciones públicas presentan demoras en la actualización de la información contenida en sus PTE, lo que reduce su utilidad para los usuarios. De particular preocupación son las demoras en proveer información al módulo de infraestructura pública, por ejemplo los llamados

“adicionales de obra”, la liquidación final de obra y los informes de supervisión de contrato⁹. En consecuencia, los ciudadanos tienen que iniciar solicitudes particulares de acceso a la información pública para obtenerla. La Autoridad de Transparencia publica un informe anual donde da cuenta del nivel de cumplimiento obtenido por las entidades del Estado en los reportes de supervisión a los PTE¹⁰.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información. Este busca generar campañas a la ciudadanía sobre los PTE, de tal modo que sepan dónde conseguir información directamente en la web (antes que por una solicitud de acceso a la información pública). Asimismo, también habrá campañas dirigidas a los funcionarios públicos para mejorar el nivel de cumplimiento en la entrega de información en materia de infraestructura, por parte de las instituciones.

El compromiso está redactado con claridad para comprender qué se va a hacer. Su impacto potencial es menor. Asimismo, apunta principalmente a incentivar que las instituciones tengan sus PTE actualizados (a través de una estrategia de difusión y promoción, así como de campañas dirigidas a las entidades públicas). Esto llevará a ofrecer información actualizada, específicamente en los indicadores de infraestructura. De igual forma, se realizarán campañas similares dirigidas a la ciudadanía.

El texto del compromiso parecía apuntar a crear un indicador nuevo de cumplimiento en la actualización de los PTE, accesible al público. No obstante, el MINJUS señala que ya viene publicando esta información en sus informes anuales, por lo que el aporte del compromiso estaría centrado en las campañas de difusión a funcionarios y ciudadanía, con apoyo de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros¹¹. Si bien este es un paso incremental positivo, no es una actividad importante o significativa que cambie las prácticas de gobierno en materia de transparencia de la infraestructura pública, por lo que su impacto potencial es menor.

Se recomienda al Gobierno que, durante el período de implementación, convierta este compromiso en relevante al valor de rendición de cuentas, tal como lo entiende OGP. El texto del compromiso propone realizar una campaña sobre el cumplimiento de la información en materia de infraestructura, subida en sus PTE por las instituciones públicas. Esta campaña podría incluir la difusión y promoción de los niveles de cumplimiento obtenidos por las entidades del Estado en los reportes de supervisión a los PTE¹². Esto podría convertirse en un mecanismo de rendición de cuentas si cuenta con un sistema de seguimiento de cara al público y que adscriba consecuencias frente al incumplimiento.

¹ En su mayoría asociados al caso Odebrecht (por ejemplo, el de la Carretera Interoceánica que une Brasil con la costa peruana), pero también casos de corrupción a nivel regional (Ancash, Cajamarca, Cusco, Arequipa, entre otros).

² Lagunés, P. 2017. *Guardians of Accountability: A field experiment on corruption and inefficiency in local public works*. Working Paper C-89335-PER-I

³ Entrevista con Aldo Chirinos, representante de AFIN, (14/04/20).

⁴ Véase: “Monitores ciudadanos de control”. Accesible aquí: <http://doc.contraloria.gob.pe/monitores-ciudadanos/>

⁵ Entrevista con representantes de la Contraloría General de la República, 22/05/20.

⁶ RC Consulting. “¿Qué es el portal de transparencia estándar?” Accesible aquí: <https://rc-consulting.org/que-es-el-portal-de-transparencia-estandar/>

⁷ https://www.transparencia.gob.pe/contenidos/pte_transparencia_contenido_sobre.aspx?n_o=1

⁸ Véase al respecto: Gobierno del Perú (2019). “Supervisión a los portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública - Segundo Semestre 2018”. Accesible aquí: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/279293-supervision-a-los-portales-de-transparencia-estandar-de-las-entidades-de-la-administracion-publica-segundo-semestre-2018>

⁹ Entrevista con Marcia Aguila, representante del Ministerio de Justicia (12/05/20).

¹⁰ Véase: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/279293-supervision-a-los-portales-de-transparencia-estandar-de-las-entidades-de-la-administracion-publica-segundo-semester-2018>

¹¹ Entrevista con Marcia Aguila, representante del Ministerio de Justicia (12/05/20).

¹² Plan de acción, p. 21.

3. Implementación progresiva del cuaderno de obra digital

Objetivo principal

Proponer una solución para la implementación progresiva del cuaderno de obra digital que permita que la información de la ejecución de la obra se registre de manera oportuna, transparente y segura por las personas autorizadas, y esté disponible cuando se requiera para la toma de decisiones y acciones de control.

Hitos

- 1. Identificar problemática del cuaderno de obra*
- 2. Investigar, analizar y diseñar una solución centrada en el usuario*
- 3. Desarrollar y validar los prototipos de la solución tecnológica del cuaderno de obra digital*
- 4. Desarrollar la propuesta de la solución tecnológica del cuaderno de obra digital*
- 5. Construcción del primer producto mínimo viable de cuaderno de obra digital*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|---|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información, tecnología e innovación</i> |
| Impacto potencial: | <i>Menor</i> |

Análisis del compromiso

El cuaderno de obra físico es definido como el documento físico en el que el inspector o supervisor o el residente de la obra, anota en asientos correlativos los hechos relevantes que ocurren durante la ejecución de la obra, así como las solicitudes que se requieran como consecuencia de dichas ocurrencias¹. En el uso del cuaderno de obra se han presentado casos de pérdida, adulteración, sustracción de páginas, anotaciones ilegibles, registro indebido por personas no autorizadas² asociados a corrupción y malas prácticas en la construcción³. El compromiso propone la implementación de un cuaderno de obra digital, que reduciría las incidencias de manipulaciones en su uso.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. Si bien el compromiso apunta principalmente a mejorar la calidad de la información proporcionada por el supervisor de obra a la entidad contratante (proceso estatal meramente interno), el texto del compromiso señala que como resultado de la investigación desde la perspectiva del usuario (...) se determinará la información que será de acceso público⁴.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer, aunque tiene vacíos importantes en cuanto a la apertura de gobierno que promovería. El impacto potencial es menor: es un paso gradual positivo en el área de política relevante para mejorar la problemática identificada. La digitalización ayudaría a reducir la arbitrariedad en la declaración de información del cuaderno de obra, aunque su completa desaparición seguirá dependiendo de la colaboración del personal efectivamente desplegado en la construcción. El texto del compromiso deja muchos aspectos aún por definir; de particular importancia para OGP es el relativo a la información que sería de acceso público, pero también de las características del sistema que lo harían menos susceptibles a adulteraciones.

¹ Plan de acción, p. 23.

² Plan de acción, p. 23

³ Al respecto, por ejemplo, véase esta nota de la Contraloría General de la República donde resalta: “la omisión de anotaciones en el cuaderno de obra por parte del residente y supervisor, ocasiona que no se conozca el resultado de la evaluación de riesgo y las ocurrencias de la obra. Esto podría generar el riesgo que no se adopten las medidas preventivas o correctivas necesarias para controlar, reducir y superar algún problema que se presente”. Accesible aquí:

https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2019/la+libertad/np_005-2019-cg-gcoc

⁴ Plan de acción, p. 23.

4. Implementar un portal de datos abiertos en OSCE

Objetivo principal

Implementar un portal de datos abiertos en OSCE

Hitos

1. *Sensibilización y establecimiento del Grupo de Trabajo Institucional de Datos Abiertos*
2. *Elaboración de Marco normativo interno*
3. *Elaboración del Plan de Apertura de datos abiertos de la entidad*
4. *Publicación en el portal institucional de Datos Abiertos*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|--------------------------------|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información</i> |
| Impacto potencial: | <i>Menor</i> |

Análisis del compromiso

Según el informe sobre contratación pública de la OECD para Perú de 2017, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) debía avanzar aún más en realizar un esfuerzo porque la información (que genera) sea más útil para proveedores y para la sociedad civil, añadiendo una capa adicional de control respecto a la rendición de cuentas en el sistema de contratación pública¹. En el diagnóstico de este compromiso, OSCE señala: “es difícil para la ciudadanía, entidades y proveedores monitorear y conocer información, tendencias y características detalladas de la compra pública porque se cuenta con limitada información y en un formato poco accesible para las distintas necesidades de análisis”². Uno de los mecanismos que apuntan a desarrollar el componente de acceso a la información es la creación de un portal de datos abiertos de la OSCE.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. Apunta a la divulgación de información en base a datos abiertos y/o los sistemas que sustentan la divulgación pública de datos. Así, el Gobierno publicará datos que maneja la oficina que fiscaliza las contrataciones del Estado.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer. El impacto potencial del compromiso es menor. Está centrado en la elaboración de un portal de datos abiertos, lo que representaría un cambio incremental positivo en la entrega de información sobre contrataciones públicas. Sin embargo, el texto del compromiso no maneja alguna hipótesis o estimaciones de quién -dentro de sociedad civil- podría ser usuario de esta

información y cómo este nuevo uso podría significar un giro importante en las prácticas del gobierno en materia de contrataciones (por ejemplo, incentivando la participación ciudadana o la rendición de cuentas, tal como planteaba OECD). El plan de acción solo menciona: “al hacer disponible la información, los actores públicos y sociales pueden acceder de manera más pertinente a la información provista por OSCE, para utilizarla y analizarla generando mayor entendimiento del proceso, y contribuyendo a la función de seguimiento y supervisión de la misma y mejorando los servicios de la institución”.³ Sin embargo, como señala el manual del IRM, para evaluar la participación ciudadana no serían relevantes los compromisos que suponen que la participación aumentará debido a la publicación de información sin que los mismos especifiquen el mecanismo de esa participación⁴.

En compromisos anteriores se ha asumido que la ciudadanía se interesaría por la publicación de información sectorial, cuando más bien son los usuarios habituales los que se beneficiarían de esta. Es importante conocer cómo el Gobierno estima que dicha información trascenderá al uso exclusivo de funcionarios o de sectores muy específicos de la ciudadanía (investigadores, académicos, círculos universitarios, etc.) quienes probablemente ya acceden a esa información por otros mecanismos (solicitud de información pública, por ejemplo).

5. Incorporar en el observatorio de precios de medicamentos la fiscalización por parte de la ciudadanía (consultas, quejas y denuncias)

Objetivo principal

Implementar un módulo de consultas, quejas y denuncias a fin de posibilitar a la ciudadanía participar como un agente de fiscalización de los establecimientos (farmacias y/o boticas).

Hitos

1. Fortalecimiento y optimización del módulo de reporte por Formulario en Línea
2. Mantenimiento y puesta en ejecución de la página de inicio del OPM y Automatización de los reportes de cumplimiento
3. Desarrollo de mejoras en el módulo de reporte por Excel; elaboración de Dashboard
4. Desarrollo del Módulo de Codificación OPM
5. Desarrollo de mejoras del Módulo de Gestores
6. Desarrollar e implementar el módulo de proceso sancionador de precios (Plataforma Única Integrada)
7. Desarrollo de mejoras del Módulo de reporte de carga masiva (Plataforma Única Integrada)
8. Fortalecimiento y optimización del APP AhorroMED

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|--------------------------------|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información</i> |
| Impacto potencial: | <i>Menor</i> |

Análisis del compromiso

El Observatorio de Precios de Medicamentos (OPM) del Ministerio de Salud es un portal web que permite a los ciudadanos conocer los precios de los medicamentos reportados tanto por farmacias privadas como públicas⁵. Cuenta con una versión de aplicativo móvil llamada "AhorroMED". Pese a ser iniciativas que tienen varios años⁶, el contenido del OPM todavía presenta errores, principalmente precios inexactos de algunos medicamentos. A su vez, el portal no presenta un aspecto amigable para su consulta regular.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. El compromiso -según lo detallado por los hitos- tiene por objetivo mejorar la información provista por los módulos del

OPM. Esta es una herramienta que reduce el costo de la obtención de la información en un tema sensible para los ciudadanos más vulnerables, como es el precio de los medicamentos.

El compromiso pareciera apuntar a generar un mecanismo de rendición de cuentas, respecto a los errores que las farmacias cometen al reportar en el sistema los precios de los medicamentos. Los ciudadanos podrían usar el módulo de consultas, quejas y denuncias para participar como un agente de fiscalización de los establecimientos (farmacias y/o boticas)⁷. Sin embargo, no se especifica este componente en el desarrollo de los hitos, por lo que no puede considerarse como relevante al valor de rendición de cuentas. Asimismo, el compromiso no señala qué tipo de consecuencias se derivarían de la existencia de ese mecanismo, lo que impide conocer las características del proceso de rendición de cuentas esbozado y si es congruente con los estándares de OGP.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer, aunque los hitos del compromiso están fraseados en términos de procesos informáticos específicos, lo que dificulta comprender cómo producirán resultados de apertura de gobierno (por ejemplo, aumento en el número de usuarios del OPM o fiscalización ciudadana a los precios).

El impacto potencial es menor. La justificación y las actividades del compromiso apuntan a generar un cambio incremental positivo: mejorar el portal del OPM. Asimismo, busca la disminución de errores respecto a la vigencia y reporte de precios⁸, algo que sería resultado de la colaboración de la ciudadanía. Sin embargo, el compromiso asume que las personas ayudarán en la “fiscalización” de las farmacias, algo que no necesariamente se dará si no está acompañado, por ejemplo, de campañas de sensibilización que aumenten la escala y el alcance de uso del portal o el aplicativo, así como de un uso correcto al momento de presentar sus quejas y denuncias. El compromiso no señala actividades en este aspecto.

Se recomienda al Gobierno que, durante la etapa de implementación, genere un mecanismo de rendición de cuentas alineado a los valores de OGP. Ello pasaría por adoptar dos características: a) que el mecanismo de fiscalización propuesto sea “de cara al público” (es decir, que el ciudadano pueda iniciar un reclamo y que el proceso de fiscalización subsecuente no sea exclusivamente interno), y b) que genere consecuencias frente al incumplimiento, lo que incluye -además de poner a disposición del usuario medios para expresar formalmente quejas o para informar acerca de actos inapropiados- el lograr una reparación⁹.

6. Aseguramiento en línea al SIS

Objetivo principal

Contribuir a cerrar las brechas de aseguramiento en salud de la población sin seguro.

Hitos

1. Adecuaciones normativas
2. Diseñar e implementar la Plataforma digital para afiliación virtual
3. Desarrollo de pilotos de la plataforma digital de interoperabilidad
4. Despliegue y Asistencia Técnica en Regiones
5. Taller Nacional “Fortalecimiento del proceso Aseguramiento en Salud”
6. Seguimiento y Monitoreo en Regiones

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|---|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>No es relevante a los valores de OGP</i> |
| Impacto potencial: | <i>Menor</i> |

Análisis del compromiso

El Seguro Integral de Salud (SIS) es el seguro gratuito que provee el Estado peruano a las personas más pobres del país. Recientemente el Gobierno anunció su universalización efectiva para el año 2020¹⁰. Para lograr ese objetivo, se necesita incluir al 12% de la población que no cuenta con ninguna de los esquemas de aseguramiento que ofrece Perú a sus residentes¹¹. En el caso de la población más pobre, obtener el SIS requiere previamente la obtención de la “Clasificación Socioeconómica” (CSE) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. La CSE garantiza que el aseguramiento gratuito efectivamente vaya a quienes no puedan costear un seguro por si mismos. Sin embargo, obtener la CSE suele presentar demoras¹².

El compromiso no es relevante a los valores de OGP. Establece una herramienta de afiliación electrónica al SIS, sin embargo, esto no está acompañado de un mecanismo significativo de acceso a la información pública, de participación ciudadana o de rendición de cuentas.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer, aunque algunos hitos están planteados en términos muy generales. Así, algunos parecieran apuntar a mecanismos de acceso a información y participación (hito 5, por ejemplo, sobre el taller nacional sobre aseguramiento en salud); sin embargo, no se detalla más información para valorar la calidad de estas. El compromiso es particularmente ambiguo respecto a quién haría

la afiliación al seguro: si el usuario directamente (al menos en alguna de sus etapas¹³) o un funcionario en representación del usuario.

El impacto potencial del compromiso es menor. Si bien el aseguramiento en línea sería un cambio positivo en la práctica del gobierno, no queda claro cuál es el objetivo dentro del 12% de personas que faltan por asegurar sobre el que se usaría este recurso digital. La digitalización pareciera apuntar a reducir costos de coordinación, particularmente fuera de la capital (dos hitos hablan del trabajo “en regiones”). Algunos estudios muestran que el avance del SIS, particularmente en zonas rurales remotas¹⁴, ha alcanzado niveles importantes por lo que los retos de afiliación que subsisten no tienen que ver necesariamente con dificultades operativas para afiliar a población alejada de los centros urbanos. En otras palabras, los retos serían más sustanciales que la simple digitalización del proceso. Por otro lado, otro de los grandes retos para la afiliación al SIS es la carencia de información socioeconómica de las personas, debido a los altos niveles de informalidad de las actividades económicas en el país¹⁵, lo que nuevamente apunta a problemas más sustanciales sobre los que la digitalización sólo representa un paso incremental positivo.

¹ OCDE (2017). *La Contratación Pública en el Perú. Reforzando Capacidad y Coordinación*. Accesible aquí: <http://www.oecd.org/countries/peru/la-contratacion-publica-en-el-peru-9789264281356-es.htm>

² Plan de acción, p. 25.

³ Plan de acción, p. 25.

⁴ Manual de procedimientos del IRM (2017), p. 35.

⁵ Véase: <http://observatorio.digemid.minsa.gob.pe/>

⁶ El portal fue creado en 2010.

⁷ Plan de acción, p. 27.

⁸ Plan de acción, p. 27.

⁹ Véase al respecto el manual del IRM sobre el valor de rendición de cuentas.

¹⁰ “SIS afiliará a todos los peruanos que no cuenten con seguro médico, anuncia Vizcarra”. *Gestión*, 28/07/2019. Accesible aquí: <https://gestion.pe/economia/sis-afiliara-peruanos-cuenten-seguro-medico-anuncia-vizcarra-274439-noticia/>

¹¹ Además del SIS, otros esquemas de aseguramiento incluyen al seguro social para trabajadores (ESSALUD), los seguros de las Fuerzas Armadas y Policiales y los seguros privados. Plan de acción, p. 30.

¹² Sobre estas demoras, véase el compromiso 13 del presente plan de acción, dirigido precisamente a facilitar la obtención de la CSE a las familias más pobres del país.

¹³ El hito 2 (“Diseñar e implementar la Plataforma digital para afiliación virtual”) pareciera apuntar a ello.

¹⁴ Mezones-Holguín, E., Amaya, E., Bellido-Boza, L., Mougnot, B., Murillo, J. P., Villegas-Ortega, J., & Del Carmen Sara, J. C. (2019). Cobertura de aseguramiento en salud: El caso peruano desde la Ley de Aseguramiento Universal. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 36(2), 196-206. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2019.362.3998>

¹⁵ Véase, por ejemplo: “La utopía del seguro universal: el SIS cubre al 55,6% de la población”. *El Comercio*, (16/12/18) Accesible aquí: <https://elcomercio.pe/economia/peru/utopia-seguro-universal-sis-cubre-55-6-poblacion-noticia-588186-noticia/?ref=ecr>

7. Información Georreferenciada sobre la oferta de salud más próxima según ubicación

Objetivo principal

Información de calidad georreferenciada sobre el establecimiento de salud del primer nivel de atención más próximo al domicilio de la ciudadanía, que se denomina: “establecimiento de salud puerta de entrada”, así como el tiempo, distancia y ruta de traslado respectivo, en el ámbito de las Redes Integradas de Salud en Lima Metropolitana

Hitos

1. Desarrollo de la Aplicación GEORIS Móvil - Análisis y Desarrollo del Sistema
2. Desarrollo de la Aplicación GEORIS Móvil - Puesta en Producción

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|--------------------------------|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información</i> |
| Impacto potencial: | <i>Menor</i> |

Análisis del compromiso

En 2018, el Gobierno peruano creó las “Redes Integrales de Salud”, un nuevo sistema administrativo para el sector salud que busca diferenciar entre atenciones de corta duración (12 a 24 horas) y atenciones de cuidado especializado (hospitales e institutos públicos). Respecto a las primeras se busca asignar la población a los establecimientos de salud que serán puerta de entrada al sistema sanitario donde se les brindará de forma obligatoria un conjunto de intervenciones por etapa de vida para mantener a la población sana, dichas intervenciones estarán a cargo de un equipo multidisciplinario¹. Ante ello, el Gobierno detectó que las personas tienen problemas para identificar el centro de salud “de entrada” más cercano y pertinente para el problema médico que afrontan.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. El mismo busca crear un aplicativo (GEORIS Movil) para que los ciudadanos puedan geolocalizar el establecimiento de salud del primer nivel de atención más cercano a su domicilio (menos de 30 minutos) en Lima Metropolitana. Adicionalmente el sistema les proveerá de información sobre el tiempo, distancia y ruta para el traslado. La información del aplicativo ayudaría al ciudadano a conocer el centro de atención de primer nivel más cercano a su domicilio, de tal forma que las personas no saturan centros de atención de mayor complejidad.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer y su impacto potencial es menor. El compromiso no presenta un diagnóstico certero en torno a que las personas no sepan dónde atenderse ni que esta problemática sea central en materia de

salud pública en Perú. Si bien la información a publicarse podría ser de utilidad y su provisión a través de un aplicativo es un cambio incremental positivo, el texto del compromiso no cuenta explícitamente de una teoría de cambio que justifique el valor agregado de la iniciativa respecto a las prácticas actuales del Gobierno. Por otro lado, cabe preguntarse si existe otro tipo de soluciones más costo-eficientes para el problema planteado (por ejemplo, campañas a nivel distrital para hacer conocer los centros de atención primaria).

Finalmente, otra pregunta surge en torno a si el objetivo del compromiso (que las personas se informen sobre el establecimiento de salud del primer nivel de atención más próximo a sus domicilios) se podría abordar desde un acercamiento más sensible de las poblaciones menos familiarizadas con las tecnologías de información (adultos mayores, principalmente). Es de esperar que las personas más familiarizadas con los aplicativos móviles puedan encontrar en Google Maps o Waze la ubicación del centro de atención primaria más cercano que pueda tratar sus dolencias.

8. Fortalecimiento del portal “Identicole” orientado a la satisfacción de sus usuarios (padres y/o madres de familia) a través de la atención y seguimiento de los casos reportados por estos/as

Objetivo principal

Diseñar una herramienta que permita el seguimiento de las acciones que el Ministerio de Educación se encuentre realizando para atender las consultas y/o reclamos ingresados en el “Identicole” a través de sus instancias de gestión educativa descentralizada; haciéndolas transparentes a los usuarios.

Formular normativa que recoja las precisiones y/o modificaciones a los criterios de gestión de las consultas y reclamos que deriven de la modificación funcional requerida para definir la herramienta antes mencionada.

Hitos

- 1. Levantamiento y sistematización de información para el análisis del proyecto de nueva funcionalidad*
- 2. Generación de prototipo para el diseño de nueva funcionalidad*
- 3. Definición del aplicativo informático que será utilizado para implementar la nueva funcionalidad*
- 4. Modificación de la normativa para la implementación de la nueva funcionalidad por parte de las instancias de gestión educativa descentralizada.*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|---|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información, rendición de cuentas públicas</i> |
| Impacto potencial: | <i>Transformador</i> |

Análisis del compromiso

El Ministerio de Educación (MINEDU) ha venido implementando el portal “Identicole” como plataforma de acceso a la información sobre las escuelas (públicas y privadas) en Perú. A través del portal², las personas pueden conocer las instituciones educativas acreditadas en su localidad y otros datos de interés (monto de la pensión, dirección geolocalizada, etc.) que ayuden a los padres de familia a elegir la opción más conveniente para sus hijos. Identicole, además, ofrece a los usuarios la posibilidad de reportar irregularidades en el servicio educativo³, como por ejemplo, casos de violencia escolar. A la fecha, no obstante, los padres de familia no pueden hacerle seguimiento a las denuncias que hacen en el portal: las

denuncias recolectadas por el sistema son procesadas internamente por las instancias educativas descentralizadas. Asimismo, no hay plazos fijos para la respuesta a los ciudadanos por parte de las UGEL, así como tampoco consecuencias en el incumplimiento de este respuesta⁴.

El compromiso busca que la plataforma Identicole sirva como mecanismo de rendición de cuentas de los ciudadanos. Según el texto del plan de acción, actualmente el sistema no ofrece un adecuado seguimiento de las acciones que el Ministerio de Educación se encuentre realizando a través de sus instancias de gestión educativa descentralizada para gestionar la respuesta a dicha detección [de irregularidades] y reporte⁵. Asimismo, Identicole -como iniciativa creada desde hace algunos años- es una herramienta de acceso a la información sobre el estado de los centros de educación básica en el país.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer. El impacto potencial del compromiso es transformador y su objetivo principal es: “diseñar una herramienta que permita el seguimiento de las acciones que el Ministerio de Educación se encuentre realizando para atender las consultas y/o reclamos ingresados en el “Identicole” a través de sus instancias de gestión educativa descentralizada; haciéndolas transparentes a los usuarios”⁶. El texto del compromiso apunta a cumplir los dos requisitos fundamentales de la definición de rendición de cuentas que maneja OGP: sería un mecanismo de cara al público (las personas inician el procedimiento a través de un reclamo que será trazable a través de la nueva funcionalidad del Identicole) y -aunque no es tan claro en el texto del plan de acción- también apuntaría a generar consecuencias (el ciudadano verá evaluado su reclamo ante las instancias del Ministerio de Educación; si el pedido es atendido, es de esperar que el Estado cambiará la práctica anómala detectada). Adicionalmente, es el primer compromiso sobre rendición de cuentas que plantea Perú desde su segundo plan de acción (2015-2017).

De completarse en su totalidad, el compromiso sería un cambio sustancial y ambicioso a la forma en que los padres de familia se relacionan con las instancias de gestión educativa descentralizada. Se recomienda al Gobierno:

a) Implementar el compromiso según el diseño presentado en el plan de acción. Según representantes del Ministerio de Educación, no estaba aún definido que el sistema de reporte y seguimiento de quejas vaya a ser de cara al público⁷. De ser una funcionalidad meramente interna, el compromiso perdería tanto su relevancia al valor de rendición de cuentas, como su impacto potencial transformador en la apertura del Gobierno.

b) Garantizar que la información de las quejas presentadas por los ciudadanos sea también sistematizada y expuesta en el portal Identicole (guardando la reserva del denunciante y la institución denunciada, de ser el caso). Ello mejoraría el componente de acceso a la información del compromiso. Por otro lado, se sugiere que el Ministerio de Educación elabore un informe periódico sobre su gestión de esas quejas y tome responsabilidad sobre sus acciones y omisiones como vigilante del portal. Este elemento ayudaría a perfilar mejor el componente de rendición de cuentas vinculado a la necesidad de que estos mecanismos generen consecuencias frente al incumplimiento o inacción por parte del Estado.

c) Apoyar y capacitar a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en el uso de este nuevo módulo de la plataforma. Las UGEL tienen actualmente muchas responsabilidades, por lo que podrían verse desbordadas por la implementación sin acompañamiento de este mecanismo. El compromiso podría iniciar en algunas UGEL específicas en el país, a modo de piloto⁸.

9. Sistema de Información Universitaria

Objetivo principal

Desarrollo, implementación, promoción y difusión de sistema de información universitario que permita a estudiantes universitarios y universidades acceder a información para toma de decisiones.

Hitos

1. Implementación portal de difusión
2. Desarrollo y propuesta de directivas y reglamentos
3. Implementación progresiva de módulos

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|--------------------------------|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información</i> |
| Impacto potencial: | <i>Menor</i> |

Análisis del compromiso

Desde su creación en 2015, la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU) supervisa la calidad de las universidades que operan en Perú. Su principal función ha sido la de acreditar que las universidades del país cumplan con requisitos de calidad mínimos para operar (y, en consecuencia, ordenar el cierre de aquellas que no llegan a estos estándares mínimos). En el cumplimiento de ese rol, SUNEDU recopila información verificada sobre estas, que posteriormente publica en su portal web. Sin embargo, el portal aún no cuenta con toda la información de interés al ciudadano.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información. Este busca crear un nuevo portal con información de mayor calidad y continuamente actualizada como parte de las labores de recolección de información de la SUNEDU. Entre la información nueva agregada estarán: “programas académicos, mallas curriculares, locales, laboratorios, estudiantes, grados y títulos, docentes, personal administrativo, entre otros, como parte de los procesos que realiza SUNEDU ante las universidades, instituciones de educación superior y ciudadanía”⁹.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer y su impacto potencial es menor. Parte de la “teoría de cambio” del compromiso es asumir que los jóvenes o sus padres no cuentan con esta información (el problema público es la falta de acceso a información completa e integrada por parte de la ciudadanía sobre la educación superior universitaria¹⁰). En ese sentido, el compromiso es un paso incremental positivo para sistematizar y publicar información en línea sobre las universidades acreditadas por SUNEDU.

Algunas de estas no tienen portales amigables al usuario, por lo que el compromiso efectivamente ayudaría a divulgar información proactivamente.

No obstante, si bien es un cambio incremental positivo que la institución encargada de velar por la calidad universitaria sea la que presente información certificada sobre las universidades, no queda claro que el compromiso aborde un componente central de la problemática de la educación universitaria en el país¹¹. El compromiso no detalla tampoco niveles de agregación / desagregación de información que permitan garantizar que la iniciativa contribuiría de manera importante o significativa con datos que los postulantes no recibirían a través de otras fuentes (las mismas universidades, principalmente). Finalmente, del texto del compromiso no queda claro cuán rápido el SUNEDU actualizará esta información, lo que en principio dependerá de los tiempos que tome la supervisión de las universidades.

¹ Cosavalente-Vidarte, O., Zevallos, L., Fasanando, J., & Cuba-Fuentes, S. (2019). Proceso de transformación hacia las redes integradas de salud en el Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, 36(2), 319-325. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2019.362.4623>

² Accesible aquí: <http://identicole.minedu.gob.pe>

³ Plan de acción, p. 34.

⁴ Entrevista con representantes del MINEDU (15/05/20).

⁵ Plan de acción, p. 34.

⁶ Plan de acción, p. 34.

⁷ Entrevista con representantes del Ministerio de Educación, 15/05/20.

⁸ Entrevista con Carolina de Belaúnde, investigadora del Instituto de Estudios Peruanos.

⁹ Plan de acción, p. 37.

¹⁰ Plan de acción, p. 37.

¹¹ Entre esta problemática central destaca, por ejemplo, los problemas derivados del cierre de universidades que no cumplieron los requisitos: principalmente la recolocación de sus estudiantes en otras universidades acreditadas.

10. Articulación de plataformas de las entidades generadoras de información ambiental en los diferentes niveles de gobierno, para una mejor oferta y acceso de información a la ciudadanía

Objetivo principal

Articular con las entidades generadoras de información ambiental en los diferentes niveles de gobierno, mediante mecanismos que permitan compartir y/o interoperar, para consolidar y/o difundir información ambiental estadística, documental y/o geoespacial relevante para una mejor oferta y acceso de información a la ciudadanía a través de la plataforma del Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA.

El compromiso busca implementar servicios web y/o interfaces de registro entre las plataformas informáticas del Ministerio del Ambiente (SINIA, SIGERSOL, otros); el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA y el Servicio Nacional de Certificación Ambiental – SENACE, que permitan integrar, interoperar y/o compartir información ambiental relevante para el uso de la ciudadanía.

Hitos

1. *Ejecución del Proyecto de Inversión Pública para la Implementación del Sistema Integrado de Fiscalización Ambiental – SIFA*

2. *Articular los sistemas de información del OEFA (INAPS y el nuevo SIFA) y del SENACE (EVA) mediante la interoperabilidad para integrar la información de la certificación y fiscalización ambiental en los diferentes niveles de gobierno.*

3. *Sistema de información de gestión de residuos sólidos -SIGERSOL MINAM y Sistema de información de supervisión online- SISO Pigars interoperables, con la finalidad de contar con información oportuna sobre la gestión y fiscalización de los residuos sólidos para atender las solicitudes de información de la ciudadanía.*

4. *En el marco del SINIA, compartir o interoperar con su plataforma informática los servicios y/o sistemas de información de las entidades generadoras de información ambiental en los diferentes niveles de gobierno, que permita a la ciudadanía acceder y visualizar de manera sencilla la información ambiental estadística, documental y/o geoespacial relevante.*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|-------------------------|
| Verificable: | Sí |
| Relevante: | Acceso a la información |

| | |
|--------------------|-----------------|
| Impacto potencial: | <i>Moderado</i> |
|--------------------|-----------------|

Análisis del compromiso

La generación de información ambiental en Perú está desarticulada entre varias agencias del Gobierno nacional además de niveles de gobierno, lo que se traduce en diferentes métodos de categorización y publicación de la data. Si bien ha habido avances en materia de interoperabilidad (por ejemplo, con la plataforma de denuncias ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA), otras instancias nacionales manejan sus propios sistemas de recolección y difusión:

- OEFA maneja el INAPS y el nuevo Sistema Integrado de Fiscalización Ambiental – SIFA,
- El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE tiene la Ventanilla Única de Certificación Ambiental (EVA),
- El Ministerio del Ambiente (MINAM) tiene el Sistema de Información de Gestión de Residuos sólidos - SIGERSOL y el Sistema de información de supervisión online SISO Pigars.

El compromiso está alineado con la visión estratégica del Ministerio del Ambiente -reflejado en su Plan Estratégico Institucional¹- que busca que 40 entidades públicas (lo que incluye a los 26 gobiernos regionales de Perú) interoperabilicen e intercambien su información ambiental al año 2022. Asimismo, atiende una de las principales recomendaciones de OCDE para Perú: mejorar la calidad de sus datos ambientales, como ya se ha hecho para sus datos económicos y sociales. Para ello, el MINAM cuenta con un Proyecto de Inversión Pública, apoyado por el Banco Mundial, que ayudará con un centro de datos para el sector Ambiente².

El compromiso es relevante al acceso a la información pública. En buena medida el compromiso continúa con las actividades del tercer plan de acción de Perú (compromiso 2) que también apuntaba a continuar y mejorar la interoperabilidad del SINIA. El agregado de este nuevo compromiso está en la articulación entre las plataformas de OEFA y SENACE (particularmente con esta última, cuyo proceso de interoperabilidad con el MINAM es reciente), además de las plataformas sobre gestión de residuos sólidos SIGERSOL (del Ministerio del Ambiente) y SISO-PIGARS (de OEFA). Adicionalmente, el compromiso se plantea la interoperabilidad de la información en los diferentes niveles de gobierno: no sólo el nacional sino también el regional y municipal, a través del fortalecimiento de los sistemas de información regional.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer y su impacto potencial es moderado. El compromiso sigue la senda de trabajo del plan anterior: apoyar la interoperabilidad de nuevas plataformas para mejorar la cantidad y calidad de la información provista por el SINIA. El compromiso del plan de acción anterior logró una mejoría notoria en los accesos al SINIA: 705.621 personas accedieron a la plataforma durante 2019, lo que representó casi un 13% más que en el año anterior³.

Si bien este un paso importante (particularmente por la novedad de la inclusión de la información de SENACE y de las plataformas de residuos sólidos, así como la continuidad de la mejora de los portales de información ambiental regional), el alcance del compromiso todavía está limitado a los usuarios habituales de la misma. Según el Gobierno, la información del SINIA tiene un creciente número de usuarios (algunos, que usan sistemáticamente la información del portal): universidades, investigadores y tomadores de decisiones⁴. Para dos OSC participantes en el proceso de creación de este compromiso, el mismo estuvo concebido

por las contrapartes estatales principalmente desde la interoperabilidad, antes que en la mejora en el acceso y difusión de la misma⁵. Incluso a diferencia del compromiso 2 del plan de acción anterior, el actual carece de referencias a campañas de difusión o mejoras en la comunicación intercultural que permitan avizorar un fortalecimiento del acceso a la información a la ciudadanía, más allá de los usuarios habituales. Más aún, cuando un componente específico de este compromiso (gestión de residuos sólidos) fue uno de los primeros aportes que aparecieron en los talleres con la sociedad civil fuera de Lima.

¹ MINAM (2019). *Plan Estratégico Institucional del MINAM 2019-2022*. Accesible aquí: http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Plan_Estrat%C3%A9gico_Institucional_MINAM_2019.pdf

² Entrevista con representantes del Ministerio del Ambiente (07/05/20)

³ MRI (2020). Informe de implementación de Perú2017–2019, p. 11. Accesible aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/06/Peru_Implementation_Report_2017-2019_for-public-comment.pdf

⁴ Entrevista con representantes del Ministerio del Ambiente (07/05/20)

⁵ Entrevista con representantes de SPDA (22/04/20) y DAR (24/04/20).

11. Plataforma virtual de acceso a información sobre la gestión de conflictos socioambientales

Objetivo principal

MINAM difunde información priorizada a través de una plataforma virtual sobre el tratamiento y seguimiento de conflictos socioambientales.

Hitos

1. Una base de datos sobre la gestión de conflictos socioambientales
2. Elaboración de una plataforma de gestión de conflictos socioambientales.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|--------------------------------|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información</i> |
| Impacto potencial: | <i>Menor</i> |

Análisis del compromiso

En los últimos veinte años, Perú ha visto la multiplicación de conflictos socioambientales entre comunidades, empresas privadas y el Estado. Estos conflictos involucran a partes que se enfrentan por hechos vinculados a la escasez, el deterioro o la privación de los recursos naturales¹, como puede ser el uso del agua en actividades extractivas o aumentos en el nivel de contaminación de una industria. Ante ello, el Estado ha buscado potenciar sus mecanismos de detección, prevención y seguimiento de conflictos en todo el país, en muchos casos a través de “mesas de diálogo”. Así, destaca la labor de monitoreo y sistematización de la Defensoría del Pueblo² y de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)³, además de los sectores sobre los que recae la competencia en materia del conflicto (Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Trabajo, etc.) Sin embargo, la data sobre conflictos socioambientales suele diferir: particularmente aquella entre el MINAM y la Defensoría del Pueblo.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. El mismo propone crear una base de datos y una plataforma de gestión de conflictos socioambientales. A través del compromiso se busca aportar elementos (actas de acuerdos arribados en los espacios de diálogo, seguimiento de compromisos establecidos, estudios de impacto ambiental, entre otros⁴) a una plataforma en línea que permita a la ciudadanía informarse a través de una fuente confiable sobre el estado de un conflicto social. Incluirá un mecanismo de seguimiento, un sistema de alerta temprana, integración de datos medioambientales relevantes (agua, aire, suelo), etc. Esta información será integrada al SINIA y también cuenta con el apoyo del Proyecto de Inversión Pública del Banco Mundial⁵.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer y su impacto es menor. El texto del compromiso asocia la utilidad de la plataforma de gestión de conflictos a la provisión de información sobre la gestión de los estos a la ciudadanía, principalmente aquella que participan en espacios de diálogo, y servidores públicos del Sector Ambiental y del Ejecutivo⁶. Efectivamente, tener una plataforma virtual con estas características sería un paso adelante en la apertura del gobierno; sin embargo, no queda claro que esta representa un cambio de prácticas significativo.

En el caso de los conflictos socioambientales, estos suelen involucrar a comunidades con poca conexión a internet y/o alejadas de los centros urbanos, lo que dificulta avizorar cómo podrían hacer suya una plataforma virtual como la que presenta el compromiso. Por otro lado, el compromiso no menciona actividades que busquen alcanzar proactivamente a esta población, más allá de la publicación en línea. El compromiso tampoco señala cómo se articula con el trabajo de la Defensoría del Pueblo o de la Presidencia del Consejo de Ministros, que vienen reportando y mediando en conflictos sociales desde hace años (incluso antes que la creación del Ministerio del Ambiente). En ese sentido, no queda claro que el aporte del compromiso sea lo suficientemente ambicioso respecto al *statu quo* actual de prácticas del gobierno. El investigador del IRM considera que el compromiso no aborda la centralidad de la problemática de los conflictos socioambientales en el país, por lo que su impacto en la apertura del gobierno es menor.

¹ “Conflictos socioambientales activos”. Accesible aquí: <https://sinia.minam.gob.pe/indicadores/conflictos-socioambientales-activos>

² Véase al respecto el más reciente reporte mensual de conflictos sociales en el Perú (marzo de 2020), elaborado por la Defensoría del Pueblo. Accesible aquí: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-193-marzo-2020.pdf>

³ Véase al respecto el más reciente reporte mensual de conflictos sociales en el Perú “Willaqniki” (marzo de 2020), elaborado por la PCM. Accesible aquí: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/651809/Willaqniki_No.3_Marzo_2020.pdf

⁴ Entrevista con representantes de la OSC DAR (24/04/20).

⁵ Entrevista con representantes del Ministerio del Ambiente (07/05/20)

⁶ Plan de acción, p. 42.

12. Portales web, promovidos por espacios multiactor sub-nacionales, con información de recursos públicos (cantidad y uso) provenientes de la actividad extractiva minera e hidrocarburífera

Objetivo principal

Desarrollar y fortalecer medios comunicacionales (páginas web) que contienen información (accesible, amigable y desarrollada a través de plataformas regionales multiactor) sobre transferencias y usos (gasto) de los recursos públicos derivados de las actividades extractivas, principalmente minería e hidrocarburos. Esto con el fin de poner al alcance de la ciudadanía información de manera oportuna y amigable; y con ello promover mejor vigilancia, discusión y uso responsable de recursos públicos como el canon, sobrecanon y regalías.

Hitos

1. Portales web, promovidos desde espacios multiactor regionales, con información accesible de recursos públicos (cantidad y uso), vinculados a actividades extractivas.
2. Determinación de información relevante a considerar en las web's por parte de los espacios multisectoriales subnacionales.
3. Desarrollo de elementos comunicacionales a ser difundidos en la plataforma web (infografías, documentos de datos abiertos, etc.)
4. Desarrollo de la plataforma web y publicación de la información.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|--|
| Verificable: | Sí |
| Relevante: | Acceso a la información, participación ciudadana |
| Impacto potencial: | Menor |

Análisis del compromiso

Buena parte de los ingresos fiscales de Perú -tanto del Gobierno nacional como de los subnacionales- dependen de la renta minera e hidrocarburífera¹. Sin embargo, la información de los ingresos y usos de dicha renta no está lo fácilmente disponible para el ciudadano. Esto lleva a que haya casos de desinformación que terminan en conflictos entre comunidades y las empresas extractivas.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública y participación ciudadana. Este busca crear dos portales web² con información subnacional sobre renta minera y sus usos, a través de un formato amigable al usuario, validados por las llamadas "comisiones regionales multiactor" que vienen trabajando EITI a nivel subnacional.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer y su impacto potencial es menor. Si bien no lo menciona explícitamente, el compromiso continúa con las actividades del compromiso EITI del segundo y tercer plan de acción de Perú. Las comisiones regionales multiactor se han venido implementando en los últimos años y han ayudado en la elaboración de informes regionales sobre renta extractiva en las regiones Apurímac, Arequipa, Moguegua y Piura.

El valor agregado, en esta ocasión, radicaría en la creación de portales web subnacionales (hasta ahora la información se diseminaba a través de reportes accesibles en pdf). Este cambio representa un avance incremental positivo: efectivamente, de completarse las actividades, la información sería de mejor legibilidad para el ciudadano. No obstante, de la lectura del texto del compromiso, no queda claro que este cambio en la presentación de la información signifique un giro importante o significativo de las prácticas del gobierno. Más aún, esta información suele ser de interés en los territorios donde efectivamente se extrae el mineral o gas³, los cuales son áreas rurales donde el acceso a internet y capacidades digitales son menores que en las zonas urbanas. Otras menciones del compromiso (por ejemplo, en el hito 3 sobre generación de datos abiertos) apenas son desarrolladas en el texto, lo que impide considerar que las actividades tengan un impacto mayor.

13. Mejora de la atención a la ciudadanía a través de la implementación progresiva del Sistema Integrado de Empadronamiento Electrónico (SIEE) y el fortalecimiento de capacidades de las ULEs

Objetivo principal

La Dirección General de Focalización, a través de la Dirección de Operaciones de Focalización, continuará con la implementación gradual del Sistema Integrado de Empadronamiento Electrónico (SIEE), durante los años 2020-2021, en los 1,809 ULE de los Gobiernos Locales, que tienen acceso a Internet (Información al 03/10/2019). Dicha actividad se realizará como parte de las actividades de fortalecimiento técnico a las ULEs.

Ello con la finalidad que el resultado de la clasificación socioeconómica (CSE) se encuentre a disposición de las Intervenciones Públicas, para la afiliación de sus potenciales usuarios.

Hitos

1. Continuidad de la Implementación del SIEE en 1,809 ULE cuentan con acceso a internet
2. Implementación de la Fase V
3. Implementación de la Fase VI
4. Implementación de la Fase VII
5. Seguimiento y capacitación, para continuidad en el uso del SIEE

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|---|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>No es relevante a los valores de OGP</i> |
| Impacto potencial: | <i>Moderado</i> |

Análisis del compromiso

Desde hace doce años (con la creación del programa de transferencias condicionadas “Juntos”), el Estado peruano viene ofreciendo una serie de beneficios focalizados hacia las poblaciones más pobres del país⁴. Para garantizar que las personas más necesitadas reciban estos beneficios, son clasificadas según su nivel de vulnerabilidad a través de la llamada Clasificación Socioeconómica (CSE). Sin embargo, las instituciones públicas (principalmente, las Unidades Locales de Empadronamiento - ULE, ubicadas dentro de las municipalidades) pueden demorar hasta seis meses en evaluar la CSE de las personas, lo que expone a las poblaciones más vulnerables a situaciones de riesgo y mayor exclusión.

El compromiso no es relevante a los valores de OGP. Este propone el empadronamiento electrónico para reducir los tiempos en la obtención de la CSE. Sin embargo, el compromiso no especifica cómo esta información podría ser de acceso público: la digitalización está pensada más bien para utilidad del funcionario público responsable del empadronamiento. El compromiso señala que los sistemas informáticos se pondrán a disposición tanto de los servidores públicos como de la ciudadanía, con el fin último de mejorar los servicios que se brinda⁵, lo cual no es acompañado de mayores detalles que permitan concluir que operará efectivamente un mejor acceso a la información. Actualmente los ciudadanos acceden a su CSE personal (con tres posibles categorías: pobre extremo, pobre no extremo, no pobre) pero no a la data que lleva a otorgarles esa clasificación⁶.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer, aunque tiene vacíos importantes en cuanto a la apertura de gobierno que promovería. El impacto potencial del compromiso es moderado. Efectivamente avanzar hacia el empadronamiento electrónico sería un gran paso adelante para agilizar la obtención de la CSE, pero la escala del compromiso es limitada. Si bien el componente tecnológico es crucial, la experiencia ha demostrado que también existen problemas internos en las ULE (compromiso de la autoridad local con apoyarlas, demandas de los ciudadanos por ser incluidos en el registro independientemente de su condición) que dificultan el objetivo trazado⁷, factores que son independientes de la adopción de nueva tecnología a través del MIDIS.

¹ Véase al respecto: “IPE: ¿Cuánto pagan en impuestos las mineras en el Perú?”. El Comercio, 28/08/19. Accesible aquí: <https://elcomercio.pe/economia/peru/ipe-pagan-impuestos-mineras-peru-renta-regalias-canon-devolucion-igv-ipe-snmpe-noticia-669879-noticia/>

² Plan de acción, p. 44

³ En estos territorios se recibe el “canon minero” que es la repartición a nivel subnacional del 50% del impuesto a la renta de las empresas extractivas.

⁴ Entre ellos, el programa Pensión 65 (para adultos mayores), Qali Warma (desayunos escolares), Cuna Más (guarderías infantiles), etc.

⁵ Plan de acción, p. 47.

⁶ Entrevista con Carolina Trivelli, ex Ministra de Desarrollo e Inclusión Social (2011-2013), 28/04/20.

⁷ Entrevista con Carolina Trivelli, ex Ministra de Desarrollo e Inclusión Social (2011-2013), 28/04/20.

14. Fortalecer los servicios de la CUD y PNP con enfoque intercultural y herramientas de medición de la satisfacción ciudadana

Objetivo principal

Fortalecimiento de los servicios de la Central Única de Denuncias y la Policía Nacional del Perú con un enfoque intercultural e implementación de herramientas de medición de la satisfacción ciudadana.

Hitos

1. Incorporar operadores que dominen lenguas originarias
2. Diseño e implementación de herramientas de medición de satisfacción ciudadana en la PNP.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|---|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>No es relevante a los valores de OGP</i> |
| Impacto potencial: | <i>Menor</i> |

Análisis del compromiso

La relación del ciudadano con la Policía Nacional en Perú ha estado marcada tradicionalmente por la desconfianza: hasta 2016, 65% de la población desconfiaba de la policía¹. Algunos de los problemas de esta relación incluyen la percibida mala atención en comisarías². El Ministerio del Interior ha venido trabajando en la mejora de los protocolos, las comunicaciones y servicios de la institución policial de forma tal de transformar sus procesos para que sean amigables a la ciudadanía. Uno de estos cambios ha sido la implementación de la Central Única de Denuncias (CUD), definida como una plataforma de atención virtual y telefónica creada por el Ministerio del Interior (MININTER) para que la ciudadanía presente quejas y denuncias por atención indebida en comisarías, corrupción y conductas inapropiadas, trata de personas, crimen organizado y microcomercialización de drogas.³

El compromiso presenta dos componentes. En primer lugar, busca el fortalecimiento de los servicios prestados en lenguas originarias a través de la contratación de personal para la Central Única de Denuncias (CUD) que hable dichas lenguas; y, en segundo lugar, apunta a generar mecanismos de recolección de opiniones sobre el servicio brindado en las comisarías.

El compromiso no es relevante a los valores de OGP. Respecto al primer componente, el uso de lenguas originarias ayudaría a la policía a interactuar con poblaciones no hispanohablantes; sin embargo, no queda claro que -como producto de este nuevo servicio- la policía mejore los niveles de acceso a la información, participación ciudadana o rendición de cuentas, según las definiciones que OGP maneja. El segundo componente –implementación de herramientas de medición de satisfacción ciudadana – pareciera apuntar a un mecanismo de participación de

tipo “consultas”, según la escala del IAP2. Sin embargo, este mecanismo no está acompañado de medidas que abran la toma de decisiones a todas las partes interesadas de la ciudadanía⁴ por lo que no cumple con el requisito fundamental para reconocer el valor, según OGP.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer, aunque tiene vacíos importantes en lo que se refiere al mecanismo de recolección de opiniones de usuarios. El impacto potencial es menor. Por un lado, incluir personal que domine lenguas distintas al español en la CUD es un cambio positivo: en zonas urbanas y periurbanas del centro y sur de Perú, existe una cantidad no menor de población cuya lengua materna no es el español⁵. Es menos clara la relevancia del compromiso para zonas rurales, donde las lenguas quechua, aymara y las lenguas amazónicas son lenguas vehiculares, y las denuncias se hacen en la comisaría del pueblo antes que en la CUD.

Por otro lado, el segundo componente del compromiso no está detallado y podría apuntar a cosas muy básicas: por ejemplo, un mecanismo “semáforo”⁶ para señalar cómo fue la experiencia del usuario. Sin embargo, durante el período de implementación, este componente tiene potencial para alinearse al valor “rendición de cuentas”, tal como lo entiende OGP.

Se recomienda al Gobierno que, durante la etapa de implementación, genere un mecanismo de rendición de cuentas para el segundo componente de este compromiso (implementación de herramientas de medición de la satisfacción ciudadana) alineado a los valores de OGP. Ello pasaría por adoptar dos características: a) que el mecanismo sea “de cara al público” (es decir, que el ciudadano pueda iniciar un reclamo y que el proceso de fiscalización subsecuente no sea exclusivamente interno), y b) que genere consecuencias frente al incumplimiento, lo que incluye -además de poner a disposición del usuario medios para expresar formalmente quejas o para informar acerca de actos inapropiados- el lograr una reparación⁷.

¹ “Ipsos Perú: el 66% de los limeños desconfía de la policía”. *El Comercio* (23/09/16) Accesible aquí:

<https://elcomercio.pe/peru/ipsos-peru-66-limenos-desconfia-policia-262341-noticia/>

² El Ministerio del Interior, por ejemplo, mencionaba que hasta junio de 2018 se habían registrado “54 quejas por el mal trato brindado en las dependencias policiales por casos de violencia contra la mujer. La policía ha sancionado este año a 112 agentes que se negaron a tramitar denuncias de todo tipo en el país.” *El Comercio*, 18/06/2018, accesible aquí:

<https://elcomercio.pe/lima/judiciales/hay-54-quejas-mala-atencion-comisaria-casos-violencia-mujer-noticia-528718-noticia/>

³ Gobierno de Perú. <https://www.gob.pe/908-ministerio-del-interior-central-unica-de-denuncias-cud>

⁴ Manual de procedimiento del MRI, p. 41.

⁵ Del último censo de 2017 no contamos con información exacta sobre bilingüismo (sólo se consultó por lengua materna como única opción). No obstante, incluso entre quienes manejan las lenguas originarias, el bilingüismo es amplio en las zonas urbanas del Perú.

⁶ Por el cual el usuario marca opciones según el trato recibido: bueno, regular o malo.

⁷ Véase al respecto el manual del IRM sobre el valor de rendición de cuentas.

15. Denuncia policial digital y entrega de segunda copia de denuncia digital

Objetivo principal

Se pretende con este compromiso que la ciudadanía pueda presentar una denuncia policial de manera virtual, sin trámites o exigencias presenciales. Asimismo, puedan obtener de manera virtual, la entrega de una copia de denuncia policial con carácter legal necesario para trámites que sean de interés de la ciudadanía.

Hitos

1. Actualización de los documentos normativos internos
2. Creación del Comisario Virtual
3. Difusión de la copia de denuncia policial digital
4. Difusión de la denuncia digital por pérdida o robo de documentos de identidad
5. Difusión de la denuncia policial digital por pérdida o robo de pasaporte y/o licencia de conducir
6. Difusión de la denuncia policial digital por pérdida o robo de tarjetas de débito y/o crédito
7. Difusión de la denuncia policial digital por pérdida o robo de celulares

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|---|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>No es relevante a los valores de OGP</i> |
| Impacto potencial: | <i>Transformador</i> |

Análisis del compromiso

La seguridad pública es un tema de permanente preocupación entre los ciudadanos de las grandes ciudades de Perú. Según el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), hasta 2017, 33% de peruanos había sido víctima de la delincuencia en los últimos doce meses¹. Hurtos y robos de dinero en efectivo, celulares, documentos de identidad, y otros bienes muebles son los delitos más comunes en la grandes ciudades. Ante ello, gran parte del trabajo de las comisarías es recibir denuncias por estos delitos y emitir constancias o copias de presentación de denuncia para los ciudadanos.

El compromiso no es relevante a los valores de OGP. Este busca que el proceso de presentación de denuncias y obtención de copias certificadas de estas sea virtual. Sin embargo, el compromiso no se vincula a un mecanismo de acceso a la información, de participación ciudadana o rendición de cuentas relevante. Es un compromiso estrictamente de gobierno electrónico. El texto del compromiso señala que contribuye a la generación de información relevante para mejorar la prestación de servicios a través de la participación ciudadana². Sin embargo, la generación de información reseñada en el compromiso beneficiaría exclusivamente al Gobierno, por lo que no cumple con las definiciones de los valores de OGP.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer y su impacto potencial es transformador. Efectivamente virtualizar la denuncia o descargar en línea la constancia de haber presentado una denuncia reduciría notablemente la carga procedimental de las comisarías en el Perú, lo que a su vez llevaría a una reducción de la necesidad de personal administrativo en comisarías para destinar los recursos existentes a la persecución preventiva del crimen. Esto representaría un gran cambio en las prácticas del gobierno.

Se recomienda al Gobierno que, durante el período de implementación, convierta este compromiso en relevante a los valores de OGP, concretamente al de acceso a la información pública. Ello podría pasar por generar un mecanismo de permanente actualización sobre la carga procedimental reducida en comisarías, así como estadísticas vinculadas a los delitos más denunciados a través del Comisario Virtual.

¹ Carrión, J., & Zárate, P. (2018). Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2016/2017: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. U.S Agency for International Development (USAID).

² Plan de acción, p. 50.

16. Datos abiertos en seguridad ciudadana a través de la página web del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana

Objetivo principal

Con el presente compromiso se repotenciará el sitio web a fin de contar con más información de calidad producto de la interoperabilidad de bases de datos de la Policía Nacional del Perú, del INEI, del Ministerio del Interior, así como de otras instituciones. Ello implica digitalizar hojas de cálculo y capacitar a distancia para que el personal policial ingrese información confiable.

Hitos

1. Incorporar al Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana la información sobre los planes subnacionales en seguridad ciudadana.
2. Estandarizar y difundir la información del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana bajo los criterios establecidos por la Secretaría de Gobierno Digital – PCM.
3. El Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana incluye una sección de buenas prácticas en la gestión de la seguridad.
4. El Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana incluye una sección de mapas que permita visualizar los hechos delictivos, los factores de riesgo y las acciones para prevenir y controlar el delito
5. El Observatorio incluye material educativo que permita capacitar al ciudadano sobre indicadores y fuentes de información en seguridad

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|--------------------------------|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información</i> |
| Impacto potencial: | <i>Menor</i> |

Análisis del compromiso

La generación de evidencia sobre seguridad ciudadana es importante para la creación de políticas públicas sólidas en materia de prevención del delito. Desde hace unos años el Ministerio del Interior viene potenciando el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana – OBNASEC, como unidad del ministerio para la sistematización y generación de nueva evidencia sobre criminalidad en Perú. El OBNASEC, dependiente de la Dirección de Gestión del Conocimiento del Ministerio del Interior, se creó en 2014 como: “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”¹. Toda esta información es puesta en línea a disposición de la ciudadanía.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. Este sigue las actividades del compromiso 16 del tercer plan de acción de Perú sobre potenciamiento del OBNASEC. Para el cuarto plan, se agregarían a esta plataforma en línea: planes de seguridad locales, sección de buenas prácticas para la gestión de la seguridad, uso de mapas y material educativo para la ciudadanía; además de mejoras en la interoperabilidad de la información producida por el Ministerio, la Policía Nacional de Perú y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer y su impacto potencial es menor. Este es el segundo plan de acción de Perú con un compromiso en torno al OBNASEC. El compromiso es un paso incremental positivo en el área de política relevante: el Gobierno pondrá a disposición del público más y mejor información sobre el estado de la seguridad ciudadana en el país. Sin embargo, persiste el problema identificado en la evaluación de implementación del tercer plan: el compromiso asume que la ciudadanía se interesaría por esta información², sin presentar un diagnóstico preciso (o al menos una teoría de cambio) sobre cómo el público se apropiará de la información del OBNASEC, más allá de los usuarios habituales como *policymakers* y académicos. Si bien es un cambio positivo e innovador incluir materiales educativos para el e-learning (hito 5), no aparecen detalles sobre este mecanismo que ayuden a entender cómo el compromiso logrará trascender hacia la ciudadanía en general.

¹ Informe de diseño, Tercer plan de acción de gobierno abierto de Perú (2017-2019), p. 74.

² Según el plan de acción, el ciudadano podrá usar esta información “para su conocimiento sobre la realidad delictiva, así como para enterarse de la respuesta del Estado ante la criminalidad”. Plan de acción, p. 52.

17- Fortalecimiento de vínculos con la ciudadanía en materia de administración de justicia

Objetivo principal

Fortalecer vínculos con la ciudadanía, a través de campañas de sensibilización en su rol de vigilancia y control social del sistema de administración de justicia

Hitos

- 1. Desarrollar un estudio o Plan que permita la identificación de temas judiciales de mayor interés en la ciudadanía (generación de evidencia basada en estadística)*
- 2. Establecer o implementar los mecanismos de comunicación y diálogo con la ciudadanía*
- 3. Seguimiento y evaluación del impacto de las campañas, talleres y otros de sensibilización desarrolladas.*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|---|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información, participación ciudadana</i> |
| Impacto potencial: | <i>Menor</i> |

Análisis del compromiso

Una de las instituciones menos aprobadas por los peruanos es el Poder Judicial. Según la encuesta de febrero de 2020 del Instituto de Estudios Peruanos, sólo el 29% de la población le aprobaba¹. Entre los principales problemas que alimentan esta desconfianza está la percibida corrupción de algunos jueces y fiscales, el burocratismo de sus procedimientos y la lentitud de sus procesos, entre otros². Como respuesta a esta baja confianza, desde el Poder Judicial se vienen tomando medidas para mejorar los servicios que provee al ciudadano.

El compromiso es relevante a los valores de acceso a la información pública y participación ciudadana. Incluye campañas de difusión a través de talleres que, con participación de la ciudadanía, ayudarían a ampliar el conocimiento sobre las labores que realiza el Poder Judicial.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer, aunque las actividades concretas señaladas no permiten tener certeza si habrá un efectivo ejercicio de mejora en el acceso a la información y potenciación de la participación ciudadana, o por el contrario, las actividades serán meramente comunicativas y de recolección de opiniones de los ciudadanos. El impacto potencial del compromiso es menor. Las actividades que se esbozan (realización de estudios y campañas) serían un paso incremental positivo, pero no permiten afirmar que el cambio en las prácticas del gobierno vaya a ser importante ni

transformador. Más aún, no queda claro cómo será el mecanismo de selección de los beneficiarios de los talleres y cómo se evitará el copamiento por grupos de interés. Tampoco es específico en el tema de los contenidos: se menciona que se desarrollará un estudio o plan que permita la identificación de temas judiciales de mayor interés en la ciudadanía³, lo que no necesariamente significa que la ciudadanía intervendrá en la determinación de la agenda de los talleres.

Asimismo, el compromiso no toca temas concretos sobre cómo mejorar la relación con el usuario (el verdadero problema que afronta el Poder Judicial peruano). Por ejemplo, si bien se menciona que los ciudadanos no saben cómo presentar demandas⁴, el compromiso no desarrolla esta problemática en las actividades de los hitos. En otras palabras, las actividades del compromiso carecen de concreción y no apuntan a resolver las problemáticas de fondo en torno a la desconfianza de los ciudadanos hacia el Poder Judicial.

¹ Encuesta polietápica y representativa sobre la base de muestra de 1207 entrevistados a nivel nacional (zonas rurales y urbanas). Nivel de confianza: 95%. IEP. *Informe de Opinión –Febrero 2020. Evaluación de instituciones*. Accesible aquí: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/02/Informe-OP-Febrero-2020-5-Evaluaci%C3%B3n-de-instituciones.pdf>

² Véase: “Los cuatro problemas del sistema de justicia en Perú que arrastran a la competitividad”. *Gestión*, 05/12/18. Accesible aquí: <https://gestion.pe/peru/politica/cuatro-problemas-sistema-justicia-peru-arrastran-competitividad-251934-noticia/>

³ Plan de acción, p. 55.

⁴ Plan de acción, p. 55.

18. Fortalecimiento del Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional – RNAS

Objetivo principal

i) Fortalecer la plataforma digital, orientada a transparentar la información en un lenguaje fácil y accesible al público.

ii) Hacer campañas dirigidas a las entidades públicas a efectos de que remitan las sanciones impuestas; así como hagan uso de la plataforma a efectos de que verifiquen si el abogado o abogada que desean contratar no se encuentra inhabilitado.

iii) Incrementar el número de actividades de difusión sobre el RNAS (redes sociales, medios radiales, charlas dirigidas a la sociedad civil).

Hitos

1. Implementación de la nueva plataforma del RNAS

2. Campañas de difusión de la nueva plataforma del RNAS a la ciudadanía, estudiantes de derecho y abogados.

3. Campañas informativas a funcionarios públicos para la consigna de información dentro de la plataforma

4. Elaboración de reportes semestrales

5. Presentación de producto final

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|--------------------------------|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información</i> |
| Impacto potencial: | <i>Moderado</i> |

Análisis del compromiso

Parte de los problemas de legitimidad que enfrenta la administración de justicia tiene que ver con las malas prácticas de algunos abogados, bien sea en el ejercicio privado de la profesión o desde cargos públicos. Por ello, en 2016, el Gobierno peruano creó el Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional (RNAS) que ayuda a identificar ante la ciudadanía a aquellos abogados que infringieron la ética profesional y hayan recibido alguna de las siguientes sanciones (una vez hayan agotado la doble instancia jurisdiccional): una multa, suspensión temporal en el ejercicio de la profesión y/o función o cargo, separación temporal del

Colegio al que pertenece el abogado, destitución de un puesto o cargo, expulsión definitiva del Colegio Profesional o inhabilitación para el ejercicio de la profesión¹. Entre 2017 y 2018, el RNAS identificó 617 sanciones impuestas, principalmente multas, destituciones y suspensiones². Sin embargo, el registro presenta problemas: la plataforma ofrece un número limitado de módulos, no está actualizada (las entidades del sistema de justicia no remiten la información a tiempo) y la población no conoce de su existencia. Los abogados que aparecen en el RNAS no podrán ser contratados para la función pública.

El compromiso propone potenciar la web del RNAS, incentivar el cumplimiento de las instituciones en la remisión de información sobre abogados sancionados (particularmente Cortes Superiores de Justicia, Colegios de Abogados y Junta Nacional de Justicia) y realizar campañas de difusión sobre el registro ante la ciudadanía.

El compromiso es relevante al valor de acceso a la información pública. Si bien el registro ya se viene implementado desde 2017, las actividades del compromiso buscan potenciarlo y difundir su existencia entre ciudadanía y funcionarios.

El compromiso está redactado con suficiente claridad para comprender qué se va a hacer y tiene un impacto potencial moderado. Sin duda el compromiso representa un paso importante en materia de las prácticas de gobierno del sector justicia: sus nuevos módulos proveerán una sumilla con la causa de la sanción al abogado, estadísticas descriptivas e incluye campañas de difusión del RNAS a entidades estatales y ciudadanía. A través de estas campañas, se espera que mejore el cumplimiento de la remisión de información de parte de las instituciones del Poder Judicial, lo que a su vez revertirá en una mejor imagen de la población hacia estas. Asimismo, los ciudadanos podrán alertar, a través de un módulo web, sobre la existencia de una sanción que no viene siendo reportada por el RNAS.³

Sin embargo, el compromiso no detalla un mecanismo certero que garantice que las instituciones estatales sancionadoras remitan a tiempo la información que alimenta la base. Por ello, el investigador del IRM considera que las actividades del compromiso tienen un alcance limitado.

19. Agenda de consulta temprana de regulaciones: relevar problemas para encontrar soluciones viables

Objetivo principal

Difusión e implementación de agenda de consulta temprana de regulaciones: relevar problemas para encontrar soluciones viables.

Hitos

- 1. Identificación de problemática que requieran intervención regulatoria, lo cual debe hacerse en un periodo anterior (máximo 31 de diciembre del año anterior).*
- 2. Difusión de la agenda a través de medios idóneos que aseguren su sociabilización con la ciudadanía.*
- 3. Habilitar canal de recepción de sugerencias o comentarios para poder hacer análisis y feedback por parte de la entidad.*
- 4. Establecimiento de mecanismos de monitoreo para garantizar el cumplimiento del compromiso.*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|---|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Acceso a la información, participación ciudadana</i> |
| Impacto potencial: | Menor |

Análisis del compromiso

Uno de los problemas principales que afecta el marco jurídico en Perú es la “hiper-regulación”: la aprobación descoordinada y sobrepuesta de nuevas normas, particularmente aquellas que establecen procesos administrativos. Más aún, las entidades públicas generan normativas que no necesariamente han pasado por control de calidad. La ausencia de análisis costo-beneficio y de evaluaciones iniciales, concurrentes o finales a la normativa lleva a un permanente desconocimiento del impacto económico o social de las normas aprobadas⁴.

Para resolver ello, en 2016, el Gobierno peruano aprobó el Decreto Legislativo 1310 que admite como medida de simplificación administrativa la realización del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR). Según el Decreto Supremo 061-2019-PCM, que aprueba el Reglamento para la aplicación del ACR, este es un instrumento para: “identificación, eliminación y/o simplificación de aquellos (procedimientos) que resulten innecesarios, ineficaces, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados al Texto Único Ordenado de (...) la Ley del Procedimiento Administrativo General (...) o a las normas con rango de ley o disposiciones normativas que les sirven de sustento, así como la determinación y reducción de las cargas administrativas” (artículo 3.2).

El compromiso es relevante al valor de participación ciudadana y acceso a la información pública y propone que la ciudadanía participe en el proceso de aprobación de una norma a través de un canal de recepción de sugerencias o comentarios. El texto del compromiso apunta también a hacer análisis y *feedback* por parte de la entidad⁵. Esto se complementa con el mecanismo presencial de participación contenido en el artículo 10 del Decreto Supremo antes citado, que menciona: “la Comisión (Multisectorial de Calidad Regulatoria) puede invitar a especialistas de otros Sectores o especialistas o representantes de la sociedad civil y del sector privado, de reconocida capacidad o experiencia cuando resulte necesario por la naturaleza de los procedimientos administrativos. Tienen derecho a voz pero no a voto.”

El impacto potencial es menor. Si bien articular el ACR con gobierno abierto es un paso incremental positivo e innovador, del texto del compromiso no queda claro cuáles serían las consecuencias concretas del uso del mecanismo propuesto: no se presentan detalles sobre cómo se usaría esta información y cómo sería el proceso de retroalimentación. Un mecanismo de esta naturaleza puede rápidamente caer en desprestigio si las opiniones de las personas que participan no son explícitamente consideradas o rechazadas por el ente que organiza la consulta.

Por otro lado, cabe la pregunta de cómo se evitará la captura de este mecanismo por estudios de abogados o partes interesadas, quienes podrían buscar que sus intereses se vean reflejados en la norma bajo análisis⁶. El mecanismo presencial de participación contenido en el artículo 10 menciona: “la agenda de las sesiones en las que por invitación de la Comisión participan representantes de la sociedad civil y del sector privado, se publica en el portal institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros”. El compromiso no señala medidas similares para el mecanismo virtual propuesto.

20. Mecanismos de participación ciudadana para mejorar la elaboración de las normas y demás intervenciones en el ciclo de vida de la regulación

Objetivo principal

Definición de distintos mecanismos de participación ciudadana (audiencias públicas, talleres, encuestas, focus group, entrevistas), para mejorar la elaboración de las normas y demás intervenciones en el ciclo de vida de la regulación (implementación y evaluación ex post). Utilizar matriz de comentarios para responder el feedback de los stakeholders.

Hitos

1. *Elaboración de la propuesta y difusión para conocimiento de la ciudadanía*
2. *Definición de estrategia de consulta pública acorde con lo que va a ser materia de consulta según la etapa de ciclo de vida de la regulación.*
3. *Implementación del mecanismo de consulta pública elegido.*
4. *Procesamiento de información recopilada y elaboración y difusión de la matriz de comentarios*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|--------------------------------|
| Verificable: | <i>Sí</i> |
| Relevante: | <i>Participación ciudadana</i> |
| Impacto potencial: | Menor |

Análisis del compromiso

El Decreto Legislativo 1310 sobre simplificación administrativa, aprobado en diciembre de 2016, señalaba en su artículo 2 que el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) debería aplicarse también en el caso de disposiciones normativas vigentes a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo. Sin embargo, aún en 2020 existen normas en el marco jurídico peruano que no se han aprobado a través de este procedimiento.

El compromiso es relevante al valor de participación ciudadana. Este busca hacer audiencias públicas, talleres, encuestas, grupos focales y entrevistas para mejorar la elaboración de las normas y demás intervenciones en el ciclo de vida de la regulación (implementación y evaluación ex post)⁷.

El texto del compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento, pero carece de información para entender claramente lo que se hará, más aún cuando pareciera apuntar a lo mismo que el compromiso 19. La diferencia pareciera radicar en que el compromiso anterior habla de normas nuevas mientras que este habla de normas ya

existentes⁸. Además, este compromiso parece acentuar el uso de mecanismos presenciales de recolección de opiniones, frente al anterior que está basado en un canal de recepción de sugerencias o comentarios⁹. Por otro lado, no queda claro qué institución aplicará este mecanismo participativo: si la SGP-PCM para normativa elaborada por ella misma, u otra institución del Estado. Si bien se menciona mediante la aplicación del compromiso las entidades públicas que pertenecen al Poder Ejecutivo podrán contar con las herramientas necesarias para elaborar de manera correcta las normas (algo que pareciera apuntar a que el mecanismo participativo lo aplicarán otras instituciones), en ninguna parte del texto del compromiso se especifica cuáles lo implementarían en el marco de este plan de acción. El texto del compromiso señala que todas las entidades públicas que pertenecen al Poder Ejecutivo¹⁰ estarían involucradas en el compromiso, algo que resulta difícil de implementar.

El impacto potencial del compromiso es menor. Si bien articular el ACR con gobierno abierto es un paso incremental positivo e innovador, el compromiso no deja en claro la metodología que regirá los encuentros con la sociedad civil. El texto del compromiso no es específico en torno a quiénes serán invitados, cómo, qué normas serán discutidas, etc. En otras palabras, deja un amplio margen de maniobra al Gobierno para controlar todo el proceso y decidir estos aspectos, mientras que la participación ciudadana solo se centraría en momentos específicos de interlocución. Finalmente, al igual que en el compromiso anterior, el texto del compromiso no señala cómo se evitará la captura de este mecanismo por grupos de interés que busquen influir en la normativa.

¹ Artículo 4 del Decreto Supremo 002-2017-JUS.

² Gobierno del Perú (2019). “Más de 600 abogados reportados en registro de sanciones por mala práctica profesional entre 2017 y 2018”. Accesible aquí: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/25974-mas-de-600-abogados-reportados-en-registro-de-sanciones-por-mala-practica-profesional-entre-2017-y-2018>

³ Entrevista con Harvey López, representante del Ministerio de Justicia (12/05/20).

⁴ Entrevista con Caroline Gibu, representante de la OSC Ciudadanos al Día (20/04/20)

⁵ Plan de acción, p. 60-61.

⁶ Entrevista con Guillermo Flores, socio del Estudio Muñiz (16/04/20).

⁷ Plan de acción, p. 62.

⁸ Se habla de “Normas aprobadas que no han recorrido el camino correcto para su emisión”. Plan de acción, p. 61.

⁹ Plan de acción, p. 60-61.

¹⁰ Plan de acción, p. 63.

21. Mecanismos de participación ciudadana multicanal para reportar trabas burocráticas, malas regulaciones y problemas de alto impacto para identificar oportunidades de mejora

Objetivo principal

Generar mecanismos de participación ciudadana multicanal para reportar trabas burocráticas, malas regulaciones, problemas de alto impacto para identificar oportunidades de mejora, utilizando cuestionarios para guiar la discusión a temas específicos y relevantes.

Hitos

1. Identificación y difusión de mecanismos adecuados para poner a disposición de la ciudadanía
2. Procesamiento de información recopilada y elaboración y difusión de la matriz de comentarios
3. Establecimiento de mecanismos de monitoreo para garantizar el cumplimiento del compromiso.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Perú en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf

| Evaluación del informe de diseño de IRM | |
|---|-------------------------|
| Verificable: | Sí |
| Relevante: | Participación ciudadana |
| Impacto potencial: | Menor |

Análisis del compromiso

Desde hace algunos años, distintas instancias del Gobierno peruano han apelado a la reducción de las llamadas “trabas burocráticas” en la relación del ciudadano con diversos servicios estatales. Entre estas medidas, se estipuló la prohibición de pedir al ciudadano documentos que el propio Estado emite (como fotocopias de cédulas de identidad o de partidas de nacimiento)¹. También se crearon las plataformas “El trámite demás” de la PCM y “Dime tu traba” del Ministerio de la Producción² para alertar de procedimientos onerosos en tiempo y recursos para el ciudadano. Si bien se han presentado avances importantes, todavía subsisten procedimientos costosos para los ciudadanos, que requieren su simplificación.

El compromiso es relevante al valor de participación ciudadana. El mismo busca abrir mecanismos “multicanal” para que los ciudadanos reporten trabas ocurridas durante su interacción con el Estado.

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento, pero carece de información específica para entender claramente de qué se trata. Los hitos, por ejemplo, hablan de identificación y difusión de mecanismos adecuados, sin otorgar mayor detalle sobre los mismos.³ Tampoco se menciona cómo este nuevo mecanismo trabajará con las experiencias

previas de simplificación de trabas burocráticas, algunas dependientes de otros sectores del Estado peruano. Al igual que en el compromiso anterior, esta indefinición deja un amplio margen de maniobra al Gobierno para decidir los aspectos centrales del mismo, lo que desnaturaliza el objetivo del compromiso centrado en la participación ciudadana.

El impacto potencial del compromiso es menor. En el texto del compromiso se señala que esta participación ciudadana se canalizaría utilizando cuestionarios para guiar la discusión a temas específicos y relevantes⁴. No se detalla el uso de estos cuestionarios y no pareciera apuntar un mecanismo significativo de participación, donde los ciudadanos se involucran o colaboran en el establecimiento de la agenda, según lo entiende el IAP2. Finalmente, el compromiso no describe si será meramente consultivo o si incluye un mecanismo de retroalimentación para explicar cómo el Gobierno ha evaluado positivamente (o no) su solicitud. Para una OSC, es importante que este compromiso se trabaje a través de una mesa temática del nuevo foro multiactor, que además vigile que la consulta ciudadana sea representativa de diversos sectores de la sociedad peruana (elementos que, de momento, están ausentes en el plan)⁵.

¹ Decreto Legislativo 1246, 09/10/16

² Accesible aquí: <https://www.produce.gob.pe/proyectos/dimetutriba/trabaresuelta.html>

³ Plan de acción, p. 64.

⁴ Plan de acción, p. 63.

⁵ Entrevista con Caroline Gibu, representante de la OSC Ciudadanos al Día (20/04/20)

V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el fin de ofrecer recomendaciones para el siguiente plan de acción y orientar 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 y 2) una evaluación de la medida en la que el Gobierno respondió a las recomendaciones anteriores.

5.1 Cinco recomendaciones clave del IRM

| Recomendaciones para el desarrollo del siguiente plan de acción | |
|---|---|
| 1 | Se recomienda a la SGP-PCM divulgar proactivamente, entre los miembros del nuevo foro multiactor de Perú, las definiciones de los valores de OGP y cómo abordar los problemas de ambición de los compromisos, tanto para el desarrollo del próximo plan de acción como para el monitoreo del actual. |
| 2 | Se sugiere a la SGP-PCM que apoye el involucramiento de la sociedad civil en el nuevo foro multiactor para fortalecer su incidencia en el próximo plan de acción al igual que durante su faceta de monitoreo durante la etapa de implementación del actual (sujeta a retos en la coyuntura de la COVID-19). |

1. Se recomienda a la SGP-PCM divulgar proactivamente, entre los miembros del nuevo foro multiactor de Perú, las definiciones de los valores de OGP y cómo abordar los problemas de ambición de los compromisos, tanto para el desarrollo del próximo plan de acción como para el monitoreo del actual.

Algunos compromisos del cuarto plan de acción de Perú no son relevantes a los valores de OGP, principalmente por apuntar al establecimiento de mecanismos de innovación tecnológica y de gobierno electrónico exclusivamente, sin un rol claro de promover la transparencia y rendición de cuentas. No obstante, la mayoría de compromisos de este plan de acción apuntan a generar mecanismos de acceso a la información, seguidos de participación ciudadana y -en menor medida- rendición de cuentas.

Sin embargo, dentro de los compromisos relevantes, la gran mayoría tiene un impacto potencial menor respecto al cambio de las prácticas del gobierno y su apertura. El cuarto plan de acción de Perú aún carece de una agenda ambiciosa que cambie radicalmente las prácticas del gobierno respecto a los ciudadanos. De la experiencia comparada de OGP¹, y basados en los hallazgos de este informe, esto se explica por tres factores:

- a) Problematización sesgada a identificar productos faltantes (por ejemplo, “necesidad de una web”) antes que resolver problemas concretos de los ciudadanos (por ejemplo, “alto número de llamadas que solicitan información de un servicio”),
- b) Identificación muy general del *statu quo* (por ejemplo, “las personas no conocen un servicio público”), sin una línea de base clara de sobre quiénes se quiere intervenir, durante cuánto tiempo, con qué recursos se cuenta, etc.; y
- c) Planteamiento de cambios en forma de productos (por ejemplo, “crear un sistema” o “publicar un protocolo”) antes que un cambio perceptible para el ciudadano (por ejemplo, “reducir en 50% los tiempos de espera en solicitudes de información”).

Es importante que la SGP-PCM -en su calidad de rectora en gobierno abierto en Perú y secretario técnico del nuevo foro multiactor- establezca mecanismos de aprendizajes continuos que faciliten la divulgación de cómo mejorar la ambición de los compromisos, especialmente dirigidos al nuevo foro, cuyos miembros no necesariamente están familiarizados aún con las definiciones de OGP y el nivel de ambición que se espera de los compromisos de Perú. Es

importante que esto empiece en el período de implementación, como antesala al proceso de cocreación del futuro plan de acción en 2020.

Para ello, sería importante basarse en la clasificación de OGP sobre gobierno abierto y también en la de otros organismos internacionales (por ejemplo, la que maneja el Programa País de OCDE en Perú). De cumplirse esta recomendación, el nuevo foro multiactor de Perú debería tener a futuro un rol preponderante en divulgar, entre funcionarios y sociedad civil que participan en el proceso de cocreación, la importancia de estos valores en la gestión pública.

2. *Se sugiere a la SGP-PCM que apoye el involucramiento de la sociedad civil en el nuevo foro multiactor para fortalecer su incidencia en el próximo plan de acción tanto como en su faceta de monitoreo durante la etapa de implementación del actual (sujeta a retos en la coyuntura de la COVID-19).*

En febrero de 2020, el nuevo foro multiactor eligió a sus representantes de Estado y sociedad civil, y estaba próximo a iniciar su trabajo. Es importante familiarizar a los nuevos participantes - tanto estatales, como OSC- en la dinámica de trabajo de los planes de acción de gobierno abierto según los estándares de OGP, particularmente en su rol monitor de los avances del proceso de implementación. Por ejemplo, un rol fundamental del foro será recibir los avances de los organismos implementadores de los compromisos, así como alertar demoras en la ejecución de estos y ofrecer retroalimentación. La pandemia de la COVID-19 está generando retos continuos a la planificación inicial del Estado, por lo que los compromisos están expuestos a entrar en demoras. Es necesario adoptar mecanismos que permitan a las actividades iniciales ser útiles en la coyuntura actual, algo en lo que el foro multiactor podría contribuir.

| Recomendaciones sobre el diseño del siguiente plan de acción | |
|--|--|
| 1 | Se aconseja al foro multiactor a priorizar compromisos ambiciosos en el próximo plan de acción que mejoren el acceso público a los datos y la rendición de cuentas en temas sensibles (salud, prevención de desastres y contrataciones) como respuesta a las demandas ciudadanas en el contexto de la pandemia de la COVID-19. |
| 2 | Se recomienda a la SGP-PCM articular la agenda de gobierno abierto con la de digitalización en el país, en el contexto de los esfuerzos de distanciamiento social frente a la COVID-19. |
| 3 | Se sugiere al foro multiactor establecer una mesa de trabajo para la continuidad de las actividades del cuarto plan, a propósito de las elecciones generales de 2021. |

1. *Se aconseja al foro multiactor a priorizar compromisos ambiciosos en el próximo plan de acción que mejoren el acceso público a los datos y la rendición de cuentas en temas sensibles (salud, prevención de desastres y contrataciones) como respuesta a las demandas ciudadanas en el contexto de la pandemia de la COVID-19.*

El cuarto plan de acción de Perú tiene una gran mayoría de compromisos de impacto potencial menor. En general, los compromisos han apuntado a generar pasos incrementales en materia de gobierno abierto y en el área de política pública que trabajan; a través de la realización de eventos de difusión, publicación de más información y digitalización. Si bien estas acciones son positivas, aún el plan de acción de Perú no logra articular una agenda ambiciosa que cambie radicalmente para bien las prácticas del gobierno respecto a los ciudadanos.

La emergencia de la COVID-19 ha hecho visible ante la ciudadanía los problemas asociados a la ausencia de interoperabilidad de la información entre las instituciones públicas, las formas distintas que organismos (incluso aquellos dentro de un mismo sector) tienen para generar data

homologable y la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas públicos en el país, particularmente en situaciones de emergencia. El gobierno abierto, tal como lo entiende OGP, puede ayudar a satisfacer las demandas de información, interlocución y fiscalización que la ciudadanía reclama de sus instituciones públicas a propósito de las consecuencias de la COVID-19. Se recomienda al foro multiactor de Perú plantear compromisos ambiciosos en temas sensibles como salud, prevención de desastres y transparencia en las contrataciones públicas para el quinto plan de acción de Perú. Para ello, se sugiere que el foro inicie desde este año discusiones sobre cómo apoyar los grandes cambios que necesita el país para la etapa de “nueva convivencia” que ha anunciado el Ejecutivo peruano, desde una perspectiva que conjugue una sólida problematización de lo que se busca arreglar (tanto en la definición del problema, como del *statu quo* que lo acompaña) con la búsqueda de cambios definidos y verificables para la ciudadanía.

2. *Se recomienda a la SGP-PCM articular la agenda de gobierno abierto con la de digitalización en el país, en el contexto de los esfuerzos de distanciamiento social frente a la COVID-19.*

La emergencia de la COVID-19 viene dejando secuelas importantes en Perú. El Gobierno se ha comprometido a continuar con los esfuerzos de distanciamiento social hasta el hallazgo de una vacuna, lo que pasará por una apuesta por la digitalización de los servicios y el gobierno electrónico. En consecuencia, es importante articular esfuerzos con aquellas entidades encargadas de estos temas (por ejemplo, la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM, que es parte del nuevo foro multiactor) y con los esfuerzos de innovación tecnológica que vienen generando distintas instituciones públicas e iniciativas privadas.

3. *Se sugiere al foro multiactor establecer una mesa de trabajo para la continuidad de las actividades del cuarto plan, a propósito de las elecciones generales de 2021.*

Perú pasará por elecciones generales (Ejecutivo y Congreso) en abril de 2021, como precedente al cambio de Gobierno del 28 de julio de ese mismo año. Como revela la experiencia comparada de OGP, los meses posteriores a la elección del ganador serán fundamentales para garantizar que el próximo Gobierno finalice las actividades pendientes del cuarto plan y se comprometa al diseño del quinto plan. El calendario electoral de Perú podría presentar inconvenientes para que el nuevo Gobierno presente a tiempo el nuevo plan de acción: el nuevo Ejecutivo asumiría funciones en agosto, fecha en la que en principio ya deberían estar implementándose las actividades de creación del nuevo plan. Se recomienda que el foro multiactor establezca a inicios de 2021 una ronda de conversaciones o un evento con los candidatos presidenciales y sus equipos de campaña, de forma tal de generar un ambiente de diálogo que facilite la transición respecto a las actividades que realizará la actual SGP-PCM para el quinto plan.

5.2 Respuesta a las recomendaciones anteriores del IRM

| Recomendaciones clave del IRM para el plan de acción anterior | | ¿Se incorporó en el proceso de OGP? |
|---|--|-------------------------------------|
| 1 | 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. | X |

| | | |
|---|--|---|
| 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 a compromisos con actividades que ya se vienen trabajando. | ✓ |
| 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. | ✓ |
| 4 | Explorar nuevos temas para articular con gobierno abierto: reformas legales, justicia y contrataciones públicas, en el contexto del bicentenario de la independencia de Perú. | ✓ |
| 5 | Promover la actualización de la legislación sobre participación ciudadana. | X |

El Gobierno atendió tres de las cinco recomendaciones del informe de diseño anterior en el cuarto plan de acción de Perú. Así, frente al enfoque de prioridades de gestión pública que tuvo la elaboración del plan anterior, el presente plan de acción le ha dado una mayor preponderancia al abordaje de los valores de OGP (recomendación 2), particularmente en materia de acceso a la información (aunque, como señalamos en las recomendaciones, ciertamente hay espacio de mejora para la ambición de los compromisos). Asimismo, durante 2019, el Gobierno discutió los lineamientos de creación del nuevo foro multiactor con la sociedad civil, lo que permitió que Perú cuente nuevamente con dicho espacio (recomendación 3). Finalmente, el Gobierno también incluyó nuevos temas en el cuarto plan de acción: justicia, contrataciones públicas y calidad regulatoria (recomendación 4).

Por otro lado, el Gobierno no generó una plataforma que permita conocer la trazabilidad de las contribuciones de la sociedad civil (y cómo fueron atendidas o descartadas) durante el proceso de diseño (recomendación 1). Esta recomendación apuntaba a no depender de un único evento de retroalimentación a la sociedad civil. Asimismo, el Gobierno no ha promovido la actualización de la legislación sobre participación ciudadana en el país (recomendación 5), cuyas prácticas siguen estando dispersas entre las distintas instituciones públicas.

¹ Véase al respecto: Falla, R. (2017). *Why OGP commitments fall behind? Independent Reporting Mechanism*. Accesible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/IRM_Technical-Paper_Failure_Dec2017.pdf

VI. Metodología y fuentes

Los informes del IRM se elaboran en colaboración con investigadores de cada país miembro de OGP y pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que se aplicaron los estándares más altos de investigación, así como los análisis adecuados.

Los análisis sobre los avances en los planes de acción de OGP son producto de una serie de entrevistas, investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación por parte de actores no gubernamentales. El informe del IRM se diseña a partir de la evidencia disponible en el repositorio de OGP de Perú (o plataforma digital)¹, sitio web, los resultados del informe de autoevaluación del IRM y otras evaluaciones del proceso y los avances publicados por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Los investigadores del IRM llevan a cabo entrevistas a una serie de actores para asegurar que los eventos se reflejen correctamente en el informe. Debido a limitaciones de recursos y de tiempo, el IRM no tiene la capacidad consultar a todas las partes interesadas ni visitar los sitios de implementación. En algunos casos, es necesario mantener la anonimidad de los entrevistados y el IRM se reserva el derecho de eliminar cualquier información que pudiera identificar a estos participantes. Debido a limitaciones asociadas a la metodología, el IRM invita a actores a comentar el informe durante el periodo de pre-publicación.

Todos los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye una revisión interna por parte del personal del IRM y el Panel de Expertos Internacionales (IEP, por sus siglas en inglés), así como una revisión externa en la que el Gobierno y la sociedad civil son invitados a enviar sus comentarios sobre el contenido del borrador del informe del IRM.

Este proceso de revisión, incluyendo la incorporación de comentarios, se describe con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos.²

Entrevistas y aportes de los actores

La SGP-PCM facilitó al investigador del IRM información referida al diseño del plan a través de: a) el repositorio para el proceso OGP en Perú, y b) solicitudes específicas remitidas al punto de contacto.

Las entrevistas con actores relevantes se dieron entre abril y mayo de 2020 a través de plataformas virtuales o por línea telefónica. Sólo cuatro organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso de diseño accedieron a brindar entrevistas al investigador del IRM. La coyuntura de la *COVID-19* dificultó la realización de los encuentros, particularmente respecto a las instituciones gubernamentales. Hasta el cierre de este informe sólo se había entrevistado a representantes de los ministerios del Ambiente, de Justicia, de Educación, Contraloría General de la República y OEFA, además de al punto de contacto del Gobierno. Se acordó con el punto de contacto del Gobierno en enviar una encuesta a los sectores que difícilmente accederán a entrevista virtual dadas sus responsabilidades en la lucha contra la *COVID-19*: salud, interior y desarrollo e inclusión social; sin embargo, no se recibió respuesta hasta el cierre de este informe.

La lista de entrevistados se presenta a continuación:

| | Nombre | Institución | Tipo de organización | ¿La institución participó en el proceso OGP 2019-2021? | Fecha de entrevista |
|----|----------------------|--|-----------------------------|---|----------------------------|
| 1 | Aldo Chirinos | Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional - AFIN | Sociedad civil | Sí | 14/4/2020 |
| 2 | Guillermo Flores | Estudio Muñiz | Sector privado | No | 16/4/2020 |
| 3 | Caroline Gibu | Ciudadanos al Día | Sociedad civil | Sí | 20/4/2020 |
| 4 | Fátima Contreras | Sociedad Peruana de Derecho Ambiental | Sociedad civil | Sí | 22/4/2020 |
| 5 | Pámela Ramirez | Sociedad Peruana de Derecho Ambiental | Sociedad civil | Sí | 22/4/2020 |
| 6 | Rodrigo Valdivia | Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros | Estado | Sí | 23/4/2020 |
| 7 | Vanessa Cueto | Derecho, Ambiente y Recursos Naturales | Sociedad civil | Sí | 24/4/2020 |
| 8 | Verónica Portugal | Derecho, Ambiente y Recursos Naturales | Sociedad civil | Sí | 24/4/2020 |
| 9 | Carolina Trivelli | Instituto de Estudios Peruanos | Sociedad civil | No | 28/4/2020 |
| 10 | Carolina de Belaúnde | Instituto de Estudios Peruanos | Sociedad civil | No | 5/5/2020 |
| 11 | Mariana Llosa | Ministerio del Ambiente | Estado | Sí | 7/5/2020 |
| 12 | Carmen Mejía | Ministerio del Ambiente | Estado | Sí | 7/5/2020 |
| 13 | Verónica Mendoza | Ministerio del Ambiente | Estado | Sí | 7/5/2020 |
| 14 | Daniel Nuñez | Ministerio del Ambiente | Estado | Sí | 7/5/2020 |
| 15 | Omar Ruiz | Ministerio del Ambiente | Estado | Sí | 7/5/2020 |
| 16 | Marcia Aguila | Ministerio de Justicia | Estado | Sí | 12/5/2020 |
| 18 | Harvey López | Ministerio de Justicia | Estado | Sí | 12/5/2020 |
| 19 | Marco del Castillo | Ministerio de Educación | Estado | Sí | 15/5/2020 |
| 20 | Valerie Tarazona | Ministerio de Educación | Estado | Sí | 15/5/2020 |
| 21 | Martín Urrutia | Ministerio de Educación | Estado | Sí | 15/5/2020 |
| 22 | Patricia Guillén | Contraloría General de la República | Estado | Sí | 22/05/2020 |
| 23 | Leonardo León | Contraloría General de la República | Estado | Sí | 22/05/2020 |
| 24 | Miriam Alegría | Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental | Estado | Sí | 25/05/2020 |

Acerca del Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) es un instrumento a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances de los países y entidades de OGP. El Panel de Expertos Internacionales (IEP, por sus siglas en inglés) supervisa el control de calidad de todos los informes. El IEP está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación en ciencias sociales.

Actualmente, los miembros del Panel de Expertos Internacionales son:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D.C., orienta la elaboración de los informes a través del proceso del IRM en coordinación con los investigadores. Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a irm@opengovpartnership.org

¹ Accesible en: <https://gestionpublica.gob.pe/gobierno-abierto/>

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

Anexo I. Indicadores de los compromisos

Todos los miembros de OGP desarrollan planes de acción en los que incluyen compromisos concretos a implementar en el transcurso de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo las iniciativas en curso que se relacionan con el gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas que ya estén en ejecución.

Los compromisos deben ser apropiados al contexto local y los retos de cada país. Además, los compromisos de OGP deberán ser relevantes frente a los valores planteados en los Artículos de gobernanza y en la Declaración de Gobierno Abierto que todos los miembros de OGP firmaron.¹ Para consultar los indicadores y la metodología utilizada en el proceso de investigación, revise el Manual de Procedimientos del IRM². A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave que el IRM evalúa:

- **Verificabilidad:**
 - No es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso, ¿los objetivos planteados y las acciones propuestas carecen de la claridad y especificidad suficientes para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en un proceso de evaluación posterior?
 - Es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso, ¿los objetivos y las acciones planteadas tienen la suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser evaluado a través de un proceso de evaluación posterior?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de OGP. Analizando cuidadosamente el compromiso como está redactado en el plan de acción, las preguntas orientadoras que determinarán la relevancia son:
 - Acceso a la información: ¿El gobierno publicará información en mayor cantidad o de mejor calidad?
 - Participación cívica: ¿El Gobierno creará o mejorará las oportunidades que el público tiene de influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
 - Rendición de cuentas: ¿El Gobierno creará o mejorará las oportunidades que tiene el público de exigir que los funcionarios respondan por sus acciones?
 - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se utilizarán iniciativas de innovación tecnológica en combinación con los otros tres valores para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el impacto potencial que tendría el compromiso de ser completamente implementado. Con base en el texto del plan de acción, el investigador del IRM deberá:
 - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental,
 - Definir el *statu quo* al inicio del ciclo del plan de acción y
 - Evaluar la medida en la que el compromiso, de ser implementado, mejoraría la capacidad del Gobierno de abordar el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable revisa la implementación y avances en el compromiso y se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el Informe de implementación del IRM.
- **¿Contribuyó a la apertura del gobierno?** El objetivo de esta variable es ir más allá de medir los resultados y productos entregables para evaluar en qué medida, en áreas relevantes a los valores de OGP, el Gobierno ha cambiado como resultado de la

implementación del compromiso. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el Informe de implementación del IRM.

¿Compromisos orientados a resultados?

Los compromisos orientados a resultados tienen una mayor potencial de ser ambiciosos y de ser implementados. Estos compromisos claramente describen lo siguiente:

1. **Problema:** Identifica la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, en lugar de describir un problema administrativo o una herramienta (por ejemplo, “la mala asignación de fondos es” es un contexto más importante que “la falta de un sitio web”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el *statu quo* del tema de política al inicio del ciclo del plan de acción (por ejemplo, “el 26% de las demandas de corrupción judicial no se procesan adecuadamente”).
3. **Cambio:** En lugar de definir resultados intermedios, definir el cambio de comportamiento que se espera obtener como resultado de la implementación del compromiso, (por ejemplo, “duplicar las tasas de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más robusto que “publicar un protocolo de respuesta”).

Compromisos estelares

A continuación presentamos una explicación de la calificación de “compromiso estelar” (★), por ser de especial interés a los lectores y de gran utilidad para promover buenas prácticas entre los países y entidades miembros de OGP. Para ser estelar, un compromiso debe cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: En su diseño, el compromiso debe ser **verificable, relevante** a los valores de OGP y tener un impacto potencial **transformador**.
- El Gobierno debe realizar avances significativos en este compromiso durante el periodo de implementación del plan de acción, con una calificación de nivel de implementación **sustancial o completo**.

Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el *Informe de implementación del IRM*.

¹ Artículos de Gobernanza de Open Government Partnership: 17 de junio de 2019., <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² “Manual de procedimientos del IRM,” GP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>