

Capítulo 7

Políticas e iniciativas de gobierno abierto en Perú

En este capítulo se analiza la capacidad del gobierno de Perú para producir, implementar y evaluar políticas de gobierno abierto de calidad. Se describe el sólido marco legal del país para la transparencia y el acceso a la información e identifica el avance logrado dentro del marco institucional, en particular ante el establecimiento de la Comisión Multisectorial Permanente en 2013. En seguida se recomienda elaborar un plan de acción claro para el gobierno abierto a fin de vincular la agenda altamente desarrollada de acceso a la información con la agenda de datos abiertos y aumentar las acciones para hacer partícipes a los gobiernos locales y las instituciones, tales como el Congreso, en la formulación de políticas para el gobierno abierto.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Introducción

En Perú, el desarrollo y la puesta en marcha de políticas de transparencia y lucha contra la corrupción, a partir del año 2000, así como la Constitución de 1993, sentaron las primeras bases de un gobierno más abierto.

Después de la turbulencia política de Perú y de la lucha de poderes públicos en 1992, las autoridades del país decidieron reestructurar las instituciones públicas. Se derogó la Constitución de 1979, se disolvió el Congreso y en 1993 entró en vigor la nueva Constitución. El ocaso de la década de 1990 marcó el fin de un periodo histórico en Perú y el año 2000 abrió una ventana de oportunidad para hacer frente a problemas clave políticos, sociales y de políticas públicas, y desarrollar un marco legal más sólido para la transparencia. Fueron necesarias una eficaz cooperación horizontal y vertical y la implementación de políticas transversales para reconstruir el Estado peruano; rediseñar, fortalecer y consolidar las instituciones públicas; y recobrar la confianza pública. La coordinación entre las autoridades públicas de Perú, los líderes políticos y la sociedad civil fue decisiva a este respecto. El resultado fue el establecimiento del Acuerdo Nacional de 2002. Desde entonces, la lucha contra la corrupción y la ética institucional han estado en el centro del debate del gobierno en torno a cómo fortalecer la integridad pública.

El Acuerdo Nacional brindó un marco para abordar los problemas de políticas transversales que requerían cooperación vertical y horizontal. Así, los actores nacionales mostraron disposición para el diálogo. El resultado: se definieron 30 políticas nacionales, agrupadas en cuatro objetivos principales: a) democracia y Estado de derecho; b) equidad y justicia social; c) competitividad, y d) descentralización y transparencia (Gobierno de Perú, 2004). El Acuerdo Nacional, al lograr consenso entre los líderes políticos y sociales, buscó atender la continuidad de políticas y los temas institucionales en el largo plazo.

De forma simultánea al Acuerdo Nacional, el programa de modernización del país fijó siete objetivos de política pública encaminados a mejorar la coordinación institucional y aprovechar el proceso de descentralización, entre otros. Se identificó a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones como componentes de este proceso que requerían atención. Estos elementos fueron apuntalados por las regulaciones nacionales que se crearon en los años subsecuentes y por la participación de Perú en foros internacionales.

La integración de Perú a la Alianza para el Gobierno Abierto en abril de 2013 podría considerarse un acontecimiento natural. El gobierno central delineó un Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA), mostrando un liderazgo institucional claro. Los actores de los sectores público, privado y social fueron partícipes en la definición del PAGA. Luego se estableció una comisión multisectorial que constituyera un foro para la coordinación institucional y supervisara la implementación de las políticas de gobierno abierto.

Actualmente, la descentralización ocupa un sitio en la agenda nacional. A fin de trazar su segundo plan de acción, el gobierno central está extendiendo sus esfuerzos a las regiones y municipios. Su objetivo es definir y poner en práctica políticas más integrales e incluyentes. En vista de que hay retos por superar tales como una administración pública centralizada, comunidades marginadas y desigualdades sociales, es precisa la participación de los gobiernos locales en la definición, implementación y retroalimentación de políticas públicas en aras de avanzar hacia políticas efectivas de gobierno abierto y de datos abiertos. Los datos abiertos por sí solos carecen de valor; en Perú se necesita mayor participación y conciencia por parte de la sociedad para utilizarlos y sacar provecho de su potencial.

Es posible que las instituciones públicas de Perú estén emprendiendo acciones aisladas que quizá no se encuentren alineadas con las políticas del gobierno central. Además, la ausencia de actores pertinentes en los foros de coordinación de políticas de gobierno abierto podría significar un obstáculo para la implementación y creación de conciencia de las políticas, así como para el intercambio de prácticas. De ahí que el gobierno central tenga ante sí el desafío de ampliar el alcance de las políticas de gobierno abierto para que abarquen una gama más extensa de sectores de política pública, alinear las acciones institucionales aisladas e instaurar indicadores mejores diseñados para medir la eficacia de las políticas.

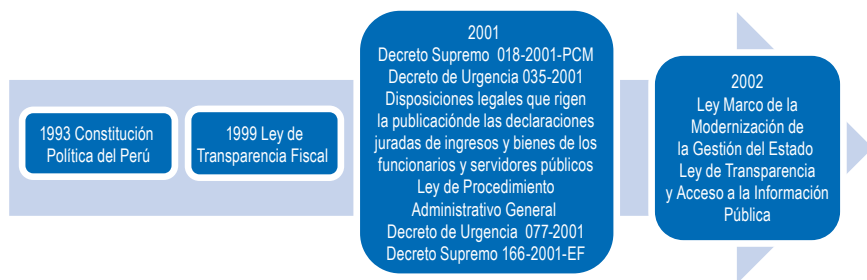
Marco legal

La Constitución Política de Perú de 1993 contempló disposiciones específicas sobre el derecho de los ciudadanos a consultar y solicitar información pública,¹ la rendición de cuentas del gobierno² y la transparencia³. A pesar de que la Constitución no contiene menciones explícitas de gobierno abierto, la conceptualización y el reconocimiento de los componentes de éste fueron útiles para impulsar el establecimiento de mecanismos de transparencia por parte del gobierno central y empoderar a los ciudadanos. Por ejemplo, al incluir expresamente el recurso del *Hábeas Data*⁴ consagró el empoderamiento ciudadano al ser una herramienta jurídica que protege la privacidad de las personas. Que estos componentes se hayan incorporado a la carta magna de Perú representó a principios de la década de 2000 un importante punto de partida para elaborar políticas y programas nacionales y sectoriales. Ello legitima los esfuerzos del gobierno por abordar los temas de integridad y lucha contra la corrupción y respalda el derecho de la población a tener un gobierno más transparente y sujeto a rendición de cuentas.

En la década de 2000, la transparencia pública, la rendición de cuentas y la descentralización se volvieron fundamentales para los diseñadores de políticas

peruanos, quienes destacaron la urgencia de desarrollar el correspondiente marco regulatorio de apoyo en el país. A partir de 2001, el gobierno de Perú promulgó diversas leyes y decretos en su mayoría centradas en sentar las bases para el acceso a la información y la transparencia fiscal (véase la gráfica 7.1).

Gráfica 7.1. Principal marco legal de Perú para el acceso a la información y la transparencia 1993-2002



Nota: Véase el Anexo A para más información sobre las principales disposiciones por ley o decreto.

Fuente: Información obtenida de las respuestas al Cuestionario de la OCDE sobre Gobierno Abierto correspondiente a Perú.

Estas leyes se basaron en la Ley de Transparencia Fiscal (LTF), que entró en vigor en 1999. Sus disposiciones asentaron responsabilidades específicas para el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tales como la publicación de proyecciones económicas multianuales e informes sobre el cumplimiento de objetivos fiscales.

En 2002 entraron en vigor la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (LMM) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTA). Estas leyes, que fueron resultado del momento político de finales de los 90 y del Acuerdo Nacional, constituyeron el punto de partida para definir las reglas de coordinación horizontal y mejorar la transparencia y el marco legal de lucha contra la corrupción en el país.

Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

La LMM, que entró en vigor en 2002, significó un paso importante para formar capacidades de liderazgo y coordinación institucionales. La Dirección General de la Gestión Pública (DGGP), perteneciente a la Presidencia del

Consejo de Ministros (PCM), surgió como un actor público importante encargado de coordinar la puesta en marcha de políticas transversales. Como se expondrá más adelante en este informe, si bien el proceso de descentralización en Perú ha derivado en nuevos acuerdos institucionales, la DGGP —ahora Secretaría de la Gestión Pública (SGP)— sigue siendo el actor clave de coordinación institucional: la SGP encabeza las políticas de gobierno abierto y datos abiertos en Perú.

La modernización del Estado está delimitada por siete acciones centrales motivadas a su vez por la lucha histórica del país contra la corrupción (véase el recuadro 7.1). Entre otras, la LMM identificó a la tecnología como una herramienta para fomentar la rendición de cuentas y la transparencia, contribuyendo así al buen gobierno de Perú.

Recuadro 7.1. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

En 2002, la LMM definió siete acciones torales para apoyar el proceso de modernización de Perú:

- Dar prioridad al desarrollo social centrándose con fuerza en la prestación de servicios públicos.
- Una visión compartida y el diálogo entre la sociedad civil y las fuerzas políticas para definir una planeación viable, estratégica y de largo plazo.
- La descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales, y aumentar la delegación de responsabilidades.
- El uso eficiente de los recursos financieros públicos y la eliminación de duplicidades entre las instituciones.
- Reevaluar el servicio público con un enfoque fuerte sobre la ética y la profesionalización del servicio público, así como sobre el régimen de derecho.
- Establecer a nivel institucional la evaluación de la administración pública por objetivos mediante el uso de la tecnología, la planificación estratégica, la rendición de cuentas y la transparencia.
- Reglamentación de las relaciones sectoriales transversales.

Fuente: Con base en el artículo 5 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

El contexto histórico nacional de Perú es clave para entender la elaboración de leyes y políticas de gobierno abierto. Los elevados niveles de corrupción

que había en la década de 1990 dentro de las instituciones peruanas motivaron acciones públicas para contrarrestarla a partir del año 2000. Desde entonces, la integridad pública ha estado en el centro del debate del gobierno, lo que ha generado una tendencia de política pública impulsada por el combate a la corrupción y la transparencia de las finanzas públicas. Es importante conocer este contexto a fin de entender por qué las políticas de gobierno abierto se han empleado para abordar las cuestiones de transparencia y corrupción en el país, siendo la de las finanzas públicas la más importante. En Perú, el fuerte nexo de los conceptos de transparencia, anticorrupción y gestión de los recursos públicos con los de gobierno abierto y datos abiertos surge en gran medida del desarrollo inicial de su marco legal de transparencia. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (FOI, por sus siglas en inglés) es el emblema de este proceso.

Como muestran los resultados de la encuesta de la OCDE, Perú sigue la tendencia que está surgiendo entre los países de América Latina de orientarse a la difusión de información sobre finanzas y gasto públicos (véase el capítulo 4). La FOI de Perú se centra enfáticamente en las finanzas públicas y dedica a la transparencia de éstas una de sus cuatro secciones. Sus disposiciones legales se refieren no sólo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sino a todas las entidades de la administración pública del país. Las instituciones públicas están obligadas a poner a disposición de los ciudadanos la información sobre su presupuesto, gasto, proyectos de inversión pública, número de empleados y gasto total en remuneraciones a funcionarios. Respecto a las responsabilidades del MEF, la ley también contempla la importancia de brindar información sobre la metodología usada para recopilar información e informes financieros. La incorporación de este mandato busca facilitar el análisis de información que hagan los usuarios.

Los antecedentes y la disposición de Perú a aumentar la transparencia ayudan a explicar el marcado enfoque de la FOI en ciertos temas en particular. Sin embargo, esta tendencia de política pública puede afectar las políticas de datos abiertos: al decidir qué datos públicos han de revelarse, los diseñadores de políticas podrían dejar datos no financieros importantes fuera del punto focal de la política pública (por ejemplo, datos meteorológicos o de transporte). Esto se vuelve más trascendente cuando la formulación de políticas obedece a un fuerte enfoque de arriba abajo. Como se verá más adelante en esta publicación, Perú está tomando medidas para instaurar un diseño de políticas más incluyente a través de consultas a nivel local o iniciativas de parlamento abierto.

Recuadro 7.2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (FOI) de 2002 marca un hito en la senda de Perú hacia el gobierno abierto. Es un logro por sí mismo al aprovechar el *Acuerdo Nacional* y el marco de la LMM sobre transparencia pública, la rendición de cuentas y la descentralización.⁵ Configura los crecientes esfuerzos que realiza Perú en la transparencia del sector público y complementa el marco jurídico de acceso a la información definido en la Constitución de 1999.

La FOI establece un límite máximo de siete días laborales para proporcionar información al solicitante. Este periodo podría ampliarse cinco días más si es necesario. De hecho, Perú tiene el plazo de respuesta más corto entre los países ALCs-AGA.⁶ Al definir los plazos de respuesta, el objetivo de Perú fue evitar los procedimientos interminables y ofrecer certidumbre a la ciudadanía con respecto a los periodos de tiempo. Además, su inclusión en la FOI podría ser una herramienta para autoevaluar la eficiencia por parte gobierno peruano.

La ley de transparencia no considera la posibilidad de solicitudes anónimas, pero protege a los ciudadanos contra las represalias ya que no están obligados a explicar a fondo sus motivos para consultar la información pública.⁷ La FOI incorpora instrumentos como la negativa ficta⁸ y establece la responsabilidad de las instituciones públicas para nombrar a un funcionario público encargado de proporcionar la información. En caso de que no se designe a ningún funcionario público, la solicitud se dirige al funcionario que tenga en su poder la información.⁹

Aunque se considera el principio de máxima divulgación de la información, la ley estableció con éxito pruebas de clase y perjuicio de la información para limitar el acceso a información pública o privada que sea delicada. Las exenciones como el secreto bancario, la intimidad personal, la seguridad nacional y el posible daño a las actividades comerciales se han incluido con claridad en sus disposiciones. La ley también prevé la posibilidad de divulgar la información en forma parcial.

En caso de negarse el acceso a la información, el solicitante puede apelar mediante los procesos administrativos y tiene derecho a que se le informen por escrito los motivos de la denegación; y la institución será responsable de hacerlo. A pesar de su importancia en la defensa de los derechos de los ciudadanos para consultar la información de acceso público, en las leyes no se menciona que la *Defensoría del Pueblo* es la institución que podría recibir las quejas de la ciudadanía sobre el acceso a la información y que podría apoyarlos.

Uno de los logros de la FOI con respecto al gobierno abierto fue la definición de la Internet como una herramienta para mejorar la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno y facilitar el acceso a la información. La ley autoriza a las instituciones a crear sus propios *portales de transparencia institucionales*, donde ofrecen información general sobre su trabajo, actividades, marco jurídico, recursos financieros, presupuestos y gasto.

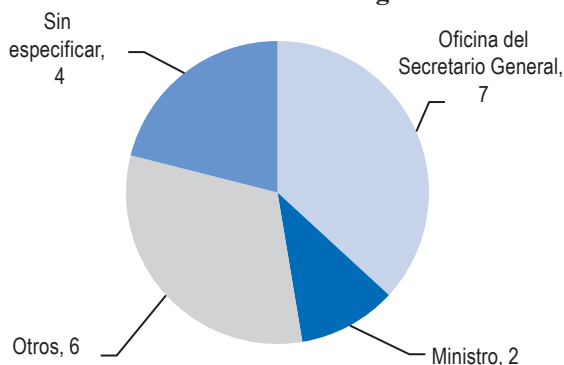
La FOI es la fuerza rectora para crear prácticas de buena transparencia en Perú. Sin embargo, el gobierno peruano enfrenta la dificultad de asegurar la implementación de la FOI, pero esto puede depender de factores externos como la aceptación institucional y del desarrollo de programas y capacidades institucionales internas. La creciente comprensión de las instituciones públicas sobre los beneficios públicos, sociales y económicos del gobierno abierto y de los datos abiertos se presenta como un desafío en este sentido.

La aplicación y el cumplimiento de la FOI siguen siendo un tema que debe abordarse. Por ejemplo, establecer tiempos de respuesta cortos quizá no garantice que en la práctica se cumplan los plazos. En 2013, la Defensoría del Pueblo (DP) de Perú publicó un informe de evaluación sobre la implementación de la LTA de 2003 a 2013. Según dicho informe, durante el periodo 2003-2012 el 60% de las quejas del público tenían que ver con el incumplimiento de las instituciones para proporcionar la información solicitada dentro de los plazos fijados por ley.^{10,11}

Además, de acuerdo con el Texto Único Ordenado de la FOI de 2003,¹² la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) —a través de la SGP— es responsable de emitir un informe anual al Congreso sobre el número de solicitudes de información que las entidades públicas recibieron, atendieron y rechazaron. Estos mandatos obligan a las instituciones del país a implementar responsabilidades y procesos internos claros. No obstante, es incierto hasta qué grado las instituciones peruanas han podido asignar órganos internos o designar funcionarios para dar trámite a las solicitudes de información. Según el informe de la DP, el 32% de los ministerios de Perú carecen de regulaciones y procedimientos internos sobre acceso público a la información. Hacia 2013, 16 de 19 ministerios peruanos aún no nombraban a un funcionario específicamente para atender las solicitudes de información (DP, 2013).

En cuanto a las quejas de las personas por solicitudes rechazadas, la DP también pone énfasis en la existencia de una heterogeneidad institucional interna asociada al funcionario encargado de procesarlas (véase la gráfica 7.2). En siete de los 19 ministerios, la oficina del secretario general es responsable de resolver las quejas, mientras que seis ministerios dieron respuestas diversas.

Gráfica 7.2. Área responsable de atender las quejas por solicitudes de información denegadas



Fuente: Defensoría del Pueblo (2013), *Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Informe Defensorial núm. 165, Lima, Perú, 2013, pp. 53, <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf>.

La evidencia podría indicar que las instituciones peruanas quizá carezcan de capacidades internas y procesos bien definidos y claros. Es probable que estén siguiendo procedimientos informales y no establecidos que podrían afectar la eficacia. Además, en vista de que las regulaciones de la LMM¹³ estipulan que no se asignará ningún presupuesto adicional para la modernización institucional, las instituciones peruanas podrían encontrar restricciones presupuestarias para la puesta en marcha de políticas.

Avances en el marco legal desde 2003

Luego de que la FOI entró en vigor en 2002, el país promulgó diversos decretos y leyes en relación con el acceso a la información.¹⁴ De manera simultánea a las enmiendas de texto que se hicieron a la ley de transparencia, en 2003 el gobierno de Perú publicó regulaciones complementarias a las disposiciones de la FOI.¹⁵ Por ejemplo, aunque la FOI establecía responsabilidades claras para los funcionarios, no hacía ninguna referencia a su protección en caso de posibles represalias. Esta brecha se salvó a través de la regulación de la FOI que protege a los funcionarios de sanciones, reubicaciones o cese de sus actividades como servidores civiles.¹⁶

Posteriormente, la Ley General del Ambiente (LGA) dedicó un capítulo específico al acceso a información ambiental y participación ciudadana. La LGA supo ampliar la noción de acceso a la información, que antes se limitaba a las áreas de finanzas públicas, gasto y compras públicas. La LGA hizo que el acceso a la información y la apertura pública fueran valiosos para otros sectores de políticas, tales como las ambientales.

Además de estipular las responsabilidades institucionales, la LGA define el concepto de información ambiental, para lo cual incluye no sólo mecanismos escritos o visuales, sino también bases de datos. Las instituciones públicas que generan esta información deben proporcionarla al Ministerio del Ambiente (MINIAM), que está a cargo de alimentar y administrar el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) (véase el recuadro 7.3).

A pesar de la falta de una política nacional de datos abiertos y de un portal centralizado para éstos, el SINIA es ejemplo de las medidas que las instituciones peruanas están tomando al respecto. Sin embargo, como se detectó durante las misiones de investigación en Perú, en ciertos casos las instituciones del país quizá no reconozcan que tales medidas son para “datos abiertos”, sino para “acceso a la información”, y algunas tampoco comprenden la diferencia entre ambos conceptos. Aunado a lo anterior, los funcionarios no siempre parecen estar conscientes de la existencia del PAGA y de qué manera se le relacionan los datos abiertos y el acceso a la información. En este sentido, Perú afronta el reto de trabajar con la sociedad y también con los funcionarios a fin de ayudarlos

a entender el gobierno abierto y los datos abiertos, y de alinear las acciones institucionales aisladas con la estrategia del gobierno central.

Recuadro 7.3. Acceso a los datos abiertos ambientales: el SINIA

El Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), creado en 1998, es administrado por el MINAM. El objetivo de esta plataforma web es centralizar la información sobre el medio ambiente generada por las instituciones nacionales, regionales y locales. Fue creado para que funcione como una red de integración tecnológica, institucional y humana. Su propósito es facilitar la sistematización, el acceso, la distribución y el intercambio de información sobre el medio ambiente.

El sitio web proporciona información sobre el marco jurídico ambiental, documentos, indicadores y mapas interactivos, entre otras cosas. El usuario tiene la posibilidad no sólo de consultar los datos y los indicadores, sino también de descargar información en formatos de lectura electrónica como Excel (véase imagen más adelante); lo que permite tener la posibilidad de volver a utilizar y de mezclar datos de otras fuentes. Con esta perspectiva, el SINIA actúa como una herramienta para facilitar el proceso de toma de decisiones de los sectores público y privado con un enfoque basado en la evidencia.

Captura de pantalla del sitio web del SINIA: Población con acceso al agua potable



Fuente: Sistema Nacional de Información Ambiental (2014), <http://sinia.minam.gob.pe/>, consultada el 30 de abril de 2014.

Portales de Transparencia Estándar

Partiendo del mandato de la LTA referente a los portales de transparencia de las instituciones públicas, el gobierno de Perú se propuso facilitar la implementación de la ley, por lo que decidió homologarlos. En 2010, Perú aprobó la implementación de los Portales de Transparencia Estándar (PTE).¹⁷ Los PTE permiten a los ciudadanos consultar información sobre las actividades, presupuesto, inversiones y empleo institucionales a través de una interfaz visual fácil de usar (véase la gráfica 7.3). Dado que el MEF debe proporcionar información sobre las finanzas institucionales, los PTE también sientan las bases para que en Perú haya coordinación institucional e intercambio de datos. Los datos financieros se pueden descargar en formato Excel.

Cada ministerio debe designar específicamente a un funcionario que esté a cargo de la administración de su portal. Hacia 2013, todos los ministerios centrales de Perú (19 de 19) habían puesto en práctica esta disposición de manera exitosa. El nombre o puesto de dicho funcionario debe mencionarse explícitamente en cada PTE.

Gráfica 7.3. Portales de Transparencia Estándar del Ministerio del Trabajo (a) y del Ministerio del Interior (b) de Perú (capturas de pantalla)



Fuente: Ministerio del Interior (2014), <https://www.mininter.gob.pe/>, consultada el 30 de abril de 2014, y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2014), <http://www.trabajo.gob.pe>, consultada el 30 de abril de 2014.

La unificación como herramienta para asegurar la calidad de datos y el control interno

Implementar los mecanismos de intercambio de datos entre instituciones es apenas el primer paso del proceso de gobierno abierto. Antes de poner la información y los datos a disposición del público, los gobiernos deben superar el reto de asegurar su calidad. La calidad de los datos y la información se traduce en una mayor confianza pública. Basándose en la responsabilidad de la PCM de entregar informes anuales sobre las solicitudes de información al Congreso, en 2009 la SGP unificó los formatos de reportes interinstitucionales.¹⁸ Con ello se pretendía facilitar el intercambio de información entre instituciones y su comunicación a la SGP, aprovechando de esa manera la calidad de la información pública y los DAG.

Sin embargo, estos esfuerzos parecen orientarse en mayor medida al intercambio de información interinstitucional, dejando atrás la efectividad de las herramientas de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, que son esenciales para recopilar datos públicos. Según un informe de la DP, el 99% de las solicitudes de información de las personas se reciben en papel, pero el 79% de dichas solicitudes no emplean el formato oficial —si bien esto es opcional— que establecen las regulaciones de la FOI.¹⁹

Desde esta perspectiva, los formatos de solicitud complicados, no unificados y extensos podrían ser una obstáculo para la eficacia que podrían pasar inadvertidos para los servidores públicos y técnicos del gobierno. Estos obstáculos no sólo tienen un efecto directo en la prestación y la eficacia de los servicios públicos, sino también en los registros institucionales internos y los reportes horizontales. El paso siguiente, entonces, sería rediseñar los procesos externos de solicitud de información entre las instituciones, con un enfoque centrado en los ciudadanos, y seguir trabajando en la homologación de formatos, simplificando así los trámites de acceso a la información pública y facilitándoles la vida a las personas.

El compromiso y la participación de los ciudadanos se beneficiarían de estas medidas encaminadas a lograr una prestación de servicios públicos mejor diseñada. En este sentido, como se describe más adelante, el Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) del Ministerio de Justicia es ejemplo de los esfuerzos sectoriales interinstitucionales que se están realizando. Sin embargo, no queda claro si ésta es una práctica común en las instituciones centrales. Además, si se considera que en Perú no es posible dar seguimiento al estado de una solicitud, se vuelve más trascendente rediseñar o modificar estos procesos.

Con las enmiendas de 2013 a las regulaciones de la FOI, las instituciones públicas deben llevar un registro interno de las solicitudes de información

pública que contenga por lo menos la fecha de solicitud, el nombre del solicitante, la información solicitada, los tiempos de respuesta y la razón del retraso (si aplica).²⁰

Cuadro 7.1. Datos recopilados sobre las solicitudes de información en Perú

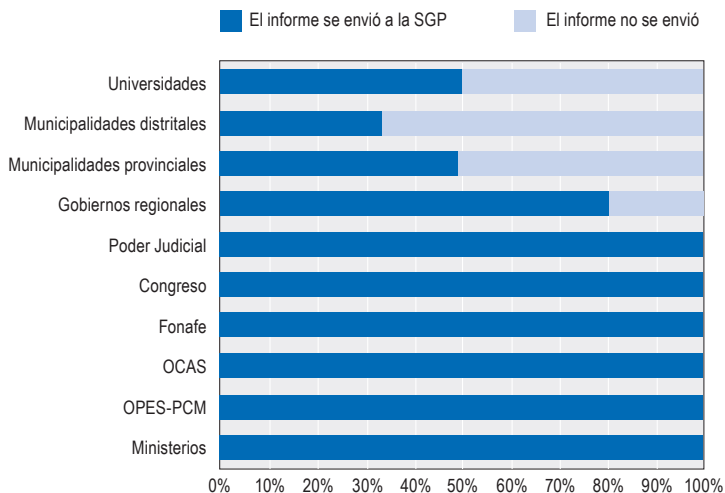
Data Item	
Number of requests received each year	⊙
Number of requests pending at the beginning and end of the year	●
Number of requests processed during the year	⊙
Number of requests fully and partially granted each year	⊙
Number of requests denied each year	⊙
Frequency with which exemptions are used to refuse requests each year	●
Reasons why requests were refused (frequency of each reason used)	⊙
Number of times fee waiver is used	●
Total value of fees collected each year	●
Percentage of requests processed each year that meet timeliness standards	⊙
Costs of responding to requests	●
Number of appeals	●
Number of appeals upheld	●

- Do not collect
- ⊙ Collect for some but not all institutions covered by the Freedom of Information law/policy
- Collect for all institutions included in the freedom of information law/policy

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013.

Cada año, más de 1,900 entidades públicas deben enviar esta información a la SGP (Oré, 2010). En 2012, la administración pública de Perú recibió un total de 113,000 solicitudes de información, el 94% de las cuales fueron atendidas. No obstante, ese año sólo 782 entidades de los cuatro niveles de gobierno proporcionaron información a la SGP. Si bien todas las entidades del nivel central enviaron la información, 67% de las municipalidades distritales y 50% de las municipalidades provinciales²¹ incumplieron. Eso quizá sea señal de una baja cooperación multinivel, la cual a su vez podría revelar falta de incentivos para cooperar y falta de capacidades a nivel local (véase la gráfica 7.4).

Gráfica 7.4. Número de entidades públicas que enviaron información de solicitudes a la SGP



Fuente: PCM (2012), *INFORME ANUAL 2012 Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la Administración Pública*, http://sc.pcm.gob.pe/web/files/info_anuales/transparencia2012.pdf. Consultada el 2 de mayo de 2014.

Afrontar riesgos: la seguridad de los datos

La seguridad de los datos preocupa cada vez más a los diseñadores de políticas. En la era digital existen riesgos tales como filtraciones de información o acceso no autorizado a la información pública. A este respecto, Perú ha tomado medidas para proteger los datos personales y brindar seguridad a personas y empresas:

- La Ley de Protección de Datos Personales (LPDP)²² de 2011 estableció ocho principios rectores en torno al uso y al intercambio de datos. Al mismo tiempo, la LPDP contiene cláusulas sobre los flujos de datos transnacionales, los derechos del propietario de los datos, las obligaciones de quienes los administran, los bancos de datos y las sanciones, entre otros. La LPDP es un logro reciente pero importante del gobierno de Perú para proteger la privacidad y se apega a las prácticas y directrices internacionales para la protección de datos, tales como las *Directrices de la OCDE sobre Protección de la Privacidad y Flujos Transfronterizos de Datos Personales*.
- La Ley de Delitos Informáticos (LDI) tipifica como delito el uso no autorizado o ilícito de información o datos públicos o privados.

La LDI también contiene disposiciones sobre el comercio ilícito, fraude e interceptación no autorizada de datos, incluida la transmisión electromagnética de éstos. Esto último es importante debido al aumento del uso de tecnologías inalámbricas o de identificación de radiofrecuencia en los sectores público, privado y social.

Aunque algunas acciones del gobierno, tales como la Ley de Protección de Datos Personales, buscan salvaguardar la privacidad de los datos, otras — como la LDI— han generado polémica en el país. Ciertas asociaciones civiles, como el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPYS), externaron su preocupación por las implicaciones o restricciones potenciales de la LDI para el acceso y uso de bases de datos públicos. De igual manera, la Defensoría del Pueblo de Perú ha interpuesto demandas legales contra los decretos públicos que, según ella, podrían afectar el acceso a la información.

Perú tiene ante sí el reto de encontrar un equilibrio entre el principio de máxima divulgación de información y las regulaciones sobre privacidad y seguridad de información y datos. Si las regulaciones de seguridad sobrepasan las necesidades, podría generarse papeleo y con ello se disuadiría a los ciudadanos y organizaciones de consultar y usar la información pública. Por definición, esto contradice los objetivos de gobierno abierto y datos abiertos tales como un mayor compromiso ciudadano y rendición de cuentas pública.

Marco institucional

El Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú

En el nivel regional de América Latina, Perú ha aprobado diversos documentos desde 2003, tales como la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE) en 2007 y la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en 2009. En general, estos documentos buscan mejorar la administración pública y aumentar el uso de tecnología para la participación ciudadana, partiendo de las acciones encabezadas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Como resultado de este involucramiento nacional y regional, así como del gran interés del gobierno de Perú en modernizar su administración pública, el país expresó su disposición a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en la Asamblea General 66 de las Naciones Unidas en 2011.

En concordancia con las líneas directrices de la AGA, se creó un grupo de trabajo que preparara una propuesta del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú (véase el recuadro 7.4). Este grupo de trabajo se integró con actores públicos, privados y sociales. A pesar de que en la primera etapa de elaboración de la propuesta quedaron excluidos el Poder Judicial, el Congreso,

las asociaciones gubernamentales regionales y locales y otros ministerios, se incorporaron sus opiniones luego de una consulta *ex post*. La SGP estuvo al frente de las actividades de coordinación. El Plan fue aprobado en abril de 2012²³ y presentado durante la Segunda Reunión de la AGA. Perú ingresó a la AGA ese mismo año.

Recuadro 7.4. El Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú 2012-2013

En septiembre de 2011, el gobierno de Perú expresó su disposición para integrarse a la iniciativa “Alianza para el Gobierno Abierto”, comprometiéndose a aumentar la transparencia pública, a apoyar y promover la participación ciudadana y la integridad pública; así como a incrementar el acceso de la población a las TIC y a su utilización.

Para diseñar el Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) 2012-2013, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Relaciones Exteriores crearon un grupo de trabajo compuesto por instituciones públicas especializadas en los temas de transparencia y rendición de cuentas del gobierno: la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo integraron ese grupo. También se invitó a ocho asociaciones civiles a participar en las deliberaciones. El texto final del plan de gobierno abierto fue aprobado el 9 de abril de 2012.

Los objetivos del PAGA pretenden abordar cuatro problemas importantes del país:

- Modificar y mejorar el marco normativo sobre la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, así como sus mecanismos de aplicación.
- Promover la participación y el seguimiento informado y continuo de la ciudadanía.
- Aumentar la integridad pública para garantizar un servicio civil de carrera moderno, sistemas de adquisiciones protegidos contra la corrupción, y un control de disuasión eficaz.
- Mejorar la calidad de los servicios públicos, sobre todo de los que se prestan a la población pobre; y garantizar la disponibilidad de mecanismos para supervisar la actuación y la rendición de cuentas del gobierno.

El PAGA se propone restaurar la confianza pública, al ser una oportunidad para promover los beneficios de las TIC, aumentar la participación y el diálogo, promoviendo así la transparencia y la rendición de cuentas, y fortalecer el combate a la corrupción.

Fuente: Gobierno del Perú, *Alianza para una Sociedad de Gobierno Abierto: Plan de Acción del Perú 2012 – 2013*, Lima, 2013.

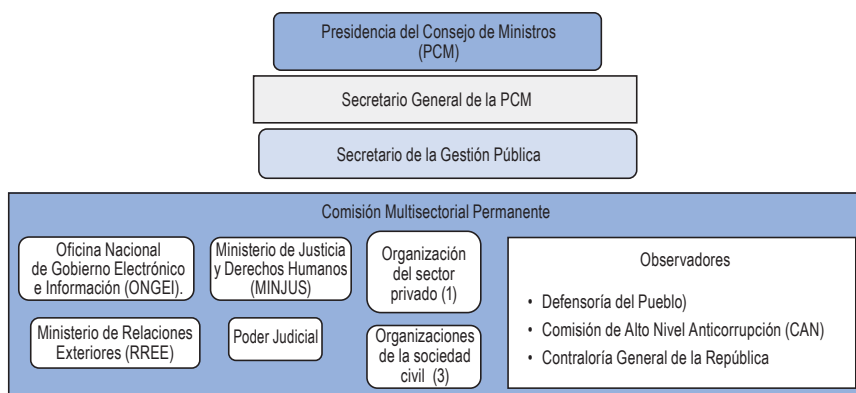
Comisión Multisectorial Permanente

En 2013, el gobierno central de Perú estableció la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA).

La comisión está coordinada por la SGP y encabezada por el secretario general de la PCM. La integran actores de los sectores público, privado y social (véase la gráfica 7.5). Su composición indica un fuerte enfoque en la transparencia y la lucha contra la corrupción: el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y la Contraloría General de la República son miembros de la comisión. Ello no es sorprendente si se consideran los antecedentes históricos de Perú y el hecho de que 44% de los peruanos señalan la corrupción como el segundo problema social del país (Proética, 2013). Incluso, 78% de los compromisos incluidos en el PAGA 2012-2013 de Perú (37 de 47) se centraron en aumentar la integridad pública (BID, 2014).

Por otra parte, dado que un tema recurrente que surgió durante las reuniones fue la prevención de problemas de continuidad de políticas públicas, el hecho de que la comisión sea de carácter permanente constituye un esfuerzo para asegurar dicha continuidad a pesar de los cambios de la administración política.

Gráfica 7.5. Actores con representación en la Comisión Multisectorial Permanente



Fuente: Con base en información de la SGP.

La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), el Ministerio de Relaciones Exteriores, tres organizaciones civiles y una del sector

privado también forman parte de la comisión. Esto revela que Perú intenta integrar asesoría técnica y especialización en aras de la definición de políticas y acercarse a la sociedad civil y a las empresas.

En los siguientes párrafos se especifican las instituciones que participan en la PMC, su papel en la implementación de políticas de gobierno abierto en Perú y los retos que afrontan.

Secretaría de la Gestión Pública

Como ocurre en muchos países de la OCDE, en Perú la responsabilidad de coordinar la agenda de gobierno abierto y de datos abiertos recae en el Centro del Gobierno (CoG), bajo la dirección de la Secretaría de la Gestión Pública (SGP).

La SGP es un órgano interno de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), encargada de coordinar los ministerios centrales en aras de una puesta en marcha eficaz de las políticas. Esta coordinación de políticas de alto nivel, así como la cercanía de la PCM con la Presidencia de la República, hacen que el papel de la SGP sea decisivo para implementar las políticas de gobierno abierto. Al mismo tiempo, el papel de la SGP como la institución a cargo de coordinar la implementación de la política de modernización en Perú destaca la oportunidad de incorporar este componente de gobierno abierto a otras políticas sectoriales e individuales.

Desde una perspectiva de gobernanza, el hecho de que la responsabilidad sea del CoG es una indicación clara e importante de que el gobierno reconoce la estrategia de datos abiertos no sólo en relación con el gobierno abierto, sino también respecto a las metas de política pública prioritarias, incluida la modernización del Estado. No obstante, es vital evitar que ello se traduzca en un enfoque de arriba abajo, el cual podría restringir el sentido amplio de aceptación y pertenencia de los actores gubernamentales que son parte del ecosistema de datos abiertos y cuyo involucramiento es esencial para alcanzar los resultados esperados.

En términos de capacidades institucionales, al parecer hay una escasez de personal que lidere el trabajo sobre datos abiertos e iniciativas relacionadas. Se ha designado personal limitado de la SGP para dar seguimiento a esta agenda junto con el director de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), quien tiene la instrucción de desarrollar el portal nacional de datos abiertos. La unidad encargada de coordinar la adopción e implementación de una política y estrategia de datos abiertos debería tener la capacidad, los recursos y el mandato pertinentes para llevar a cabo su cometido. Bajo las circunstancias actuales, la SGP tal vez carezca de la capacidad suficiente para aprovechar el pleno potencial de los datos abiertos. De hecho, de

acuerdo con el gobierno de Perú, la falta de recursos humanos y capacidades de la SGP es uno de los retos más importantes para la definición e implementación de políticas de gobierno abierto y datos abiertos en el país.²⁴

Fortalecer el marco de gobernanza y las capacidades institucionales para respaldar un enfoque estructurado de la definición e implementación de la estrategia de datos abiertos es un paso decisivo con miras a garantizar una buena coordinación, implementación eficaz y efectiva y optimización de sinergias. La institucionalización tanto de responsabilidades como de mandato para la coordinación de datos abiertos sería una primera medida importante. Esto se traduciría, por ejemplo, en la identificación de una unidad dentro de la SGP con autoridad clara y misión primordial para preparar una estrategia de datos abiertos y elaborar un plan de implementación que impulse un sentido de pertenencia de iniciativas de datos abiertos en todo el gobierno y coordine su puesta en marcha.

El establecimiento de mecanismos institucionales —por ejemplo, un comité entre dependencias, grupos de trabajo— que trabajen horizontalmente en la ejecución del plan ayudaría a sustentar un mayor compromiso y mejores resultados. Algunos países de la OCDE han complementado estas acciones con la creación de *Chief Data Officers* (CDO) —directores de datos— o puestos equivalentes en ministerios clave que también participan en los grupos de trabajo. Actualmente, ese puesto no está disponible en Perú.²⁵

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) desarrolla e implementa políticas públicas transversales de justicia en Perú. Que el MINJUS pertenezca a la CMP acerca el gobierno abierto al Poder Judicial peruano y aumenta la oportunidad de incorporar el componente de gobierno abierto y DAG al ejercicio de la justicia. Cabe señalar que, entre los ALCs, los nexos de coordinación formal entre la institución supervisora de gobierno abierto y el Poder Judicial sólo están disponibles en cuatro de 11 países (incluido Perú).

En 2012 se creó el Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia (VDHAJ) dentro de la estructura orgánica del MINJUS con el propósito de procurar un enfoque más sólido de derechos humanos e inclusión social para la formulación de políticas. El trabajo del MINJUS (a través del VDHAJ) en áreas vinculadas a los derechos humanos y la lucha contra la corrupción ilustra la oportunidad de estrechar más la cooperación con el Poder Judicial. Prácticas como el Observatorio de Derechos Humanos (<http://observatorioderechoshumanos.pe/>) han sido útiles para informar a los ciudadanos sobre las actividades legislativas y gubernamentales que tienen que ver con el tema. Sin embargo, aunque el observatorio proporciona estadísticas

sólo en formato PDF, hay margen para mejorar a fin de migrar del concepto estático de acceso a la información que actualmente ha implementado el gobierno de Perú a un ejercicio dinámico de datos abiertos.

Recuadro 7.5. El CEIC: Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad

El Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) busca homologar los criterios para recopilar la información que utilizan las instituciones públicas que trabajan en temas relacionados con la delincuencia en el Perú. Las áreas institucionales internas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Ministerio del Interior, la Fiscalía, el Poder Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario de Perú (INPE) integran el comité. Estas áreas participan en forma directa o indirecta en la generación y manejo de la información y datos sobre la delincuencia.

El CEIC evaluó el estado de las fuentes de información y las unidades institucionales internas encargadas del análisis de la información. Al mismo tiempo, analizó la capacidad de las instituciones para recabar la información que se utiliza para valorar y diseñar políticas para prevenir y reducir la delincuencia. El análisis comparativo se centró en:

- Reglamentos institucionales
- Análisis del flujo de información institucional
- Recopilación y procesamiento de la información
- Alcance de la información disponible

La evaluación del CEIC priorizó la información sobre homicidios, asaltos y robos, la situación jurídica y la victimización. El informe identifica las deficiencias de capacidad horizontales, como la falta de oficinas especializadas de estadísticas y los distintos métodos o formularios de recopilación de datos. Posteriormente, el Consejo se centró en la normalización de los datos disponibles para asegurar una mayor calidad y evitar la discrepancia de datos entre las instituciones públicas.

La creación y actividades del CEIC son ejemplo de los esfuerzos de coordinación interinstitucional para abordar los problemas sectoriales. Destacan la importancia de superar las dificultades institucionales y técnicas para homologar los datos públicos y ofrecer una mejor prestación de servicios públicos en Perú.

Fuente: Con base en información del MINJUS, *Informe de los Registros de Información de las Unidades Estadísticas del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad*, Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad – CEIC, Documento de Trabajo núm. 02, mayo de 2013, <http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/07/Documento-de-Trabajo-No.-02.pdf>.

El Poder Judicial de Perú ya está poniendo en marcha prácticas de datos abiertos. En 2013, el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) acordó crear un Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) (véase el recuadro 7.5). El CEIC llevó a cabo un análisis horizontal para evaluar los

procedimientos de recolección de datos entre diferentes instituciones públicas. Una de sus principales conclusiones se centró en eliminar las discrepancias de datos institucionales sobre homicidios en el país y unificar los formatos de recopilación de datos que se les da a los ciudadanos. Aparte de facilitar el intercambio de datos entre instituciones, las prácticas como ésta podrían emplearse como punto de partida para desarrollar más los portales individuales de datos abiertos con base en la disposición institucional actual (y valiosa) de cooperar.

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)

Creada en 2010,²⁶ la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) define y coordina las políticas de prevención y lucha contra la corrupción en Perú. La CAN también forma parte de la estructura orgánica de la PCM, lo cual asegura un apoyo político de alto nivel para impulsar la aceptación entre las instituciones públicas del nivel central. Entre sus miembros con derecho a voto se incluyen:²⁷

- Los presidentes del Congreso, el Poder Judicial, la Corte Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y la Asociación de Municipalidades del Perú.
- Los dirigentes de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Fiscalía General de Perú.
- El secretario ejecutivo del Foro del Acuerdo Nacional.

Como el CEIC, la CAN es otro ejemplo de cooperación interinstitucional exitosa de alto nivel en Perú. El Plan Nacional Anticorrupción de la CAN alinea las acciones institucionales en torno a cinco objetivos centrales orientados a combatir la corrupción y aumentar la participación de la sociedad. Sin embargo, aparte de los beneficios evidentes del trabajo de la CAN para fortalecer el gobierno abierto, la transparencia y la rendición de cuentas pública en el país, su trabajo identifica dos áreas de oportunidad clave:

- **El valor de la red de oficinas regionales de la CAN para acercar las voces locales al CoG.** La comisión ha establecido representaciones regionales en 18 de 25 regiones de Perú para mejorar la coordinación vertical.²⁸ A este respecto, la red de la CAN de oficinas regionales es un importante canal de comunicación multinivel, ya que el gobierno central la puede utilizar para abordar aspectos de coordinación y cooperación de políticas de múltiples niveles. Como se observó durante las misiones de investigación de la OCDE, Perú es un país altamente centralizado y la mayoría de las políticas se implementan con éxito sólo en Lima y su área metropolitana, dejando rezagados a los gobiernos locales. De hecho, la CMP no ha contemplado aún representaciones de los gobiernos regionales y locales. Resulta útil emplear la red local de la CAN para

facilitar no sólo la implementación de políticas de arriba abajo, sino también la definición de políticas de abajo arriba, de modo que sea posible acercar las voces de la población local al Centro del Gobierno en Perú. Recurrir a estas redes sería provechoso en particular durante la etapa de implementación del PAGA, en vista de que la SGP cuenta con capacidades institucionales limitadas para asignar personal permanente a nivel local.

- **La SGP podría beneficiarse de una mayor cooperación con la CAN respecto a capacitación oficial pública y manejo de solicitudes de información en aras de una administración pública más abierta y moderna.** La capacidad de la SGP parece rebasada. Entre otras, el AN de Perú define acciones específicas centradas en: i) el registro institucional, manejo y monitoreo de solicitudes de acceso a la información y ii) aumento de los conocimientos de funcionarios acerca de los procedimientos de transparencia y acceso a la información. La coordinación institucional de alto nivel de la CAN abre una ventana de oportunidad para vincular el trabajo de la SGP sobre gobierno abierto y las actividades de la CAN para la modernización del sector público, aprovechando así su cercanía con el CoG. Deberían crearse sinergias entre la política de gobierno abierto de Perú y la política individual de lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, el trabajo de la CAN en áreas tales como el manejo y registro de solicitudes de información y la capacitación de funcionarios sobre el acceso a la información pública podrían ser útiles para apoyar las actividades de la SGP mientras se desarrolla un marco institucional más sólido.

Además, podría usarse la plataforma web de la CAN como instrumento de lanzamiento de datos abiertos. Como se expresa en el sitio web del Observatorio de Derechos Humanos, el sitio web de la CAN también proporciona información y estadísticas sobre corrupción en Perú. Sin embargo, la información está disponible sólo en PDF, PPT y otros formatos de imagen. Los datos abiertos podrían desarrollarse más en el sitio web de la CAN con miras a implementar un portal de datos abiertos sobre la lucha contra la corrupción en el país, centralizando información de los miembros de la CAN y aprovechando el alto nivel de éstos. Es decisiva la cooperación entre la SGP y la CAN a fin de alinear estas acciones con la estrategia general de gobierno abierto que ha elaborado el gobierno central.

Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR) dirige y supervisa las actividades de control del gobierno orientadas a fortalecer la transparencia

pública. El trabajo de la CGR ha sido útil en el desarrollo de herramientas de transparencia en Perú, tales como las plataformas en línea que permiten a los ciudadanos estar informados de la asignación del presupuesto y el gasto públicos:

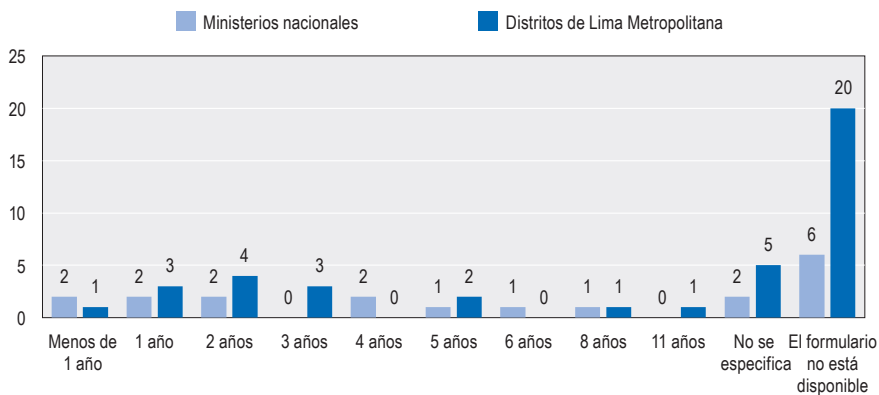
- **INFOBRAS:** El Sistema Nacional de Obras Públicas (<https://apps.contraloria.gob.pe/infobras/>) brinda información financiera a los ciudadanos e instituciones públicas sobre infraestructura pública. Entre otros, la plataforma de INFOBRAS contiene datos sobre asignación presupuestaria, avance de las obras que se realizan e información sobre contratistas privados. El sistema muestra fotos de la infraestructura y ubicación georreferenciada de ésta mediante la plataforma de mapas de Google. INFOBRAS ha habilitado la interconexión de otros sistemas de presupuesto, gasto y contratación del sector público tales como el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (<http://www.snip.gob.pe>), el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) (<http://www.comprasestatales.org/>) y el Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF).
- **Barómetro de Gestión Pública:** El Barómetro de Gestión Pública (BGP) apoya la transparencia y la rendición de cuentas dentro del marco del proceso de descentralización en Perú. Se trata de una herramienta de información en línea y de acceso libre (<https://apps1.contraloria.gob.pe/barometro/default.aspx>) que se centra en proporcionar información sobre presupuesto, contratación e inversión del sector público a nivel regional, provincial y distrital. Desde 2009 cuenta con información disponible y permite a los usuarios tener acceso a las fichas técnicas con indicadores sobre presupuesto ejercido, realizar comparaciones horizontales de indicadores entre gobiernos locales y consultar la asignación presupuestaria por tipo de infraestructura (carreteras, agua, electricidad, etc.).
- **SINAD:** El Sistema Nacional de Atención a Denuncias (SINAD) permite a los ciudadanos reportar casos de corrupción en la administración pública, los cuales pueden estar vinculados con contratación pública, infraestructura, programas sociales o nepotismo de funcionarios. Las denuncias pueden presentarse en persona o a través del sitio web del SINAD: <https://apps1.contraloria.gob.pe/sinad>. De manera simultánea, el sitio web de la CGR brinda estadísticas anuales y datos agregados respecto a una serie de quejas recibidas por nivel de gobierno o institución o por tipo de queja (ciudadana, de funcionarios, etc.). La información se encuentra en formato PDF. Hay margen de mejora para una integración potencial de la información y los datos generados por el SINAD, la CAN y el MINJUS en un solo portal individual de datos abiertos anticorrupción.

Defensoría del Pueblo de Perú

Creada por la Constitución de 1993, la Defensoría del Pueblo (DP) es un órgano autónomo del gobierno de Perú que cuenta con 38 representaciones locales en todo el país. El papel de la DP es clave para proteger los derechos fundamentales, así como supervisar la efectividad de la administración pública y la prestación eficaz de servicios públicos. (DP, 2013).

En 2013, la DP publicó una evaluación de los avances desde que la ley de transparencia entró en vigor en 2003.²⁹ El informe constituye un análisis profundo de la situación actual y de los retos para la transparencia en Perú. Por ejemplo, destaca las disparidades institucionales sobre la disponibilidad de herramientas de TIC y capacidades en las instituciones públicas. La gráfica 7.6 muestra que, pese a que seis de 19 ministerios centrales carecen de herramientas de solicitud de información en línea, ha habido un incremento gradual en los últimos años. Sin embargo, existe una amplia brecha a nivel distrital, como se aprecia entre los distritos de Lima Metropolitana: hacia 2013, 50% (20 de 41) no ofrecían la posibilidad de presentar solicitudes en línea.

Gráfica 7.6. Disponibilidad en línea de formatos de solicitud de información en los sitios web de los ministerios nacionales y distritos en Lima Metropolitana



Fuente: Con base en información de la Defensoría del Pueblo (2013), *Balace a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Informe Defensorial núm. 165, Lima, Perú, 2013, pp. 43-44, <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf>.

Eso complica el proceso de solicitud de información pública. Si bien las instituciones centrales están sujetas al mandato legal de implementar sus

propios Portales de Transparencia Estándar (PTE), al parecer éstos se orientan en su mayoría a la divulgación proactiva de información, limitando así la posibilidad de presentar solicitudes de acceso a la información que no se incluye en los portales. La imposibilidad de presentar solicitudes en línea contradice los principios de eficacia y transparencia del sector público, lo que obliga a los solicitantes a presentar la solicitud *in situ*.

De nuevo, ello podría ilustrar que aún hay trabajo por hacer respecto a la implementación de disposiciones de la FOI frente a las capacidades institucionales reales, sobre todo a nivel local. Como se mencionó antes en el presente informe, Perú es uno de los países donde los usuarios pueden presentar solicitudes de información en línea, pero, según el informe de la DP, parece que no todas las instituciones peruanas han podido poner en marcha estos mecanismos, lo que revela un desajuste entre el mandato y la práctica.

La DP emite recomendaciones a las autoridades públicas, pero no son de carácter vinculante. Por ende, carece de facultades para imponer sanciones institucionales. De hecho, Perú no cuenta con ninguna institución específica responsable de aplicar las políticas de acceso a la información y de transparencia, ni de vigilar el cumplimiento de la ley, como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de México. Esto muestra que el marco institucional nacional para apoyar la transparencia y el acceso a la información pública aún está en desarrollo en Perú.

Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática

La experiencia de la OCDE en gobierno digital y políticas de TIC reconoce el valor de la coordinación e implementación simultáneas de políticas. Además, subraya que la disponibilidad de capacidades institucionales y el trabajo de las instituciones que dan apoyo y conocimientos técnicos son decisivos para sustentar la implementación de políticas. Por ejemplo, como se mencionó antes, el trabajo de instituciones tales como MINTIC en Colombia es clave para apuntalar las prácticas institucionales de gobierno abierto en las entidades colombianas. Sin embargo, las capacidades como ésta podrían depender del desarrollo de un capital humano sólido y de empoderamiento institucional.

En Perú, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) se creó en 2003.³⁰ Entre otras actividades, la ONGEI es responsable de dirigir y supervisar las políticas de gobierno electrónico en el país, al tiempo que da asesoría técnica sobre TICs. Como integrante de la comisión multisectorial de gobierno abierto y también como órgano interno de la Presidencia del Consejo de Ministros (como la SGP y la CAN), la cercanía de la ONGEI al CoG es vital a fin de impulsar el soporte técnico para el desarrollo de prácticas de gobierno abierto a nivel ministerial en Perú. No obstante, aparentemente el potencial de

la ONGEI para apoyar las políticas de gobierno abierto quizá no esté explotado del todo en Perú, y las constantes pérdidas de capital humano podrían minar el trabajo y liderazgo de la ONGEI para implementar las políticas.

Las actividades de la ONGEI incluyen, pero no están limitadas a:³¹

- Proponer y supervisar la implementación de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico.
- Coordinar y supervisor la integración de los sistemas de TI del Estado y los portales de las instituciones públicas.
- Manejar el portal del Estado peruano.
- Brindar asesoría técnica a las entidades de la administración pública.

En 2004, la ONGEI desarrolló el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE)³² (véase el recuadro 7.6).

Recuadro 7.6. Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE)

El SEACE es un sistema informático de contrataciones públicas en línea (<http://www.comprasestatales.org>). Permite que las instituciones públicas intercambien y divulguen información sobre los contratos públicos.

A través del sistema, el usuario puede hacer preguntar sobre adquisiciones y contratos públicos, consultar información sobre las oportunidades, los contratistas y las estadísticas regionales referentes a la asignación de presupuesto y al número de proyectos. La plataforma permite realizar procesos electrónicos para la selección de contratistas para proyectos pequeños.

En enero de 2013 empezó la migración a la versión 3.0, y entró en funcionamiento en noviembre del mismo año. El SEACE 3.0 amplió los procesos de selección electrónica para los proyectos superiores a 40,000 soles peruanos, adjudicados mediante elección selectiva directa o a través de licitación pública.

Fuente: Con base en información del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OCE), <http://portal.osce.gob.pe/osce/node/332>, y del sitio web de SEACE.

Como se muestra en el cuadro 7.2, la ONGEI ha desarrollado y brindado apoyo técnico y orientación para diversos proyectos de gobierno abierto en Perú.

Cuadro 7.2. Proyectos de gobierno electrónico desarrollados por la ONGEI

Name	Year of creation	Objective	Website
Peruvian State Portal (<i>Portal del Estado Peruano</i> , PEP)	2001	General information on the Peruvian State. Links to public ministries, laws and regulations and public institutions directory.	www.peru.gob.pe
Citizen and Business Services Portal (<i>Portal de Servicios del Ciudadano y Empresas</i> , PSCE)	2006	Main one-stop-shop of the Peruvian government. Provides information on formalities, online services and formats. Among others: passport renewal, issuing of the official identity card (<i>Documento de Identidad Nacional</i> , DNI), consultation and modification of marital status, etc.	www.serviciosalciudadano.gob.pe
One-stop-shop for business start-up	Varies	Business start-up in 72 hours. It is only available in some regions. The website aims to legalise informal employment in the country.	www.empresas.gob.pe
Standard Transparency Portals (<i>Portales de Transparencia Estándar</i> , PTE)	From 2010	Established by supreme decree in 2010, the portals harmonised information provided by public institutions.	Varies according to the public institution
Municipality Portals	Varies	Providing support to municipalities to develop local transparency portals and one-stop-shops.	Varies according to the municipality
Public Software Portal (<i>Portal de Software Público</i>)	n.a.	Providing information and sharing software among Peruvian public institutions.	www.softwarepublico.gob.pe

Fuente: ONGEI (2013), *Una mirada al gobierno electrónico en el Perú: La oportunidad de acercar el Estado a los ciudadanos a través de las TIC*, primera edición, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, 2013, https://s3.amazonaws.com/onpei/libro_onpei.pdf.

Los esfuerzos institucionales simultáneos para la integridad pública y la lucha contra la corrupción, tales como el SINAD, el Observatorio del MINJUS y el sitio web de la CAN, han hecho surgir la necesidad de crear plataformas para el intercambio de datos entre instituciones no sólo a nivel central, sino también conectando los niveles regionales y locales. Algunas iniciativas de la ONGEI, tales como la Plataforma de Interoperabilidad del Estado, trabajan de esta manera (véase el recuadro 7.7) y podrían extenderse a otros sectores y áreas de políticas.

La descentralización y la modernización del Estado requieren de una comunicación constante entre la población fuera de Lima, las instituciones públicas regionales y locales y el Centro del Gobierno, en aras de una mejor coordinación, cooperación y promoción de incentivos para la formulación de políticas. La modernización, descentralización e inclusión demandan el desarrollo de capacidades a nivel local también. En Perú, los objetivos de políticas de gobierno abierto y datos abiertos no se alcanzarán si los sectores específicos de población se pasan por alto y si las instituciones públicas locales carecen de habilidades técnicas y conocimientos de gobierno abierto y DAG.

Recuadro 7.7. Plataforma de Interoperabilidad del Estado

En 2011, el gobierno central creó la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) para aumentar la eficiencia de los procesos de comunicación entre las instituciones del Perú. Su principal objetivo es facilitar el intercambio de datos entre las instituciones públicas al utilizar bases de datos compartidas, aligerando así los trámites para los ciudadanos. El PIDE actúa como una plataforma de interoperabilidad para el funcionamiento del Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE). Éste funciona como una ventanilla única donde los ciudadanos pueden buscar información y realizar trámites en línea. El PSCE es un ejemplo de los procesos y políticas del gobierno diseñados con un enfoque centrado en la ciudadanía.

Aunque los trámites incluidos en la página web del PSCE dependen de la voluntad de cada institución para coordinarse con el ONGEI y ponerlos a disposición del público en línea, su inclusión en el PIDE aumenta la eficiencia institucional y reduce los costos facilitándole al mismo tiempo la vida a los ciudadanos.

Fuente: Secretaría de la OCDE.

A este respecto, los programas institucionales de la ONGEI, tales como el Plan Yachaywasi Digital (<http://yachaywasidigital.wordpress.com/>, capacitación de la población local) y la plataforma web Software Público (<http://www.softwarepublico.gob.pe/>, que promueve el *software* de código abierto), representan avances positivos. Con todo, es fundamental apoyar y mejorar las capacidades de la ONGEI a fin de impulsar su efecto a mayor escala, incluidos los gobiernos regionales y locales y sus capacidades. De manera simultánea, la cooperación con otros actores, como el sector privado, podría ser benéfica para encontrar alternativas rentables de formación de capital (es decir, asociaciones público privadas).

Aunado a lo anterior, la capacitación de la población también podría beneficiarse de una cooperación más estrecha de la ONGEI con el sector académico y de la disponibilidad de programas de educación de calidad. En este sentido, la certificación de cursos de capacitación por parte del gobierno central podría ayudar a garantizar la calidad de los programas educativos y por ende fortalecer las habilidades y capacidades de la población en general y los funcionarios en todos los niveles de gobierno.

Organizaciones de la sociedad civil

El Decreto Supremo de 2013 que creó la Comisión Multisectorial Permanente definió el mandato para tres organizaciones de la sociedad civil (OSC) a fin de ser incluidas como miembros con derecho a voto. El Consejo

de la Prensa Peruana (CPP),³³ Ciudadanos al Día (CAD) y Proética fueron seleccionados por acuerdo entre diferentes organizaciones civiles involucradas en el proceso. La inclusión de OSC en la comisión multisectorial para el gobierno abierto ha asegurado la participación de la sociedad organizada en la formulación de políticas públicas.

Además, el trabajo individual de las OSC y su experiencia en áreas relacionadas con la libertad de expresión, la confianza pública y la lucha contra la corrupción resultan útiles para fortalecer la toma de decisiones informada. Por ejemplo, Ciudadanos al Día emite un boletín quincenal (*Boletín CAD*) en el que proporciona estadísticas e indicadores sobre diferentes temas relacionados con la administración pública. En noviembre de 2013, el CAD publicó un boletín sobre corrupción a nivel regional con base en el RankinCAD 2013. Sus resultados revelaron poca confianza de los ciudadanos en los gobiernos regionales y los resultados variaron mucho de región a región. En promedio, sólo 20% de los habitantes locales piensan que los gobiernos regionales son honestos (CAD, 2013).

Desde 2002, Proética realiza la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú. Según la octava edición de ésta (2013), la percepción de la población del país es que el Poder Judicial, la Policía Nacional y el Congreso son las instituciones más corruptas de Perú. Por contraste, 55% de la población confían en el trabajo de la DP de lucha contra la corrupción (Proética, 2013).

El sitio web de Proética ofrece datos sin procesar fáciles de descargar sobre los resultados de la encuesta en diferentes formatos, como Excel y otros programas estadísticos, lo que permite a los usuarios reutilizar los datos y hacer sus propios análisis; éste es un ejemplo de prácticas de datos abiertos en Perú. El caso de la encuesta de Proética ilustra el concepto mismo de gobierno abierto y posibilita que los usuarios no sólo consulten los datos, sino que también los descarguen y reutilicen en la generación de conocimiento y valor. Aunque proporcionan información pertinente sobre corrupción, las estadísticas disponibles en los diferentes sitios web de las instituciones públicas, tales como la CAN, el SINAD y los Observatorios del MINJUS, se limitan a brindar información y excluyen la reutilización de datos. Debido a que estas bases de datos presentan información obtenida de las bases de datos del INEI o de Proética, una opción sería vincular la fuente informativa con la fuente misma de los datos. Una pequeña modificación de los sitios web podría representar una gran mejora para el usuario respecto al ahorro de tiempo y la accesibilidad de los datos, en especial para nuevos usuarios que están aprendiendo a usar bases de datos y fuentes en línea.

Por otra parte, el papel de las asociaciones civiles, tales como el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPYS), para desarrollar habilidades y conocimiento de actores sobre gobierno abierto requiere de mayor apoyo. Por

ejemplo, otros actores, como los periodistas y los medios de comunicación, desempeñan una función de supervisión clave respecto a la transparencia y la lucha contra la corrupción en el país. Pero al mismo tiempo tienen gran responsabilidad como formadores de opinión pública.

Para fortalecer el ecosistema de gobierno abierto y transparencia en Perú, es necesario aumentar y mejorar el conocimiento de los periodistas nacionales y locales en relación con las disponibilidades en línea de información y datos, el potencial de usar y reutilizar datos, las herramientas analíticas disponibles, el marco legal de transparencia y su papel como vigilantes del cumplimiento de la ley. Sin embargo, las capacidades de las asociaciones civiles para éstas y otras actividades son limitadas y por tanto afrontan el reto de encontrar fuentes alternativas de financiación, como los donantes privados o internacionales.

Sector privado

Dos organizaciones del sector privado participan en las actividades de la PCM: la Conferencia Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Cámara de Comercio de Lima (CCL). La CCL sólo funge como miembro sustituto en ausencia de la CONFIEP.

La CONFIEP lleva a cabo trabajos de coordinación entre las diferentes organizaciones del sector privado de Perú. Comprende asociaciones empresariales (no empresas individuales) de áreas sectoriales tales como comercio, pesca o minería. Por su parte, la CCL está compuesta en su mayor parte de micro y pequeñas empresas (MyPES). Si bien la CCL no es una organización nacional sino local de Lima, integra a la mayoría de empresas peruanas debido a la alta centralización de Perú en torno a dicha ciudad.

La CCL es miembro fundador del Consejo Privado para la Agenda Digital (véase el recuadro 7.8). En Perú, el interés del sector privado en el acceso a la información pública es evidente: trámites más rápidos, más fáciles y más eficaces. Como se expuso anteriormente, en este sentido algunas iniciativas del gobierno central representan un avance (véase la sección de la ONGEI). Sin embargo, aunque aún hay trabajo por hacer en este campo en Perú, no queda claro si el sector privado reconoce en el gobierno abierto y los datos abiertos una oportunidad de crear valor.

A pesar de la consulta inicial para desarrollar el primer plan nacional de datos abiertos, aparentemente el sector privado y los sindicatos no participaron del todo en el proceso de implementación. Para el desarrollo del segundo PAGA, Perú ha avanzado de forma notable al consultar a los habitantes locales, pero sigue siendo igualmente necesaria una mayor interacción y cooperación con el sector privado, en especial en lo tocante al potencial de los datos abiertos para generar valor económico.

Recuadro 7.8. Consejo Privado para la Agenda Digital (CPAD)

Un grupo de asociaciones privadas creó el Consejo Privado para la Agenda Digital (CPAD) para promover y supervisar la aplicación de la agenda digital del gobierno peruano. El trabajo del CPAD se centra en cuatro niveles de acción y en cinco áreas transversales configuradas conforme a su propia agenda digital (Agenda Digital Privada).

Los cuatro niveles de acción se centran en (a) el acceso de los ciudadanos a las TIC como a un mecanismo para acceder a la globalización, (b) el acceso de las MyPES a las TIC, (c) la integración nacional y sectorial basada en el acceso a las TIC y al uso eficiente de los recursos públicos y (d) cómo aprovechar el potencial de los ciudadanos y Perú dentro del proceso de globalización. Las áreas de trabajo transversal del CPAD se relacionan con la educación, la infraestructura, la infraestructura de la información, la oferta de los servicios digitales y el marco institucional.

Fuente: Consejo Privado para la Agenda Digital (2014), <https://sites.google.com/a/agendadigital.org/cpad/home>, consultada el 30 de abril de 2014.

Un proceso más incluyente: extender los esfuerzos a los gobiernos locales y las instituciones públicas

Junto con su papel de supervisión, la PCM también está a cargo de coordinarse con la CAN y con los gobiernos regionales y locales para apoyar sus actividades. Con todo, pese a que las organizaciones representativas de los gobiernos regionales y locales fueron consultadas durante la definición del primer PAGA, tuvieron una participación limitada durante el proceso de implementación.

Actualmente Perú está trabajando en solucionar asuntos de múltiples niveles. En 2014, tres grupos de trabajo consultivos se organizaron a nivel regional en Piura, San Martín y Ayacucho con el propósito de preparar el borrador de la segunda versión del PAGA de manera más incluyente y participativa. Esto se alineó con la política actual de descentralización del país. Sin embargo, como mostró el primer PAGA, será un reto continuar con esta cooperación estrecha durante la implementación de políticas para proveer el apoyo central que está en marcha y obtener retroalimentación de los gobiernos locales.

Asimismo, otros actores relevantes, como el Congreso o el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio del Ambiente, no son miembros de la PCM. Esta participación limitada puede restringir la conciencia institucional de los objetivos del PAGA, el intercambio de mejores prácticas y la implementación del gobierno abierto y de los programas sectoriales de datos abiertos.

De hecho, hay poca conciencia entre los funcionarios peruanos acerca de la AGA y de las reformas de datos abiertos que el gobierno central está poniendo en marcha.³⁴ Ello puede derivarse directamente de la composición limitada de la PCM. La finalidad no debería ser convocar a todos los actores nacionales y locales en todas las reuniones, sino lograr una mejor coordinación, cooperación y comunicación. Por ejemplo, durante la reunión de la OCDE y el MEF, éste mostró poca conciencia de las políticas centrales de gobierno abierto, pero ha emprendido importantes acciones de gobierno abierto y datos abiertos:

- En 2003, el MEF instauró el **presupuesto participativo** con el objetivo de aumentar la apertura de temas fiscales, la rendición de cuentas y la eficacia. El presupuesto participativo permite a los gobiernos regionales y locales, y a la población en general, contribuir y participar en la forma en que el presupuesto público debe ejercerse y qué proyectos, objetivos y resultados deben priorizarse. A este respecto, la participación e involucramiento de las cabezas de gobiernos regionales y locales son cruciales para organizar a los actores locales. Una vez que se ha alcanzado un acuerdo general, se usa una plataforma web (<http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/>) para proporcionar insumos regionales, locales y ciudadanos. En seguida, estos insumos alimentan el Plan de Desarrollo Concertado (PCD), que es útil para lograr un acuerdo final sobre la manera en que deben gastarse los recursos públicos.
- Creado en 2001, el **Portal de Transparencia Económica (PTE)** es una plataforma web que brinda a los usuarios información sobre las finanzas públicas. De hecho, como se observó con el SINIA del Ministerio del Ambiente, el PTE muestra otra buena práctica del gobierno peruano en relación con los datos abiertos, ya que ofrece datos descargables no sólo de las finanzas públicas nacionales, sino también de las finanzas de los gobiernos locales. Considerando eso, y de acuerdo con la DP, 32% de las solicitudes de acceso a la información se centraron en el presupuesto público;³⁵ la disponibilidad de esta herramienta es un esfuerzo importante para cubrir la necesidad (y el derecho) de la población de obtener información sobre las finanzas y presupuestos públicos.

Por un lado, uno podría asumir que el comprensible enfoque marcado en la transparencia de las finanzas públicas en Perú y la creación de ambos mecanismos por decreto en 2001 y 2003 tal vez hayan funcionado como motores decisivos fuertes para desarrollar estas prácticas. Pero no queda claro por qué ministerios pertinentes como el MEF no son miembros de la PCM a pesar de su importancia. Por otro lado, aunque el PTE y el SINIA tal vez no reflejen la realidad de los esfuerzos de gobierno abierto en otras instituciones peruanas —en especial a nivel local—, ilustran ampliamente el potencial de los datos abiertos en Perú.

Al mismo tiempo, el gobierno central quizá necesite definir mejores herramientas para comunicar las políticas a fin de difundir el conocimiento de sus políticas de gobierno abierto entre las instituciones públicas y los sectores social y privado.

Cuadro 7.3. Mecanismos de comunicación de políticas empleados para difundir las reformas de gobierno abierto en Perú

	Public Officials	General Public
Internal circulars	⊙	⊙
Training seminars	•	⊙
Publication in official gazette	•	•
Manuals/guidelines	•	•
Traditional media (print, radio, TV)	⊙	⊙
Online media	•	•
Conferences	⊙	⊙

- Yes
- ⊙ No

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección I, Pregunta 6.

La poca colaboración con otros sectores puede dejar de lado avances potenciales en transparencia y rendición de cuentas. Este tema surgió durante las reuniones de misión, particularmente en relación con el gasto en programas sociales, lo que requiere una cooperación institucional más cercana y el involucramiento de los ministerios y órganos centrales encargados de las políticas sociales e incluyentes. Se presentó una situación similar respecto a la participación del Congreso en las políticas centrales de gobierno abierto.

La participación y cooperación del Congreso en el gobierno abierto es clave para impulsar la transparencia en el país. Serían útiles una mayor apertura de los procesos legislativos y un diálogo más colaborador en aras de acercar a los ciudadanos al gobierno y aumentar la rendición de cuentas del Congreso. Si bien la situación nacional en cuanto a la confianza pública en el Congreso es delicada, aquélla podría beneficiarse al extenderse los esfuerzos al ámbito de éste. El reto es grande, considerando que la rendición de cuentas del Congreso depende de la disposición de los congresistas a cooperar.

El Congreso peruano ha estado esforzándose por aumentar la transparencia. Por ejemplo, la iniciativa 131 Voces (<http://131voces.pe/>) busca incrementar la participación y el involucramiento de los ciudadanos durante el proceso legislativo permitiéndoles comentar las iniciativas de ley. Al utilizar el sitio

web y las herramientas de comunicación tales como Twitter (@131Voces), los ciudadanos podrían participar y obtener información sobre el trabajo del Congreso y sus miembros. Sin embargo, con menos de 300 seguidores y un sitio web que parece obsoleto, esta importante iniciativa no contó con apoyo institucional, ni recursos, ni el interés de la población del país. Además, el hecho de que los ciudadanos no puedan hacer solicitudes en línea para consultar información parlamentaria complica su interacción con el Congreso. La combinación de procesos complicados y tardados con el poco involucramiento, interés y confianza de los ciudadanos genera un ambiente de desafío para las políticas. A este respecto, el apoyo de las asociaciones civiles peruanas es de suma importancia para aumentar el éxito de estas iniciativas que buscan elevar la participación ciudadana. Las redes de OSC y el tejido social son esenciales para acercar a los ciudadanos al Congreso.

Las asociaciones civiles son un componente relevante del ecosistema de gobierno abierto. Sin embargo, su capacidad para representar a todas las voces sociales podría estar limitada. El papel de las OSC como puente entre el Congreso y los ciudadanos es importante para educar a los ciudadanos en su responsabilidad intrínseca de vigilar las actividades legislativas y gubernamentales.

Marco de políticas

Si bien ha habido avances dentro del marco institucional y de gobernanza, desde la perspectiva de políticas todavía debe elaborarse un plan de acción claro de datos abiertos. La adopción de un “Plan Nacional De Acción y Desarrollo de Datos Abiertos” debe considerarse fundamental para respaldar una visión nacional, dotar a la SGP de una fuerza laboral adecuada y crear conciencia y comprensión del contexto nacional de datos abiertos.

Será importante, asimismo, integrar el equipo técnico a cargo de desarrollar el portal de datos abiertos con el equipo responsable de desarrollar las políticas y el plan de acción correspondiente. Como resultado, el sitio web sería una herramienta que posibilite el uso de datos para alcanzar las prioridades y objetivos generales de políticas, y no sólo como repositorio y/o catálogo de bases de datos. Recientemente, México dio a conocer la versión en borrador de la Política Nacional de Datos Abiertos. La plataforma se desarrolló en alianza con el equipo argentino de DemocracyOS, que es una interfaz de fuente abierta para la deliberación y el voto de propuestas políticas que se centra en la experiencia de los usuarios. El contenido se dividió en cinco secciones principales relacionadas con las políticas públicas y empleó un lenguaje orientado al ciudadano para destacar estos aspectos clave: 1) principales objetivos de la estrategia mexicana, 2) estándares de datos abiertos, 3) marco

institucional, 4) guía de publicación y protección de la privacidad, 5) promoción del uso de datos.

Recuadro 7.9. El Portal Francés Nacional de Datos Abiertos: piedra angular de la estrategia de datos abiertos

La versión reciente del Portal Nacional de Datos Abiertos de Francia (<http://www.data.gouv.fr/>), que inició operaciones a finales de 2013, es considerada una piedra angular de la estrategia nacional de datos abiertos. El principio que respaldó el desarrollo más a fondo de la primera versión es que éste debe facilitar el intercambio fácil de datos, la participación y la colaboración entre los actores gubernamentales y no gubernamentales para aumentar el efecto y la pertinencia de los datos abiertos para la comunidad. Las principales características incluyen lo siguiente:

- Permite que los productores de datos los compartan al instante.
- Se hace referencia a los portales existentes de datos abiertos manejados por instituciones individuales para aumentar su visibilidad.
- Es un punto de acceso unificado a los conjuntos de datos y portales de más de 50 gobiernos locales.
- Agrupa las mejoras de datos realizadas por los ciudadanos, distingue entre los datos divulgados por las instituciones públicas y certificados como tales y los datos proporcionados por la comunidad.
- Muestra cómo se reutilizan los datos.
- Fue diseñado en forma conjunta, intervinieron innovadores, inventores y la sociedad civil.
- Hizo accesibles datos de interés público y después de dos meses tiene cuatro veces más datos disponibles en la versión anterior, con un total de 255 generadores y 760 reutilizaciones.

Fuente: Gobierno de Francia (2014), Données Publiques, <https://www.data.gouv.fr/fr/>, consultada el 30 de abril de 2014.

Hasta el momento, Perú no sólo carece de un portal nacional de datos abiertos, sino que tampoco tiene una clara comprensión de las necesidades relacionadas con la generación de datos para apoyar, por ejemplo, el análisis de datos en áreas importantes de políticas. Además, no hay acuerdo sobre los estándares para recopilar datos ni sobre los metadatos. Los datos y la información están dispersos; definir una política y diseñar un plan de acción puede ayudar a lograr un acuerdo común para apoyar medidas conjuntas, una comprensión compartida y un intercambio eficaz de prácticas. Una mayor claridad en el

nivel de políticas también podría contribuir a abordar correctamente temas relacionados con la oferta y la demanda de datos abiertos. En concordancia con estas propuestas, Perú podría ocuparse de diseñar una estrategia general y un plan de acción de datos abiertos, y de encontrar un campeón de gobierno de gran nivel, o un “evangelizador de datos abiertos” como en Estados Unidos, que lance el plan en la búsqueda de apoyo político. Este campeón podría ser alguien que reconozca el valor de los datos abiertos no sólo en relación con la agenda de transparencia, sino también para el desarrollo social y económico, así como una herramienta para sustentar la agenda de modernización del sector público.

Hay varios buenos ejemplos de prácticas de datos abiertos en Perú que han llevado a cabo diferentes sectores de la administración pública, pero no se conocen ni reconocen ampliamente. Esto es de especial importancia, ya que el limitado conocimiento de ellas podría restringir su efecto. Llevar a una escala mayor y reproducir estas iniciativas son factores relevantes para incrementar su impacto y maximizar su valor estratégico; asimismo, contar con un plan común puede ayudar a transferir ese conocimiento y canalizar esfuerzos en pos de metas compartidas.

Vincular el acceso a la información con la agenda de datos abiertos

La Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos 2013, sumada al análisis de las prácticas nacionales realizadas por la OCDE, muestra que los programas de datos abiertos de los gobiernos están orientados a tres principales conjuntos de valores: sociales, económicos y políticos. Los datos abiertos se perciben como una oportunidad para aumentar la eficacia interna dentro del sector público a través de una mejor prestación de servicios y/o una colaboración transversal más fuerte dentro del gobierno (por ejemplo, impulsando una mejor interoperabilidad del gobierno), promover nuevas posibilidades dentro de la economía en su conjunto (por ejemplo, alentando el emprendimiento), empoderar a las personas posibilitándoles tomar decisiones personales más informadas, facilitar su participación en la formulación de políticas y el diseño de servicios, y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno. Es crucial arrojar luz sobre la metas que se persiguen para apoyar las decisiones estratégicas sobre acciones y asignación de recursos, que son prerequisites para hacer viable el valor esperado y vigilar su generación (Ubaldi, 2013).

En Perú existe un nexo manifiesto entre los esfuerzos encaminados a impulsar los datos abiertos y la agenda de transparencia del gobierno. El PAGA 2014-2016 se refiere claramente a la información pública como un activo clave para fortalecer la transparencia y la participación. Junto con los esfuerzos dirigidos a consolidar los resultados en términos de acceso a la información, el gobierno considera a los datos abiertos como un factor crítico para aumentar el

acceso público a sus acciones y decisiones. En consecuencia, parecen un medio importante para mejorar la transparencia. Sin embargo, al parecer los datos abiertos siguen teniendo una modesta presencia en las agendas del gobierno y otros actores (por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado) como herramienta para generar valor económico y social.

Como ocurre en algunos países de la OCDE, esto puede ser el resultado de los esfuerzos significativos que ha hecho el gobierno antes e independientemente de la agenda de gobierno abierto a fin de reconocer el derecho al acceso a la información y dar seguimiento a los requisitos jurídicos, es decir, los estipulados por la FOI de 2002. Como resultado, los datos abiertos parecen ser un “capítulo” de la agenda y las políticas de acceso a la información y la transparencia, en vez de tener su propio valor estratégico y plan de implementación correspondiente.

Aun cuando los activistas del movimiento de datos abiertos se han beneficiado por los caminos abiertos y los resultados que han logrado los partidarios del acceso a la información en todo el mundo, los datos abiertos y el acceso a la información no son sinónimos. Por tanto, las acciones que se requieren para implementar las agendas recíprocas, y maximizar su efecto, deben considerarse por separado, pese a que están ligadas y son complementarias. Con el objeto de aprovechar la importancia e impacto estratégicos de los datos abiertos, el gobierno de Perú podría basarse en el extenso trabajo y los esfuerzos considerables hechos hasta ahora para crear las condiciones adecuadas que posibiliten el acceso a la información según lo prevé la FOI, y para fomentar la transparencia del gobierno.

Un nexo más fuerte entre las agendas de acceso a la información y de datos abiertos podría ayudar a fortalecer la comprensión general del valor estratégico de la información del sector público en su máximo nivel de detalle, es decir, los datos administrativos. Adoptar una “Estrategia de Gestión de Datos e Información del Gobierno” podría, por ejemplo, dar coherencia y fortalecer los esfuerzos individuales de todos los actores dentro de la administración involucrada en la generación, recopilación y/o gestión de datos. Esto, a su vez, podría facilitar la identificación de los conjuntos de datos pertinentes para la generación de valores, y así orientar la priorización de la selección de los conjuntos de datos que deberán divulgarse como datos abiertos; es decir, los datos del gobierno están abiertos cuando cualquier persona los puede utilizar libremente, reutilizar y difundir, sólo bajo la condición (a lo sumo) de que los usuarios den el crédito de las fuentes de los datos y pongan su trabajo a disposición pública para ser compartido también (Ubaldi, 2013).

Cambiar de una perspectiva primordialmente centrada en el “acceso a la información” a una orientada a “datos abiertos” implica, sin embargo, adoptar una visión más amplia que abarque un conjunto mayor de metas potenciales y prever un conjunto integral de acciones que se necesitan para lograrlas. Para

todos los actores pertinentes debe quedar claro qué son los datos abiertos, no sólo dentro de la PCM, sino entre todos los niveles de gobierno y dentro de éstos. Debería haber acciones específicas encaminadas a crear conciencia y desarrollar las capacidades adecuadas para sacar el mayor provecho de las oportunidades que los datos abiertos suponen. Por ejemplo, los países de la OCDE tales como Estonia, Nueva Zelanda y Reino Unido están centrándose en incrementar la disponibilidad de habilidades o competencias de los servidores públicos necesarias para llevar a cabo el análisis y procesamiento de datos, en utilizar los datos para identificar tendencias y en detectar el potencial para mayor eficacia en la formulación de políticas y en el diseño y prestación de servicios públicos. Como en la mayoría de los países, en Perú persiste el reto de capacitar a los funcionarios. La comprensión de los beneficios potenciales de los datos abiertos todavía no se difunde ampliamente entre los diseñadores de políticas de la administración, lo que crea una barrera para priorizar las políticas de datos abiertos.

El gobierno de Perú podría expandir los esfuerzos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para organizar eventos dirigidos a los servidores civiles en los niveles central y locales de gobierno, con el propósito de inculcar una cultura de toma de decisiones basada en el manejo de datos dentro del sector público. El INEC cuenta con una escuela de formación de capacidad que podría aprovecharse para desarrollar habilidades y para crear conciencia de la importancia de usar datos estadísticos y técnicos en aras de impulsar el crecimiento de una cultura basada en los datos. El INEC podría convertirse en un socio clave para desarrollar capacidades, motivar e impulsar la reutilización de datos y comprender la demanda de éstos.

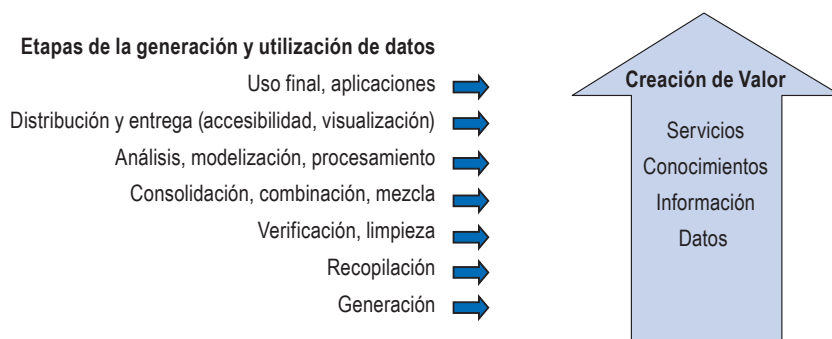
Aunado a lo anterior, los gobiernos de los países de la OCDE, como Estados Unidos y Francia, por nombrar dos, realizan concursos para fomentar la reutilización de datos abiertos de gobierno en el desarrollo de nuevos servicios. Estas iniciativas se consideran decisivas no sólo para elevar el efecto de difundir conjuntos de datos abiertos, sino también para posibilitar que el sector público comprenda mejor las necesidades públicas en términos de datos y conozca más acerca de los datos que poseen los diferentes sectores de la administración. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura de Perú ha llevado a cabo un concurso para motivar el uso de datos disponibles en tareas de investigación y análisis, a fin de mejorar los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones. Esta iniciativa, realizada con el apoyo de consultores externos, podría imitarse fácilmente en otras áreas de políticas. Sin embargo, para que estas acciones sean sostenibles, se requeriría el desarrollo de las capacidades internas del sector público. Además, para fomentar el análisis y el diagnóstico de datos, el gobierno tendría que identificar prioridades temáticas (por ejemplo, inclusión social) para orientar las investigaciones y estimular la reutilización de bases de datos existentes que actualmente no se usan.

Por último, aparte de la falta de una política general de datos abiertos que clarifique los objetivos y apoye la buena coordinación de las iniciativas, la falta de un régimen de licencias agrega incertidumbre al valor que los actores pueden crear al reutilizar los datos que genera el gobierno. En Perú, la cultura administrativa se caracteriza por un enfoque muy jurídico, el cual brinda especialización en temas regulatorios entre los diseñadores de políticas. Esto podría aprovecharse para establecer un marco legal y regulatorio claro y completo (por ejemplo, adopción de estándares, régimen de licencias) que permita que todos los sectores de la sociedad utilicen y reutilicen los datos abiertos, y los respalden.

Establecer y gestionar el ecosistema para sustentar la creación de valor

En el contexto de datos abiertos, el concepto de ecosistema se aplica específicamente a la provisión y uso de datos abiertos de gobierno. Habrá que implementar el ecosistema que permita la participación de los actores necesaria para sustentar el efecto deseado y la creación de valor. Esto es esencial para asegurar que los actores pertinentes participen en las etapas importantes de generación y uso de datos de forma que contribuyan a la cadena de valor del servicio público (Ubaldi, 2013). Aunado a lo anterior, el involucramiento de los actores permite la transferencia, imitación y aumento de escala de las iniciativas y prácticas cuando es posible. Perú podría, por ejemplo, concentrarse primero en algunos sectores y actores que han estado poniendo en marcha iniciativas relevantes para aumentar el enfoque en conseguir el valor buscado.

Gráfica 7.7. Aportación de los datos abiertos de gobierno a la cadena de valor del servicio público



Fuente: Ubaldi, B. (2013), *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22.

El INEC juega sin duda un papel clave en relación con la recopilación, provisión y difusión de datos —a nivel nacional, local, macro y micro— para mejorar el desempeño del sector público y apoyar el análisis estadístico y de datos. El sitio web SIRTOD del INEC y el Sistema de Información Geográfica (SIGE) son dos buenos ejemplos de bases de datos que apoyan una mejor toma de decisiones. De igual manera, el Sistema de Censo Nacional permite un análisis cruzado de datos e información respecto a la distribución demográfica a fin de orientar las decisiones de inversión en el sector público. Esta riqueza de datos está disponible gratuitamente, con algunas excepciones en que se puede aplicar algún pago. Sin embargo, el INEC mantiene archivos de datos y difunde boletines con datos estadísticos, por ejemplo sobre desarrollo ambiental y económico, que son potencialmente muy importantes para la creación de valor social y económico, y están disponibles sólo en PDF, no en formatos abiertos.

Los ministerios de Justicia y de Salud son buenos casos de prácticas de análisis de datos. Por ejemplo, la plataforma que se usa para emitir actas de nacimiento en los hospitales, tanto públicos como privados, en el momento del alumbramiento, la cual también se usa para registrar los datos básicos de salud de cada recién nacido a fin de comprender las tendencias de salud según la zona geográfica identificar la necesidad de aplicar políticas específicas, es un paradigma muy interesante del manejo y uso de datos para sustentar una formulación de políticas más focalizadas. De manera similar, el Ministerio de Salud cuenta con una buena plataforma de TI para hacer solicitudes de datos en línea que puedan compartirse con otras autoridades. Se han establecido alianzas estratégicas en el área de la salud para mejorar la calidad, disponibilidad y recolección de datos en aras de apoyar una mejor toma de decisiones en tiempo real y un mejor manejo del cambio.

Los pasos que han de tomarse a futuro para avanzar en esta dirección deberían centrarse en resolver el tema de la interoperabilidad y en concretar acuerdos, acciones conjuntas y planificación entre las autoridades y las instituciones; por ejemplo, la plataforma con información de los recién nacidos sería de gran utilidad para el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Educación, que no están utilizando esos datos y que en vez de ello tienen su propio método y sistema de recopilación de datos. Estas acciones podrían ayudar a resaltar el valor añadido de una gestión conjunta de información y aumentar la comprensión de la importancia de promover una cultura basada en el uso y la reutilización de datos. Al crear conciencia de este valor podría ayudarse a vencer cierta resistencia institucional a ceder el control de los datos. El limitado desarrollo de infraestructura de TI (acceso y velocidad de conexión restringidos debido a una baja penetración de banda ancha) en algunas regiones de Perú quizá explique el uso reducido de algunas de las plataformas disponibles en todo el país. Aun así, el elevado nivel de penetración de telefonía móvil podría subsanarlo, si dichas plataformas fueran accesibles a través de la tecnología móvil.

En honor a la verdad, Perú cuenta con un sofisticado sistema de información con estadísticas sobre criminalidad. Eso significa una riqueza de datos que podría sustentar potencialmente un análisis de datos importante por parte de varias entidades de la administración, como el Observatorio Nacional del Crimen, siempre que los avances en términos de homologación e interoperabilidad se realicen para facilitar el acceso a los datos a todos los actores de la justicia penal que tienen que tomar decisiones trascendentes —por ejemplo, el Poder Judicial y el sistema penitenciario—. No obstante, hoy en día cada institución del Poder Judicial posee su propio sistema de datos y emplea sus metadatos. El Comité Estadístico de la Criminalidad, dirigido por el INEC, tiene el mandato de estandarizar las variables para identificar y recopilar datos e información. Las autoridades peruanas están conscientes de la importancia de esta iniciativa en relación con la agenda de transparencia, pero todavía no se le asocia estratégicamente con una agenda más amplia de datos abiertos. Ello limita el aprovechamiento de su pleno potencial. De manera semejante, el Ministerio de Justicia trabaja en el desarrollo de un registro público sobre la responsabilidad criminal de personas jurídicas y de datos anticorrupción. Estos datos deberían sustentar el trabajo del Consejo Nacional de Criminalidad, ya que la finalidad última es contar con una sola base de datos sobre criminalidad que posibilite estudios de diagnóstico, incluidos los delitos de propiedad.

Otros buenos ejemplos son las iniciativas de las que es responsable la Contraloría General del Estado y que incluyen el sistema INFOBRAS, el cual contiene datos relevantes sobre obras públicas, así como una aplicación para teléfonos inteligentes con datos sobre campañas electorales, la cual aún está en desarrollo.

Estos ejemplos demuestran que, a pesar de que los datos abiertos no son la prioridad en la agenda de gobierno abierto de manera estructural, mucho se está implementando en el nivel de las instituciones individuales y/o las áreas de políticas. Como se destacó anteriormente, la ONGEI, en colaboración con la SGP, pudo identificar las buenas prácticas realizadas en diversos sectores de políticas y niveles de gobierno. Hasta el momento no existe ningún mecanismo para intercambiar y transferir las buenas prácticas, ni para transferir las habilidades pertinentes, si están disponibles. Al difundir el conocimiento y la conciencia de estas buenas prácticas en todo el gobierno se podría apoyar el desarrollo de iniciativas similares, pero, aún más, se podría impulsar el desarrollo de una cultura y una estrategia basadas en los datos dentro de la administración pública. Además, los donantes internacionales usan los datos principalmente para análisis diagnóstico. Para incrementar la importancia y el efecto del uso de datos abiertos sería muy útil desarrollar una metodología y formar capacidades internas dentro de la administración para respaldar las actividades de diagnóstico.

El liderazgo político en el diseño de una hoja de ruta para establecer prioridades de diagnóstico y preguntas clave de investigación, detectar datos, identificar el método para recopilarlos y desarrollar habilidades ayudaría a concentrarse en la implementación, los esfuerzos de estructuración y el logro de resultados que podrían compartirse entre niveles de gobierno y dentro de éstos. También sería útil para fomentar una cultura de toma de decisiones dentro de la administración partiendo de la gestión de información y el conocimiento, e incrementar la sustentabilidad de las iniciativas. Este liderazgo podría ayudar, asimismo, a evaluar y priorizar la difusión de conjuntos de datos valiosos en dependencias estratégicas que son productoras o consumidoras a gran escala de datos. La existencia del contexto jurídico requerido y la disponibilidad de los recursos necesarios no son, de hecho, suficientes para fortalecer la sustentabilidad, la cual, como se menciona en la *OECD Recommendation on Digital Government Strategies* (Recomendaciones de la OCDE para Estrategias de Gobierno Digital), también demanda una cultura de reutilización de datos.

De igual manera, respecto al acceso a la información y los esfuerzos relacionados para combatir la corrupción y aumentar la transparencia, algunas actividades y los correspondientes datos generados no se utilizan para comprender mejor las tendencias ni la necesidad de mejorar la disponibilidad y calidad de los datos. Entre los ejemplos puede citarse a las autoridades responsables del acceso a la información dentro de las diversas dependencias que —de acuerdo con la Ley de Acceso a la Información— tienen que reportar cada tres meses la información que se solicita con mayor frecuencia, así como la encuesta sobre “transparencia y corrupción” que se realiza periódicamente con el apoyo del Banco Mundial. Estas actividades podrían aprovecharse para fortalecer el conocimiento y la conciencia del tipo de datos e información que los usuarios necesitan. Ello requiere más comprensión del valor estratégico que estas actividades suponen para los datos abiertos y un mayor uso estructurado de los datos y estadísticas que ya están disponibles.

Acercarse a la sociedad civil como un aliado estratégico para la creación de valor

Como actores esenciales del ecosistema mencionado antes, las organizaciones de la sociedad civil deberían considerarse aliados estratégicos clave para alcanzar el valor de los datos abiertos. Por ejemplo, ciertas organizaciones de la sociedad civil, también integrantes de la Comisión Multisectorial Permanente responsable de vigilar el PAGA, participan en las iniciativas de datos abiertos o tienen una comprensión clara y simpatizan con los datos abiertos en Perú. Sin embargo, parece que podría reforzarse la conciencia de los beneficios de los datos abiertos y la formación de capacidad no sólo dentro sino fuera del gobierno.

El gobierno de Perú podría impulsar la producción y uso de datos abiertos mediante promover el diálogo con la sociedad civil. Muchos países han comenzado a hacerlo exitosamente recurriendo a hackatones para brindar una experiencia de aprendizaje a todos los actores. Aun cuando esas iniciativas suelen fallar en la promoción de aplicaciones de largo plazo, han sido fundamentales para crear comunidades de datos abiertos. Dado que las organizaciones que actualmente trabajan con datos abiertos carecen de una presencia institucional, deberían estar vinculadas de algún modo con las organizaciones oficialmente involucradas en el trabajo de la Comisión para optimizar el efecto de sus esfuerzos. En Brasil, las universidades también se involucraron para permitir que los estudiantes de TI aprendieran sobre el potencial y el uso de los datos abiertos.

Otro grupo clave de actores que podrían participar de una manera más estructurada son los periodistas. En los países de la OCDE los periodistas juegan un papel clave en la promoción del uso de datos abiertos y en la creación de *infomediarios* que pueden ayudar a generar más conciencia de la disponibilidad de conjuntos de datos abiertos y/o impulsar su reutilización. También pueden participar en mostrar el valor de los datos abiertos, así como en hacerlos más comprensibles, accesibles, pertinentes y “digeribles” para una mayor audiencia. Al parecer, hay una noción más avanzada del potencial para el periodismo de datos. Sin embargo, existe preocupación en cuanto a las capacidades de los periodistas para actuar como *infomediarios* y como fuentes de gobierno, o conformar una estrategia cohesionada en torno a los datos abiertos orientados a las necesidades de los diferentes usuarios de datos, incluidos los mismos periodistas. Para superar estas limitaciones, y formar las capacidades pertinentes, aumentar la conciencia y comunicar la importancia de los datos abiertos, el gobierno podría contemplar colaborar con los propietarios de los medios y los periodistas ya sensibilizados para apoyar, por ejemplo, la organización de talleres sobre datos abiertos en colaboración con la red nacional de periodistas. Existe el caso de un programa con financiación internacional para impartir Capacitación de Medios, que organiza la red nacional de periodistas en todo el país.

Otra forma de impulsar rápidamente la experiencia sobre datos abiertos que involucre a los actores de la sociedad civil del país consiste en difundir conjuntos de datos para aplicaciones que se crearon usando datos de otros países, tales como Open Spending (que muestra los datos sobre gasto del gobierno) y Open Corporates (que usa los datos de propiedad de empresas). Esto posibilita soluciones más rápidas y ayuda a desarrollar comunidades a escala internacional. Para desarrollar comunidades de datos abiertos, el gobierno de México focalizó una mejor respuesta para su divulgación de datos mediante la aplicación de una encuesta entre usuarios y la definición de prioridades de difusión; el gobierno de Brasil usó herramientas wiki, en tanto países como

Recuadro 7.10. Uso de programas prioritarios para aumentar el efecto de los datos abiertos en México

En México, por ejemplo, ReconstrucciónMX utiliza programas prioritarios para apoyar la publicación de datos; en septiembre de 2013, varias zonas de México sufrieron fuertes inundaciones por las tormentas tropicales Ingrid y Manuel. A raíz de esos acontecimientos, se anunciaron las declaraciones de desastre y se transfirieron recursos materiales y económicos del gobierno federal a diversos estados y municipios. En respuesta al mandato presidencial de aumentar la transparencia y mejorar el uso de esos recursos, la Coordinación de la Estrategia Nacional Digital creó el sitio web <http://www.presidencia.gob.mx/fonden/> para publicar datos sobre el costo de los recursos recibidos por cada estados, como medicamentos y herramientas; los recursos necesarios para reparar la infraestructura hidráulica, educativa y de vivienda; y el proceso para obtener apoyo federal.

Este ejemplo prueba que la publicación de datos sobre los recursos transferidos por el gobierno federal puede ser una herramienta importante para vigilar su utilización y promover la transparencia y la rendición de cuentas; pero también llama la atención sobre las buenas prácticas que pueden copiarse en el nivel local de gobierno, aumentando así el efecto de las inversiones iniciales. El gobierno del estado de Puebla decidió utilizar un modelo similar para supervisar el uso de los recursos en los municipios afectados. Al aprovechar los esfuerzos de ReconstrucciónMX, Puebla decidió agregar los datos recopilados por auditores sociales, que contribuirán a aumentar el acervo de datos utilizados para un amplio conjunto de análisis.

Fuente: Gobierno de México.

Reino Unido procuraron diálogos más fuertes creando un Grupo de Usuarios de Datos Abiertos formal.

Conjuntar la implementación con las áreas y metas prioritarias

Una posible forma de incrementar el impacto de los datos abiertos es vincular las iniciativas de éstos a los programas prioritarios nacionales y las metas de políticas. Esto puede ayudar a garantizar apoyo político y encontrar los recursos para financiar la apertura de iniciativas, así como asegurar su sustentabilidad a largo plazo. En Perú, la agenda de datos abiertos y las metas focalizadas podrían vincularse, por ejemplo, al plan de inclusión social. Este enfoque podría ayudar a crear una oportunidad de negocio para las iniciativas de datos abiertos, y orientar la selección de iniciativas de alto impacto para demostrar y apoyar la generación de valor de éstos. Ello también podría mejorar la formulación de políticas basada en evidencia en alianza con todos los actores relevantes del ecosistema, por ejemplo, la sociedad civil, el mundo académico o los periodistas.

Mirar al nivel local para aumentar el impacto

Volver los ojos al nivel local puede ayudar a incrementar el valor de los datos abiertos. Cuando se contempla el valor económico y social de los datos abiertos que se alcanza a través de una mejor prestación de servicios, se descubre que gran parte del impacto se produce a nivel del gobierno local, en que las autoridades que son responsables de la prestación de servicios tienen mejor acceso y comprensión de las preferencias y necesidades de los usuarios, así como de las oportunidades para alcanzar más eficacia en la prestación de servicios. Ésta es la razón por la cual, en diversos países de la OCDE, como Francia y Estados Unidos, muchos de los ejemplos interesantes de las iniciativas de datos abiertos que generan valor se pueden encontrar a nivel local. En Francia, Etalab —el Grupo de Trabajo de Datos Abiertos que está adscrito a la Secretaría General para la Modernización del Estado— se ha centrado en particular en el trabajo con los niveles subnacionales de gobierno para avanzar en la implementación de los datos abiertos.

Perú podría comenzar por trabajar con los niveles subnacionales de gobierno para obtener un formato simple de la licencia o autorización que las ciudades podrían adoptar y ajustar a su jurisdicción. Se puede encontrar una estrategia parecida en Canadá, donde el gobierno creó una junta de ciudad para coordinar los esfuerzos en pro de los datos abiertos en los niveles federal y subnacional. En este grupo trabajaron de manera colectiva en una licencia que pudiera aplicarse en todas las regiones. La licencia estaba intencionalmente diseñada para ser muy amplia y suficientemente sencilla, pero capaz de garantizar la certidumbre jurídica de los tipos de uso que podían dársele a cada conjunto de datos. Asimismo, el contenido de la licencia se vertió en un formato que permitió a las ciudades adaptarlo a las características locales sin mayor complicación.

La municipalidad de Lima parece bastante fuerte en términos de iniciativas de datos abiertos. Las autoridades locales ya han desarrollado un sitio web para datos abiertos, <http://lima.datosabiertos.pe>, y han celebrado algunos hackatones locales para fomentar el uso de datos abiertos y entender mejor la demanda de éstos. Tales iniciativas han derivado en proyectos exitosos y el gobierno local está, además, apoyando su implementación. Es importante ampliar el enfoque de estas iniciativas más allá de la transparencia para crear valor económico y social y promover una mayor participación, por ejemplo, mediante aumentar el uso de medios sociales que podrían ser útiles para extenderse más. Además, la municipalidad de Lima comenzó recientemente a analizar la solicitud de información y datos para entender las necesidades y preferencias de demanda de éstos. El gobierno podría contemplar maneras de transferir estas experiencias a otras municipalidades, crear conciencia y formar capacidades a nivel local.

Aparte de asegurar también el liderazgo político correcto en el nivel de gobierno local, la creación de valor podría incrementarse mediante el fortalecimiento de la capacidad para medir el impacto, a fin de poder identificar y compartir “historias” de lo que funciona para apoyar la transferencia de buenas prácticas cuando sea apropiado, y permitir la interoperabilidad de las bases de datos y los sistemas de información que manejan las autoridades locales de manera individual. De hecho, para evitar el surgimiento de nuevas formas de división digital a causa de los datos abiertos, también será decisivo para el gobierno de Perú prestar mayor atención, y de manera permanente, a las zonas locales en todo el país que han progresado menos en términos de datos abiertos; de modo que evitaría favorecer a las regiones con mayor desarrollo digital a costa de impedir que aquéllas en desventaja sacaran el mayor provecho de los datos abiertos como una oportunidad y una fuente de desarrollo social y económico.

La región de Ayacucho es un buen ejemplo. Es uno de los gobiernos locales incluidos en las iniciativas del gobierno central para crear una dinámica de más colaboración, compromiso y transparencia, como se prevé en el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016 de Perú. Aun cuando los actores locales y el gobierno central parecen tener diferentes perspectivas sobre estas cuestiones, el ecosistema local puede contar con organizaciones de la sociedad civil, tales como las que representan los intereses de las mujeres, la comunidad de campesinos y los jóvenes, quienes están más cerca de las necesidades de sectores específicos de la población local y que podrían ser aliados clave para identificar y recopilar datos pertinentes, así como para apoyar el análisis de conjuntos de datos relevantes. Podrían ayudar a convertir los datos en decisiones y acciones de políticas importantes. Independientemente de su participación activa con las comunidades locales, estas organizaciones parecen estar muy desvinculadas de la Comisión Intersectorial, que es donde su aportación podría ser más útil. Asimismo, como se destacó antes en esta sección, es necesario encontrar la manera de apoyar la participación y expresión de la perspectiva de un número mayor de organizaciones de la sociedad civil como forma de priorizar la difusión de conjuntos de datos que son significativos para diferentes segmentos de la población en diversas partes del país.

Acciones recomendadas para Perú

Si bien el trabajo del gobierno del Perú en las áreas de transparencia y combate a la corrupción es loable, el impulso a otras políticas como los datos abiertos y el gobierno en línea a manera de herramientas estratégicas no es óptimo. Las recomendaciones incluidas en este caso se orientan a ayudar al gobierno peruano a tomar decisiones estratégicas para establecer los marcos institucionales y de políticas públicas necesarios para apoyar el desarrollo eficaz del gobierno abierto.

Se recomienda que el gobierno peruano ponga en marcha una política de gobierno abierto más completa con base en un enfoque de gobierno entero.

Las acciones específicas incluyen:

- Aumentar el conocimiento institucional y la sensibilización a las políticas públicas en todas las instituciones centrales respecto a la estrategia general de gobierno abierto y el Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú.
- La composición de la Comisión Multisectorial Permanente centrada en políticas de combate a la corrupción podría ampliarse a otros sectores de políticas públicas. La inclusión de otros ministerios centrales clave que participen en la presidencia del Consejo de Ministros, como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Economía y Finanzas, podría crear una mayor aceptación institucional y sensibilización a las políticas públicas; asimismo, podría facilitar la coordinación de las políticas y el desarrollo de programas, estrategias e iniciativas de gobierno abierto.
- Se sugiere que el Centro del Gobierno (CdG) identifique los beneficios del acceso a la información y los DAG para otros sectores de políticas, y trabaje más de cerca con las instituciones peruanas en su puesta en marcha. A este respecto, el CdG podría considerar mejorar el marco regulatorio de gobierno abierto para sustentar las actividades de gobierno abierto y datos abiertos. Podría ser útil adaptar y enmendar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) peruana y sus regulaciones para incluir conceptos clave relacionados con los datos abiertos, e imponer mandatos legales a las instituciones públicas asociados con su responsabilidad y su función dentro del marco de la estrategia de datos abiertos de gobierno (EDAG). La LTAI también podría reforzarse con la inclusión de disposiciones relativas a la posibilidad de presentar solicitudes anónimas *in-situ* y en línea. Además, como se observa con la Ley General del Ambiente (LGA), tal vez sea necesario que el gobierno central trabaje más de cerca con el Parlamento y otros ministerios con el fin de adaptar el marco legal secundario que regula otros sectores de políticas públicas para apoyar el desarrollo de prácticas de gobierno abierto.

Conviene que el gobierno propicie una mayor cooperación institucional para ayudar a complementar las capacidades de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) para brindar apoyo a las instituciones peruanas. La consolidación de las funciones de apoyo de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), así como el aprovechamiento de las redes locales

de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), son pasos decisivos para el desarrollo futuro de programas de gobierno abierto y datos abiertos de gobierno (DAG) en los niveles central y local.

Las acciones específicas incluyen:

- Desarrollar mayores capacidades institucionales e invertir en conocimientos especializados para poner en marcha las estrategias de gobierno abierto y datos abiertos. Este asunto es importante si se consideran las pérdidas de capital humano de la SGP y la ONGEI, las cuales pueden tener un impacto directo en la coordinación y puesta en marcha de políticas públicas, y debilitar la labor y el liderazgo de la ONGEI en la aplicación de políticas públicas. El papel de la ONGEI podría reforzarse para aprovechar plenamente su función como el área técnica del gobierno peruano y beneficiarse de su cercanía al CdG. Fomentar las capacidades de la ONGEI y desarrollar un mayor capital humano interno ayudaría a equilibrar las responsabilidades institucionales de coordinación e implementación de las estrategias generales de gobierno abierto (EGGA). De ser posible, es conveniente que el gobierno trabaje con la academia, con el fin de recibir opiniones respecto a proyectos específicos relacionados con el Plan de Acción.
- Trabajar no sólo con la sociedad en general, sino también con funcionarios públicos para ayudarles a entender el gobierno abierto y los datos abiertos, así como para coordinar los esfuerzos institucionales aislados y la estrategia del gobierno central. Poner en marcha prácticas como los “escuadrones de gobierno abierto” de México podría ayudar a aumentar las capacidades institucionales en los organismos peruanos. Además, el gobierno peruano podría seguir las prácticas de otros ALCs, como la creación de un Manual sobre Gobierno Abierto con lineamientos claros para la puesta en marcha del gobierno abierto y, en especial, de los DAG. A este respecto sería fundamental reforzar la función y el apoyo de la ONGEI. Asimismo, las capacidades institucionales se verían igualmente beneficiadas por una cooperación más cercana con la academia y su función potencial de formación complementaria.
- Si bien el gobierno peruano está poniendo en marcha esquemas para aumentar la participación social en la formulación de políticas, la participación del sector privado parece quedarse atrás. La SGP podría considerar ampliar la gama de actores interesados incluidos en sus prácticas de consulta directa, para aumentar la participación y la aportación del sector privado. Esto sería útil en particular durante la etapa de puesta en marcha de políticas y retroalimentación, así como para aprovechar el valor agregado de los datos abiertos.

- Poner en marcha mecanismos para realizar consultas y recibir retroalimentación de manera continua. Uno de los retos clave afrontados por Perú se relaciona con la gobernanza multinivel, en el marco de la política de descentralización puesta en marcha por el CdG en años recientes. Los ejercicios de consulta directa, como los llevados a cabo en tres regiones peruanas, no deberán limitarse a prácticas únicas.
- Utilizar herramientas de TI para tener canales de participación más directos —aunque la división digital no permita una participación total— con el fin de mejorar las posibilidades de participación y crear oportunidades para ciudades en las que no puedan realizarse reuniones. En combinación con la mejora de la transparencia respecto a las elecciones de los representantes en la comisión, estos actos deberán mejorar la participación general y la legitimidad de los miembros actuales.
- Aunque las TICs son un componente clave del proceso de consulta, no todos los sectores de población pueden tener acceso a estas herramientas. Por consiguiente, el aprovechamiento de redes regionales y locales de la CAN y las OSCs ayudaría a obtener opiniones continuas y regulares de la población a nivel local. Además, iniciativas como el Plan Digital Yachaywasi de la ONGEI requeriría mayor apoyo debido a su importancia para la inclusión social.
- Mejorar el vínculo entre las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) representadas en la comisión que supervisa el plan de acción y las organizaciones de menor tamaño, muy activas a nivel local. Al hacer que éstas representen a las OSCs de forma permanente como canales para llegar al gobierno, Perú dialogará con más facilidad con la sociedad civil, evitando los costos de tener que dirigirse a las organizaciones individualmente cuando se requiera.
- Definir con claridad la manera en que el gobierno abierto puede ejercer impacto en los temas prioritarios de políticas públicas para Perú. Esto podría hacerse al colaborar con el Ministerio de Inclusión Social (MINIS) en la articulación de los objetivos relativos a la inclusión social en la agenda de gobierno abierto.
- Destacar historias y relatos personales de reformadores, tanto dentro como fuera del gobierno, que tengan proyectos específicos que les estén ayudando a abrir gobiernos y generar impacto. Concentrarse en entender mecanismos particulares de participación que hayan alcanzado el éxito y vincular estos procesos con los resultados deseados.
- Desarrollar indicadores vinculados con cada compromiso del Plan de Acción. Esto permitiría fortalecer los objetivos sistémicos clave que los

compromisos del Plan de Acción intentan lograr al añadir evaluaciones cualitativas a lo largo del proceso de implementación.

Hay amplio margen para el desarrollo y la mejora en el ámbito de las políticas de datos abiertos en Perú. A partir de iniciativas actuales de datos abiertos, el gobierno peruano podría continuar estableciendo las reglas para la definición y puesta en marcha de una estrategia general de datos abiertos.

Las acciones específicas incluyen:

- Identificar una unidad dentro de un ministerio que cuente con autoridad clara y con la misión primordial de coordinar el desarrollo y la puesta en marcha de los datos abiertos en Perú.
- Desarrollar una política y un plan de acción de DAG para apoyar la puesta en marcha y atender la oferta y la demanda de datos abiertos. Encontrar en el gobierno un defensor de alto nivel que ponga en práctica el plan para obtener apoyo político.
- Solicitar el desarrollo de un plan de acción para abordar el tema de los datos abiertos dentro de cada ministerio, con el fin de fomentar la adopción y la aceptación de la política de DAG en todo el gobierno.
- Establecer un comité interinstitucional para estimular la colaboración horizontal en la instauración de un plan de acción de DAG.
- Crear el cargo de director general de datos, y cargos similares en los ministerios clave, para formar parte del comité interinstitucional.
- Integrar un equipo técnico encargado de desarrollar el portal de datos abiertos a aquellos responsables de crear una política o plan de acción, de modo que el sitio web se convierta en una herramienta que ponga en práctica las prioridades y los objetivos del país, y no sea sólo un depósito y catálogo de conjuntos de datos.
- Desarrollar una licencia abierta que aproveche los conocimientos especializados en regulación de Perú para crear un marco claro y certidumbre legal al uso de los datos abiertos para todos los sectores de la sociedad.
- Trabajar con los niveles subnacionales para generar un modelo sencillo de esta licencia que puede ser adoptado con facilidad por las ciudades de manera acorde con su jurisdicción.
- Colaborar con periodistas y apoyar talleres de datos abiertos con la red nacional de periodistas que ya opera, con el fin de propiciar la reutilización de datos para crear valor social y económico.

- Vincular las iniciativas de datos abiertos con programas prioritarios para el país, como el plan de inclusión social. Crear un caso interno en el que se analice un programa de alto impacto para mejorar la formulación de políticas basada en evidencias en alianza con la sociedad civil, la academia o el medio periodístico, para demostrar el valor orientado a la acción de los datos abiertos.
- Evaluar y priorizar la divulgación de conjuntos de datos valiosos en organismos estratégicos que sean fuertes productores o consumidores de datos.
- Impulsar la producción y utilización de datos abiertos al fomentar diálogos entre el gobierno y la sociedad civil. Muchos países han iniciado el proceso con éxito al emplear hackathons para ofrecer experiencias de aprendizaje a todos los actores interesados. Si bien estas iniciativas a menudo no logran promover aplicaciones de largo plazo, han sido decisivas para crear comunidades de datos abiertos y consolidar el ecosistema de datos abiertos. En Brasil se implicó también a las universidades para permitir que los estudiantes de TI aprendieran sobre el potencial y la utilización de los datos abiertos.
- Divulgar conjuntos de datos para aplicaciones creadas con el fin de utilizar datos de diferentes países, como Gastos Abiertos (que muestra datos del gasto gubernamental) y Empresas Abiertas (que utiliza datos de propiedad de empresas). Esto permite una respuesta más rápida y, a la vez, ayuda a desarrollar comunidades de escala internacional. En vez de buscar soluciones externas, el gobierno de México se propuso obtener una mejor respuesta a su divulgación de información al crear una encuesta con usuarios y definir prioridades de publicación. También resulta útil ayudar a desarrollar comunidades en otras formas. En algunos países, como Brasil, el propio gobierno creó comunidades utilizando herramientas wiki, en tanto que países como el Reino Unido desarrollaron diálogos más fuertes mediante la creación de un Grupo de Usuarios de Datos Abiertos.
- Utilizar los datos abiertos para ayudar a fomentar el desarrollo empresarial.
- Formar a funcionarios públicos en las normas y beneficios potenciales de los datos abiertos, pues éstos aún no están del todo difundidos entre los responsables de la toma de decisiones, lo cual constituye una barrera para la priorización de esas políticas.
- Consolidar la cooperación institucional para desarrollar un portal de datos abiertos sobre seguridad pública y combate a la corrupción, alimentado con información del Sistema Nacional de Atención a

Denuncias (SINAD), la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) y organizaciones de la sociedad civil (OSCs). Además, si bien Perú ha tenido éxito en la implementación de mecanismos de intercambio y control de calidad de datos internos interinstitucionales, es necesario poner en práctica herramientas homogéneas de recopilación de información y datos.

- Desarrollar prácticas sectoriales de datos abiertos, partiendo, por ejemplo, de la cooperación actual con el Poder Judicial. Las actividades del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad han preparado el terreno para la puesta en marcha de mecanismos de control de calidad de los datos. El gobierno peruano podría aprovechar además la disposición y la cooperación institucionales existentes para ampliar el foco actual de interés del gobierno abierto y los DAG en finanzas públicas y compras públicas a otros sectores, incluido el de seguridad pública.

Mejorar la gestión de las políticas de acceso a la información.

Las acciones específicas recomendadas incluyen:

- Recabar datos y crear indicadores estándar para cada organización gubernamental, con el fin de ayudarles a optimizar sus operaciones y las políticas generales. Esto ayudaría también a generar una mayor rendición de cuentas sobre cumplimiento. Proporcionar más herramientas y ofrecer información en línea de forma proactiva ayuda a identificar defensores del acceso a la información, y estas estrategias deberían intensificarse incluso en países con una importante división digital.
- Contar con una institución más formal para supervisar la aplicación de la ley de acceso a la información en el Poder Ejecutivo, y propugnar por políticas más agresivas de divulgación proactiva. Aun cuando la Defensoría del Pueblo es la organización que intenta impulsar una mejor gestión de estas políticas, hay margen para aumentar este liderazgo en otras organizaciones.
- Atender preocupaciones respecto a una barrera creada por el uso de lenguaje técnico en la información divulgada.
- Aprovechar el enfoque de gobierno abierto para crear la oportunidad de poner al gobierno y a las organizaciones de la sociedad civil a trabajar en conjunto, y encontrar mejores maneras de comunicarse sobre asuntos relativos al acceso a la información.

Notas

1. Artículo 2.
2. Artículo 31.
3. Artículo 40.
4. Artículo 200.
5. El objetivo IV del Acuerdo Nacional abarca un conjunto de siete políticas de Estado que atienden la eficacia y transparencia públicas, la producción, consumo y tráfico de drogas, los derechos humanos, la justicia, el acceso a la información, la libertad de prensa y el terrorismo, entre otros temas.
6. Considerando los 11 países que proporcionaron información en el cuestionario de la OCDE.
7. Artículo 7 de la FOI.
8. Artículo 11 de la FOI.
9. Ídem.
10. DP, 2013, p. 107. Sólo considerando las quejas recibidas por la DP.
11. Incluidas las solicitudes de individuos (hombres, 75%; mujeres, 70%), entidades (77%) y procedimientos *ex officio* (4%).
12. Decreto Supremo 043-2003-PCM. Artículo 22.

276 – 7. POLÍTICAS E INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO EN PERÚ

13. Decreto Supremo 030-2002-PCM.
14. Con base en el Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina. Respuestas de Perú. Sección II. Pregunta 1.1.
15. Decreto Supremo 072-2003-PCM.
16. Decreto Supremo 070-2013-PCM, Artículo 5a.
17. Directivas 004-2008-PCM/SGP y 001-2010-PCM/SGP. Decreto Supremo 063-2010-PCM.
18. Directiva 003-2009-PCM/SGP.
19. Artículo 116 de las regulaciones de la FOI.
20. Decreto Supremo 070-2013-PCM. Artículo 3.
21. Información obtenida del gobierno de Perú. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013.
22. Ley 29733.
23. Resolución Ministerial 085-2012-PCM.
24. Información proporcionada por el Gobierno de Perú. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección I, Pregunta 4.
25. Información proporcionada por el Gobierno de Perú. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección III, Pregunta 9.8.
26. Decreto Supremo 016-2010-PCM / Ley 29976.

27. La CAN también está integrada por su coordinador general, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional de Rectores, los presidentes del Consejo Nacional para la Ética Pública y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales, un representante de la Iglesia católica, Iglesias evangélicas y el Sindicato de Trabajadores Peruanos, y el director ejecutivo del Consejo de la Prensa Peruana. Estos miembros no tienen derecho a voto, sino sólo a participar en los debates.
28. Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Pasco, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali.
29. Disponible en línea. <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf>.
30. Decreto Supremo 067-2003-PCM.
31. *Ibíd.*
32. ONGEI (2013).
33. El Consejo de la Prensa Peruana (CPP) está integrado por diferentes instituciones peruanas de prensa. Creado en 1997, los objetivos del CCP se centran en: (a) fortalecer la ética de los periodistas, (b) proteger y monitorear el derecho a la libertad de prensa y a la libertad de expresión en Perú y (c) defender el derecho de los ciudadanos a estar informados y tener acceso a la información pública, entre otros. The Access Initiative, información sobre Perú. Consultada el 11 de febrero de 2014. <http://www.accessinitiative.org/partner/cpp>.
34. Información proporcionada por el Gobierno de Perú. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección I, Pregunta 9.8.
35. Informe de la DP. Página 147. Gráfica 17.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014), Ramírez, Álvaro y Nicolás Vicente Dassen, *Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Nota Técnica del BID, 629.
- Boletín CAD Núm. 161, Corrupción en Gobiernos Regionales 2013*, <http://www.ciudadanosaldia.org/publicaciones/boletines-cad/item/585-bolet%C3%ADn-cad-n%C2%B0-161-corrupci%C3%B3n-en-gobiernos-regionales-2013.html#sthash.JYmP4tw4.dpuf>
- Comisión Nacional Anticorrupción, *Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016*, <http://can.pcm.gob.pe/category/plan-nacional-2012-2016/>.
- Decreto de Urgencia Núm. 035-2001, Acceso Ciudadano a las Finanzas Públicas, http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=826%3Adecreto-de-urgencia-nd-035-2001&catid=298&Itemid=101008&lang=es.
- Decreto de Urgencia Núm. 077-2001, Creación del Portal de Transparencia Económica y Oficina de Información Económica y Ciudadanía, http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=827%3Adecreto-de-urgencia-nd-077-2001&catid=298&Itemid=101008&lang=es.
- Decreto Supremo Núm. 016-2010-PCM, Decreto Supremo que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, <https://dl.dropboxusercontent.com/u/75494737/DS-016-2010-PCM.pdf>.
- Decreto Supremo Núm. 018-2001-PCM, Dispuso que las entidades del Sector Público incorporen en sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos, un procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan, http://www.une.edu.pe/transparencia/informacion/DS_018-2001.pdf.
- Decreto Supremo Núm. 039-200-EF, Reglamento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=823%3Adecreto-supremo-nd-039-200-ef&catid=298&Itemid=101008&lang=es.
- Decreto Supremo Núm. 043-2003-PCM: Texto Único Ordenado de la Ley Núm. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*
- Decreto Supremo 070-2013-PCM. Decreto Supremo que Modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Decreto Supremo Núm. 166-2001-EF, Aprobación de Incorporación de la Oficina de Información Económica y Ciudadanía en la Estructura Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=829%3Adecreto-supremo-nd-166-2001-ef&catid=298&Itemid=101008&lang=es.

Defensoría del Pueblo, DP (2013), *Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Informe Defensorial Núm. 165, Lima, Perú, 2013, <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf>.

Directiva Núm. 003-2009-PCM/SGP, Lineamientos para el Reporte de Solicitudes de Acceso a la Información a ser Remitidos a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Gobierno del Perú (2004), *Para qué sirve el Acuerdo Nacional*, Suplemento Periodístico, Lima, junio, 2004, <http://www.acuerdonacional.pe/sites/default/files/Suplemento-ParaquesirveelAN-junio2004.pdf>.

Gobierno del Perú (2004a), *Acuerdo Nacional: Qué propone el AN (Objetivos III y IV)*, Suplemento Periodístico, Lima, 11 de septiembre de 2004, <http://www.acuerdonacional.pe/sites/default/files/SuplementoobjetivosIIIyIV.pdf>.

Ley 28611, Ley General del Ambiente.

Ley Núm. 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

Ley Núm. 29733, Ley de Protección de Datos Personales, http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol_ministeriales/2011/ley-29733.pdf.

Ley Núm. 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=822%3Aley-nd-27245&catid=298&Itemid=101008&lang=es.

Ley Núm. 27482, Ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado, http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_ley27482.pdf.

Ley Núm. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Artículo 110.1, El derecho de petición incluye el de solicitar la información que obra en poder de las entidades, siguiendo el régimen previsto en la Constitución y la Ley, http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14110/PLAN_14110_LEY_N%C2%BA_27444_Ley_del_Procedimiento_Administrativo_General_2012.pdf.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley Núm. 27785.

MINJUS, “Informe de los Registros de Información de las Unidades Estadísticas del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad”, Comité Estadístico

Interinstitucional de la Criminalidad – CEIC, Documento de Trabajo Núm. 02, Mayo 2013, <http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/07/Docuonto-de-Trabajo-No.-02.pdf>.

OCDE (2013), *Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, The OECD Privacy Framework, www.oecd.org/sti/ieconomy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf.

ONGEI (2013), *Una mirada al gobierno electrónico en el Perú: La oportunidad de acercar el Estado a los ciudadanos a través de las TIC*, Primera Edición, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, 2013, https://s3.amazonaws.com/ongei/libro_ongei.pdf.

Oré Saravia, Milushka (2010-10-15); *Implementación de la Directiva Núm. 003-2009-PCM/SGP*. Presentación en Powerpoint durante el Taller sobre “Transparencia y Acceso a la Información Pública, Implementación de la Directiva 003-2009-PCM/SGP”, Secretaría de Coordinación, Presidencia del Consejo de Ministros, Tarapoto, San Martín, Perú, 2010, http://sc.pcm.gob.pe/web/index.php?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=29.

PCM (2012), Informe Anual 2012, Ley Núm. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la Administración Pública, http://sc.pcm.gob.pe/web/files/info_anuales/transparencia2012.pdf. Consultado el 2 de mayo de 2014.

Proética (2013), *VIII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2013*, <http://www.proetica.org.pe/viii-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2013/>.

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo 072-2003-PCM.

República del Perú (1993), Constitución Política, www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10402/PLAN_10402_Constituci%C3%B3n_2010.pdf.

Resolución Ministerial Núm. 301-2009-PCM, http://www.peru.gob.pe/normas/docs/RM_301_2009_PCM.pdf.