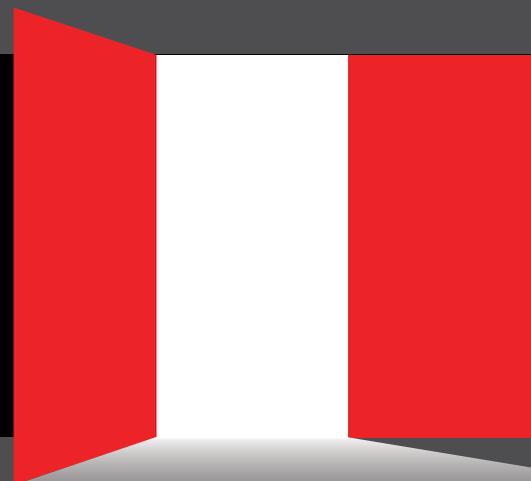


Proceso de  
Elaboración del  
Plan de Acción  
de Gobierno Abierto  
del Perú



Proceso de  
Elaboración del  
Plan de Acción  
de Gobierno Abierto  
del Perú



# Tabla de Contenido

---

## Miembros del Comité Ejecutivo:

- Secretaría de Gestión Pública
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Contraloría General de la República
- Defensoría del Pueblo
- Poder Judicial, ProÉtica
- Ciudadanos al Día, Asociación Nacional de Centros de Investigación
- Promoción Social y Desarrollo y Consejo de la Prensa Peruana.

---

Resumen Ejecutivo.....	5
Plan de Acción de Gobierno Abierto: Elaboración, Cumplimiento y Retos.....	7
I. Antecedentes: Alianza para el Gobierno Abierto .....	9
II. Proceso: Perú en la Alianza para un Gobierno Abierto.....	10
III. ¿Por qué es interesante y novedosa la experiencia descrita?.....	20
IV. Análisis del Proceso del Plan de Gobierno Abierto.....	22
a. Del Proceso en General.....	23
b. Elaboración del Plan de Acción.....	25
c. De la Construcción del Mecanismo de Monitoreo y Evaluación.....	27
d. Retos en la Implementación.....	28
V. Conclusión: Aportes y Retos.....	31
VI. Bibliografía.....	32
VII. Anexo I: Entrevistas.....	34

---



# Resumen Ejecutivo

El presente documento tiene como objetivo documentar el proceso de elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Perú así como de la posterior construcción del sistema de monitoreo y evaluación para medir el cumplimiento de sus compromisos. El trabajo resalta el carácter consensuado de este proceso, las lecciones que nos deja y explora su potencial como aporte al buen gobierno. Si bien es muy pronto para evaluar el cumplimiento de los compromisos del Plan, dado el poco tiempo transcurrido desde su aprobación, como se detallará hay aspectos del proceso que pueden resultar de utilidad en el desarrollo de otras políticas públicas. Así, la forma consensuada en que se desarrolló tanto el Plan como el mecanismo de seguimiento puede dar lugar a un cumplimiento de sus objetivos. Esta metodología ha reforzado el compromiso de diversas instituciones del Estado con su cumplimiento, precisando el contenido de los compromisos adoptados e incrementando la posibilidad de que la sociedad civil vigile y pida cuentas para que se concrete su contenido.

A fin de cumplir con este objetivo de documentar y analizar el proceso, el documento presenta, como primer punto, una descripción general de la iniciativa mundial, “Alianza para el Gobierno Abierto”. Luego se detallan los pasos que siguió esta iniciativa en el Perú. En un tercer acápite se desarrolla por qué esta experiencia en particular puede brindar lecciones para el proceso de elaboración de políticas públicas, sobre todo teniendo en cuenta otras características muy enraizadas en la administración pública peruana. Por último, en la parte central del trabajo, se analiza el proceso de elaboración del Plan de Acción, así como del plan de seguimiento, con la meta de identificar algunos retos que deberá enfrentar la iniciativa, y esclarecer cuáles son los principales aportes de la experiencia. Se concluye con algunas ideas generales sobre el proceso y los retos que deja hacia el futuro.



Plan de Acción de Gobierno Abierto:

# Elaboración, Cumplimiento y Retos

En septiembre del 2011 el Perú expresó su voluntad de participar en la iniciativa “Alianza para el Gobierno Abierto” impulsada por Estados Unidos y Brasil. Como se discute más adelante, dicha alianza tiene por objetivo promover entre los gobiernos la transparencia, la participación ciudadana, incrementar la integridad profesional de los y las funcionarios públicos y promover el acceso y uso de nuevas tecnologías de la información para mejorar el acceso ciudadano a servicios públicos. A fin de alcanzar dicho objetivo el gobierno peruano impulsó un grupo conformado por instituciones estatales y de la sociedad civil que se encargue de elaborar Plan de Acción

de Gobierno Abierto, donde se concretasen compromisos de corto y mediano plazo para cumplir con los objetivos de la iniciativa. En Abril del 2012 se adoptó dicho Plan (Resolución Ministerial 085-2012-PCM) y el Perú logró el objetivo de formar parte de la alianza. Con posterioridad se estableció un sistema de monitoreo y evaluación que incluye una serie de de indicadores a ser cumplidos por el Estado en un plazo de dos años. En enero de 2013 se formó una Comisión Multisectorial de seguimiento que integra organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para promover el cumplimiento del Plan en el Perú.

El presente documento da cuenta del proceso de elaboración del Plan de Acción del Estado peruano (en adelante, el Plan), así como de la posterior construcción del sistema de monitoreo y evaluación para medir el cumplimiento de sus compromisos. El trabajo tiene por objetivo resaltar el carácter consensuado de este proceso, las lecciones que nos deja y explorar su potencial como aporte al buen gobierno. Si bien es muy pronto para evaluar el cumplimiento de los compromisos del Plan, dado el poco tiempo transcurrido desde su aprobación, hay aspectos del proceso que pueden resultar de utilidad en el desarrollo de otras políticas públicas. Como se discutirá, hay buenas razones para sostener que la forma consensuada en que se desarrolló tanto el Plan como la construcción de los indicadores puede dar lugar a un mejor cumplimiento de sus objetivos. Esta metodología ha reforzado el compromiso de diversas instituciones del Estado con su cumplimiento así como la posibilidad de que la sociedad civil vigile y pida cuentas para que se concreten los compromisos adoptados.

El documento tiene la siguiente estructura. En primer lugar, se detalla brevemente en qué consiste la iniciativa mundial de Gobierno Abierto y las principales etapas y requisitos que siguen los países interesados en unirse a esta Alianza. Luego, se realiza una revisión cronológica del proceso peruano, desde la elaboración del Plan hasta el momento actual (enero 2013). Ello permitirá al lector tener una comprensión general del proceso así como entender mejor la discusión teórica y analítica que se plantea en las siguientes secciones del documento. Con esta información clara, en la tercera sección se resalta por qué una experiencia de este tipo resulta novedosa y constructiva frente a otras formas más cerradas de hacer políticas públicas en el país, todavía muy comunes.

La cuarta sección, el centro del trabajo, presenta una discusión de las principales lecciones que nos brinda el proceso bajo estudio. En primer lugar, se detallan aspectos que explican el éxito del proceso en su conjunto. Luego, se discute la etapa de creación del Plan para resaltar los aspectos reconocidos como positivos por los participantes en el Grupo de Trabajo así como aspectos identificados como problemáticos. En tercer lugar se analiza la etapa de creación del mecanismo de monitoreo y evaluación para discutir cómo este proceso puede aportar a una mejor implementación de los objetivos del Plan. En la parte final de esta sección se indican algunos de los desafíos que enfrenta el Plan. Se concluye el informe con algunas reflexiones generales sobre la relevancia de esta experiencia para otros procesos de política pública.

## I. Antecedentes: Alianza para el Gobierno Abierto

---

La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership en inglés) es una iniciativa internacional que busca fomentar prácticas gubernamentales basadas en la transparencia, el acceso a la información pública y la participación ciudadana (Gobierno de Brasil 2012: 1). De esta manera, la iniciativa multilateral se centra en asegurar que los gobiernos de distintos países se comprometan en avanzar temas claves como la promoción de la transparencia, el empoderamiento ciudadano, la lucha contra la corrupción, y la promoción de nuevas tecnologías que fortalezcan la gobernanza (Open Government Partnership 2011).

La iniciativa fue formalmente lanzada en septiembre de 2011, cuando los gobiernos de 8 países (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y los Estados Unidos) presentaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus respectivos planes de acción. El grupo, que fue impulsado por países líderes como Estados Unidos y Brasil, ha continuado creciendo, pasando de los 8 países fundadores a 58 gobiernos participantes alrededor del mundo, siendo Argentina el último incorporado. De acuerdo a las cifras manejadas por la Alianza para el Gobierno Abierto hasta el año pasado, la población combinada de estos países es de aproximadamente 1.97 billones, cifra que representa el 28.2% de la población mundial (Open Government Partnership 2012).

Desde sus inicios la iniciativa se ha mantenido fiel al espíritu de inclusión de la sociedad civil, lo que se ve reflejado en la composición de su Junta Directiva. Dicha Junta cuenta con la presencia de gobiernos y representantes de la sociedad civil que participan a título individual. Se ha buscado, además, que el desarrollo de los planes de acción de los países integrantes del grupo cuente con este mismo enfoque multi-actor, donde tanto la ciudadanía como la sociedad civil tengan una participación activa.

La incorporación formal de un país a la Alianza para el Gobierno Abierto requiere, en primer lugar, que el país ingresante haya cumplido una serie de criterios mínimos que demuestren su compromiso con los principios de la iniciativa. En específico, se espera que los países demuestren avances en cuatro áreas: transparencia fiscal, acceso a la información, participación ciudadana y transparencia de las declaraciones de las autoridades del gobierno sobre su patrimonio y rentas.

Después de que un país supera los mínimos para el compromiso, debe expresar su interés en participar de la Alianza, tras lo cual deberá elaborar un Plan de Acción con compromisos concretos en temas de transparencia, participación ciudadana, *accountability*, y tecnología e innovación. Se espera también de los países que establezcan un foro o cualquier mecanismo similar que permita el monitoreo de la implementación de los compromisos (Gobierno de Brasil 2012: 2). Finalmente, los países miembros deben comprometerse a cooperar con el recientemente lanzado mecanismo de reporte independiente (IRM por sus siglas en inglés) que busca evaluar el cumplimiento de los planes nacionales.

## II. Proceso: Perú en la Alianza para un Gobierno Abierto

El primer acercamiento del gobierno del Perú a la Alianza para un Gobierno Abierto se dio el 13 de septiembre de 2011, cuando la Embajada peruana en Washington presentó una carta de intención ante los gobiernos de Estados Unidos y Brasil, en la que expresaba su voluntad de unirse a dicho grupo. Siete días después, el 20 de septiembre del mismo año, en el marco de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas, el Estado peruano se comprometía formalmente con la iniciativa de Gobierno Abierto (Presidencia del Consejo de Ministros 2012: 1).

Como se señaló anteriormente, los países ingresantes deben comprometerse a la elaboración de un Plan de Acción basado en la colaboración de actores gubernamentales con miembros de la sociedad civil. En el caso peruano, este proceso se inicia en noviembre de 2011, cuando el Ministerio

de Relaciones Exteriores, propulsor inicial de la iniciativa en el Perú, invita a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) -Secretaría de Gestión Pública, Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática y Comisión de Alto Nivel Anticorrupción-, a participar en la elaboración del Plan de Acción peruano. La invitación se hizo extensiva a agrupaciones de la sociedad civil, el sector privado, organizaciones gremiales de trabajadores y organismos de la cooperación internacional. En esta primera reunión se acordó la conformación de un grupo, denominado el Comité Ejecutivo para la formulación del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú, conformado paritariamente por entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil (Vargas 2012: 5).

Para diciembre de 2011 se lleva a cabo otra sesión de trabajo convocada por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, en la que participan las entidades gubernamentales previamente mencionadas y varias de las organizaciones de la sociedad civil que habían participado de la reunión anterior. Se llegó a una serie de acuerdos. En primer lugar, se confirmó que sería la Secretaría de Gestión Pública la encargada de la coordinación de todo el proceso de elaboración del Plan de Acción. Desde el inicio se entendió el concepto de gobierno abierto en forma amplia, vinculándolo a la gestión del Estado y el buen gobierno. Por ello, se entendió que la mencionada Secretaría, órgano rector en temas de transparencia y acceso a la información, ética pública, mejora de servicios y participación ciudadana en el Estado, era la más indicada para estar a cargo del proceso.

**Tabla I:**  
**Miembros del Comité Ejecutivo de Gobierno Abierto**

Entidades públicas	Organizaciones de sociedad civil
Presidencia del Consejo de Ministros	Ciudadanos al Día
Ministerio de Relaciones Exteriores	Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo
Contraloría General de la República	Consejo de la Prensa Peruana (CPP)
Defensoría del Pueblo	Proética
Poder Judicial*	

\*El PJ fue incorporado posteriormente, a través de una resolución administrativa.

En segundo lugar, se acordó que Proética, el Consejo de la Prensa Peruana, la Asociación Nacional de Centros y Ciudadanos al Día serían las organizaciones de la sociedad civil que participarían del proceso. Estas instituciones habían participado en la primera reunión; dado su prestigio y trayectoria eran representativas de la sociedad civil organizada en el país; y eran especialistas en los temas bajo discusión. En tercer lugar, se conformó el comité de redacción del Plan de Acción, que contaría con la participación de Proética y la Secretaría de Gestión Pública. Como veremos, esta responsabilidad compartida en la redacción del Plan facilitó su difusión y la coordinación del proceso. Finalmente, se acordó que las decisiones del grupo se tomarían por consenso. Paralelamente se dio la incorporación del Poder Judicial a la lista de entidades públicas participantes de la elaboración del Plan de Acción.

El Comité Ejecutivo Estado-Sociedad Civil tenía un reto claro: la elaboración del Plan de Acción debía completarse para el 9 de abril, antes de la Primera Reunión Anual de Miembros de la Alianza para un Gobierno Abierto (AGA) en Brasilia, a realizarse entre el 17 y 18 de abril de 2012. Para concretar esta meta, la Secretaría de Gestión Pública coordinó una serie de reuniones en las que los y las participantes del Comité Ejecutivo tuvieron que ponerse de acuerdo no sólo en los compromisos concretos que asumiría el gobierno, sino también en el contexto del país que se iba a exponer en el Plan de Acción, así como los avances y la agenda pendiente en el tema de gobierno abierto.

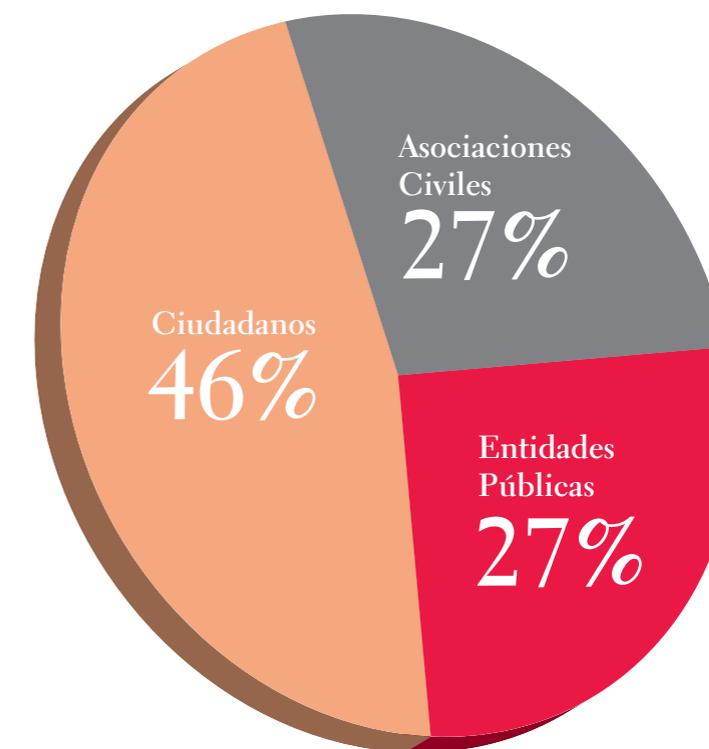
Sobre el contexto del país, se acordó resaltar el proceso de transición democrática, considerado uno de los momentos más importantes “para la afirmación de la democracia, los derechos humanos y la ciudadanía en el país” (Vargas 2012: 6). En tanto la exposición de los avances y desafíos en el tema de gobierno abierto, el Comité Ejecutivo concordó que el Perú cuenta con una serie de normas que demuestran un avance en el tema del gobierno abierto, aunque se señaló que más allá de lo meramente formal o normativo, el país todavía tenía mucho camino que recorrer. El consenso entre los participantes fue que existía la necesidad de optimizar procesos, mejorar y reformar la gestión del Estado y concretar lo que las normas señalan (Vargas 2012: 6).

En lo que respecta a los compromisos concretos del país expresados en el Plan de Acción, el Comité Ejecutivo acordó que se propondrían cambios en cuatro áreas específicas, siguiendo el esquema base de la Alianza para un Gobierno Abierto: mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública; promover la participación ciudadana; aumentar la integridad pública, y gobierno electrónico y mejoras en los servicios públicos. El siguiente paso consistió en idear los compromisos específicos para cada una de estas áreas para lo cual se sostuvieron una serie de intercambios durante el mes de enero de 2012. Un primer borrador del Plan de Acción fue aprobado por el Comité Ejecutivo el 20 de febrero de 2012. También es importante resaltar que desde este momento el Programa Buen Gobierno y Reforma de Estado de la Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ inicia su apoyo al comité.

Antes de abrir el proceso de consulta sobre el Plan de Acción al público en general, el Comité Ejecutivo envió esta primera versión a los diversos Ministerios del Poder Ejecutivo, al Congreso de la República y el Poder Judicial. Se hizo lo mismo con los organismos rectores de sistemas administrativos, organismos constitucionales autónomos, organizaciones del sector privado, gobiernos descentralizados (Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE, Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú - REMURPE y Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR) y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Asimismo, se convocó a diversas organizaciones de la sociedad civil trabajando en los temas bajo discusión y se les invitó a realizar sugerencias al Plan de Acción. La idea era que mediante esta socialización del documento se reunieran comentarios para mejorarlo, además de lograr exponer sus alcances y realizar reuniones en miras a la futura implementación del mismo.

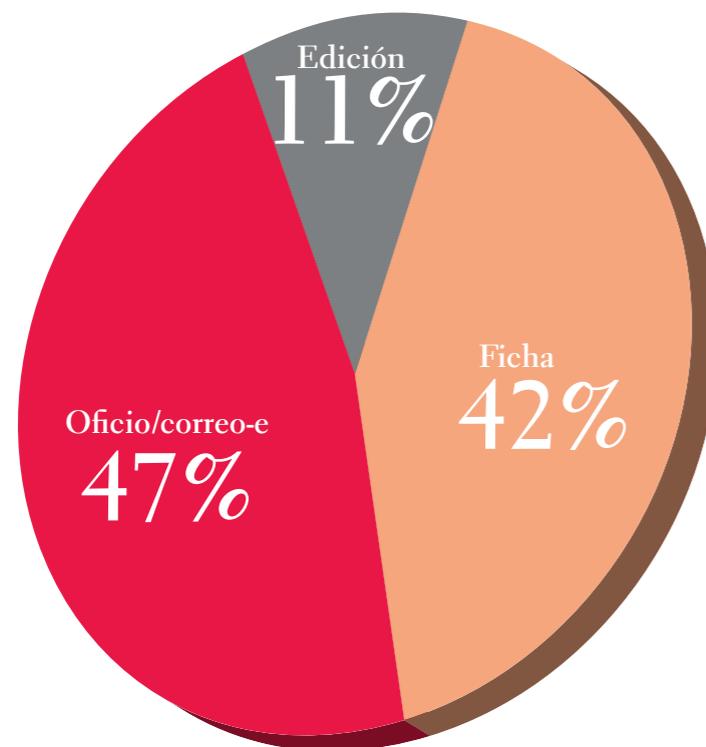
El proceso de consulta al público en general y otras organizaciones de la sociedad civil se inició el 5 de marzo de 2012. Esta participación se dio a través de la página web de la PCM principalmente, aunque también se colocaron enlaces en los portales de otras entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil. Se publicó la versión inicial del Plan de Acción, una ficha de recojo para los aportes y se brindó un correo electrónico al cual podían enviar los comentarios. El cierre oficial del proceso de consulta se dio el día 16 de marzo, aunque se recibieron aportes de entidades públicas y organizaciones civiles clave hasta el 27 de marzo de 2012.

**Gráfico I**  
Aportantes según tipo (%)



Fuente: Rotta 2012

**Gráfico 2**  
Aportes según canal de recepción (%)



Fuente: Rotta 2012

La sistematización de los aportes reveló que se realizaron 36 aportes en total, provenientes de 33 aportantes. Del total de aportantes, 9 fueron ciudadanos, 9 organizaciones de la sociedad civil y 15 organismos públicos (Rotta 2012: 8)<sup>1</sup>.

Del total de aportes, 15 se dieron a través del formato de la ficha, 4 fueron incorporados directamente al documento preliminar (envío con control de cambios en procesador de texto o edición al documento base), y 17 se enviaron a través de un oficio o un mensaje de correo electrónico (Rotta 2012: 8). El recojo de estos aportes se refiere al proceso completo de consulta, es decir tanto la consulta ciudadana a través de la página de la PCM así como también la socialización previa del documento a diversas entidades públicas.

A continuación, la lista total de aportantes.

1. "La diferencia responde a que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) envió tres aportes distintos: uno como la institución en general, otro como su Oficina de Informática y otro como su Oficina General de Administración; y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) envió dos versiones distintas en fechas distintas (el 2 de marzo y el 22 de marzo)" (Rotta 2012: 8).

**Tabla III**  
Aportes al Plan de Acción

Aportes de ciudadanos	Aportes de organizaciones de sociedad civil	Aportes de entidades públicas
Andrés Solari	Escuelab	MINJUS
Aurora Odar	Grupo de Trabajo Contra la Corrupción <sup>2</sup>	MED
Gloria Iriarte	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	MINAM
Tracy Prieto	Universidad Coherente	MEF
Pier Paolo Marzo <sup>3</sup>	Cámara de Comercio de Lima	RENIEC
Iván Caro Acevedo	Asociación Civil Transparencia	MINCUL
Jorge Montero	CONFIEP	MIDIS
Héctor Sponza Yalán	ADEX	Corte Suprema de Justicia
Carlos Arias Ramos <sup>4</sup>	Propuesta Ciudadana <sup>5</sup>	CEPLAN
		MINCETUR (22/03/12)
		MINCETUR (02/03/12)
		MTPE (Oficina de Informática)
		MTPE
		MTPE (OGA)
		Municipalidad Metropolitana de Lima
		MEM
		MIMPV
		MINDEF

2. Colectivo de instituciones que incluye a Forum Solidaridad Perú, Instituto de Defensa Legal, entre otras.

3. Envío sus aportes desde la dirección electrónica de su centro laboral, pero comentó a título personal.

4. Envío la ficha registrándose tanto como persona individual como organización: la Oficina de Gobierno Electrónico de la PCM. Al haber habido una vinculación formal con ONGEI para recoger sus aportes, se optó por categorizar esta ficha dentro de los aportes de ciudadanos individuales.

5. Propuesta Ciudadana es un colectivo de ONGs, pero para preparar sus aportes al documento base convocaron también a otras instituciones, según carta de su Coordinador, Javier Azpur. Son las siguientes: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Centro Bartolomé de las Casas (CBC), Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Revenue Watch Institute (RWI), Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y Desco.

Tras la finalización del proceso de sistematización, el 28 de marzo se sostuvo una reunión con el Comité Ejecutivo en la cual se presentaron y discutieron los diversos aportes. A partir de esta reunión y de los consensos a los que se llegaron se preparó la versión final del Plan de Acción, aprobada por el Comité el 29 de marzo. Este documento finalmente fue aprobado a través de una Resolución Ministerial el 9 de abril (Resolución Ministerial 085-2012-PCM), y fue remitido cumpliendo los plazos de la Alianza para un Gobierno Abierto (Rotta 2012: 10). El Plan de Acción fue presentado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM en la Reunión Anual realizada en Brasilia, a la que también asistieron el Ministerio de Relaciones Exteriores y Proética (Vargas 2012: 8).

El siguiente paso de la iniciativa de gobierno abierto en el Perú correspondía a la implementación del Plan de Acción, en específico el llamado “Compromiso Cero”, que requería “definir plazos, responsable y mecanismo de seguimiento y evaluación para el Plan de Acción a los dos meses de haberse publicado oficialmente el documento y para un primer periodo 2012 – 2014” (Plan de Acción 2012). El Plan de Acción peruano carecía de ese tipo de precisiones, y aunque si bien no eran un requisito, otros países sí habían precisado en sus planes nacionales algunas metas más concretas. Precisamente, durante la consulta diversas organizaciones señalaron la importancia de desarrollar este sistema de monitoreo y evaluación que incluyera indicadores que permitan medir el grado de implementación del Plan. Para lograr este objetivo, la Secretaría de Gestión Pública coordinó con el Comité Ejecutivo de qué manera se podía lograr generar un mecanismo de seguimiento y evaluación que tuviera como soporte la formalización del grupo encargado de realizar tales funciones. (Var-

gas 2012: 8). Cabe señalar que, en paralelo, también se inició el trabajo para avanzar en algunos compromisos del Plan.

Los miembros del grupo ejecutivo consideraron importante que para la fase de implementación del Plan de Acción se institucionalice esta instancia de trabajo, para así lograr establecer roles claros que permitan la estabilidad de la Iniciativa de Gobierno Abierto. Para ello se diseñó, también de manera participativa, un Decreto Supremo que fue planteado al Poder Ejecutivo. Dicha propuesta planteaba la creación de una Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente, que integre organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, con miras al seguimiento, evaluación y difusión del Plan de Acción en el Perú (Vargas 2012: 8). La recomendación era que dicha Comisión mantenga las características paritarias y participativas del grupo de trabajo. Mientras se esperaba la aprobación del Decreto Supremo que creara tal figura, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM continuó con el rol de coordinación. Como veremos más adelante, La Comisión fue aprobada el 6 de enero (DS N°003-2013-PCM).

Gracias al apoyo continuo del Programa Buen Gobierno y Reforma de Estado de la Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ, la Secretaría de Gestión Pública inició entre los meses de mayo y setiembre del 2012 un proceso de debate y construcción del mecanismo de monitoreo y evaluación, con especial énfasis en la construcción de indicadores. Esta etapa contó con la participación de una variedad de organismos, entre los que destacan algunos miembros del Comité Ejecutivo, así como también entidades más enfocadas en información técnica que podía resultar útil para la construcción de indicadores.

**Tabla III Entidades que realizaron Aportes al Mecanismo de Monitoreo y Evaluación**

Entidades públicas	Organizaciones de sociedad civil
Archivo General de la Nación	Cámara de Comercio de Lima
Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)	Ciudadanos al Día (CAD)
Banco de la Nación	Consejo de la Prensa Peruana (CPP)
Contraloría General de la República	Fórum Solidaridad Perú
Congreso de la República	Grupo Propuesta Ciudadana
Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	Instituto de Defensa Legal (IDL)
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC)	Instituto Prensa y Sociedad (IPYS)
Defensoría del Pueblo	Proética
Jurado Nacional de Elecciones	Red Científica Peruana (RCP)
Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP)	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Ministerio del Ambiente	
Ministerio de Relaciones Exteriores	
Ministerio de Economía y Finanzas	
Ministerio de Educación	
Ministerio de Energía y Minas	
Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social	
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	
Ministerio de Transportes y Comunicaciones – Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL)	
Presidencia del Consejo de Ministros - Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI)	
Poder Judicial	
Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú (REMURPE)	
Presidencia del Consejo de Ministros - Secretaría de Gestión Pública	

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros 2012

La primera tarea fue establecer qué compromisos requerían mayor atención en corto plazo, y fusionar algunos de los mismos en categorías que los englobaran, pasándose de 48 a 13 acciones. Entre mayo y junio de 2012 se dieron 4 talleres de diseño de indicadores, en los que se “acordaron los temas, posibles responsables, plazos y algunos otros elementos que permitieran una definición de indicadores que, si bien debían ser formulados técnicamente, cuenten con el consenso de las instituciones” (Vargas 2012: 9). El siguiente paso consistió en acotar el número de indicadores, pasando de 50 indicadores a 21. Esto se logró a través de 9 reuniones de discusión y afinamiento entre junio y julio de 2012, en las que participaron Ciudadanos al Día, Contraloría, el MEF, el MEM, el MIDIS y la Defensoría del Pueblo. La etapa final consistiría en la construcción de un instrumento con indicadores, compromisos e información técnica crítica para cada indicador, lo cual generaría una matriz de indicadores con fichas técnicas de recolección de datos para cada uno de los 21 ítems.

La literatura secundaria revisada señala dos preocupaciones con el proceso hasta ese momento. Volveremos a algunos de estos puntos en el análisis que sigue. Si bien todas estas fuentes reconocen el espíritu concertador de la iniciativa y resaltan la participación horizontal de instituciones del gobierno con organizaciones de la sociedad civil, se reconocen dos puntos pendientes para la ejecución del Plan. En primer lugar, la poca participación de gobiernos descentralizados y ciudadanos del interior del país, quienes no presentaron mayores comentarios al Plan de Acción. Sólo un ciudadano del interior del país (Ayacucho) mandó comentarios al Plan, en

tanto que las organizaciones que agrupan a los gobiernos subnacionales no realizaron sugerencias detalladas (Rotta 2012: 10). En segundo lugar, la difusión de la Iniciativa en medios de comunicación masivos distaba de ser la ideal. Si bien se resalta que representantes gubernamentales y de la sociedad civil se presentaron en medios de comunicación televisados para dar a conocer la Iniciativa, todavía era necesaria mayor difusión, en un lenguaje llano y atractivo para el ciudadano (Vargas 2012: 9). A fin de responder a este problema, desde octubre del 2012 se ha establecido un plan de comunicación para la difusión del Plan entre la población.

Con fecha 5 de enero de 2013, el Poder Ejecutivo aprobó la creación de la Comisión de Seguimiento mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-PCM. La Comisión recoge la vocación participativa y consensuada de la iniciativa de Gobierno Abierto e institucionaliza la forma en que se ha venido trabajando en el país hasta el momento al incluir a representantes del Estado, sociedad civil y empresa privada. Sin duda alguna, la formalización de esta instancia de conformación mixta Estado-sociedad civil representa un avance importante en la tarea de monitoreo del Plan de Acción. Los retos próximos que enfrentará este grupo será la instalación de la Comisión, así como el establecimiento de un reglamento interno (Decreto Supremo N° 003-2013-PCM). Tras esta revisión del proceso, se pasa a continuación a discutir la relevancia del mismo, las lecciones positivas que ofrece así como algunos temas que podrían dificultar su implementación.

**Tabla IV**  
**Instituciones que participan en la Comisión Multisectorial para el Seguimiento del Plan de Acción de Gobierno Abierto**

Entidades Públicas	Empresa Privada	Organizaciones de sociedad civil
Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros (Presidente de la Comisión)	Un (01) representante de las organizaciones de la actividad empresarial.	Tres (03) representantes de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con los temas contenidos en los compromisos del Plan de Acción de Gobierno Abierto.
Un (01) representante designado por la PCM.		
Un (01) representante designado por la PCM a propuesta de la		
ONGEI.		
Un (01) representante designado por el Ministerio de		
Relaciones Exteriores.		
Un (01) representante designado por el Ministerio de		
Justicia y Derechos Humanos.		
Un (01) representante del Poder Judicial.		

### III. ¿Por qué es interesante y novedosa la experiencia descrita?

---

¿Por qué es novedosa la forma en que se diseñó el Plan de Gobierno Abierto? Principalmente porque contrasta con otras formas más cerradas de hacer política pública en el Estado Peruano. La forma consensuada y participativa del proceso muestra que es posible colaborar y llegar a consensos entre el Estado y la sociedad civil. Además, estos consensos y colaboración se han dado en temas delicados para el gobierno, como son el acceso a la información pública, transparencia, participación ciudadana e integridad pública. Es decir, si ha sido posible tocar estos temas delicados, sería también posible replicar estrategias similares en el diseño de otras políticas públicas tan o menos sensibles.

Esta forma abierta de hacer política pública no ha sido la norma en el Perú, donde todavía existe un temor de sectores burocráticos y políticos a la discusión pública de las políticas. En efecto, más común ha sido en el país que diversas políticas se diseñen por actores estatales o consultores en círculos cerrados y con poca publicidad. Cynthia McClintock llamó hace décadas “política del sigilo” (“Politics of Stealth”) a esta forma de diseñar y adoptar reformas en el país (McClintock 1983). La política se diseña entre funcionarios y/o consultores, y se implementa sin que exista un conocimiento claro de su contenido. Diversos académicos han resaltado esta forma cerrada de hacer política pública en el Perú (Ewig 1999; Ortiz de Zevallos et al 1999; De Belaúnde 1998).

Dicha “política del sigilo” es defendida por algunos actores estatales como una forma efectiva de lograr reformas. Como recogen algunos de los autores señalados, hay funcionarios públicos que aducen que la socialización del contenido de las reformas puede llevar a que se bloqueen estas iniciativas (Ortiz de Zevallos et al 1999; Ewig 1999). Esta aproximación a la política pública trae una serie de problemas. El primero es que no es compatible con las reglas y principios de una democracia donde las políticas requieren de un amplio debate y transparencia, y en el caso de normas dadas por delegación al Poder Ejecutivo, de una efectiva fiscalización posterior por parte del Congreso de la República. En las últimas décadas estos estándares democráticos de la política pública han sido incumplidos con frecuencia (Morón y Sanborn 2006).

Pero más allá de los principios democráticos, también hay una serie de problemas prácticos en esta forma cerrada de hacer política pública. Este estilo puede llevar a que se fracase en la implementación de las políticas adoptadas, precisamente contraviniendo la supuesta efectividad a la que se ape-la para justificar la política del sigilo. Específicamente, el no discutir la política con actores que tienen experiencia sobre el tema puede llevar a que se mantengan una serie de costos o problemas que solo se harán evidentes tras su implementación y que pudieron ser previstos de haberse difundido antes el contenido de las reformas (Ewig 1999; Weyland 2004). Asimismo, para garantizar la sostenibilidad de políticas adoptadas por el Estado es recomendable que éstas puedan ser enraizadas entre sus beneficiarios o usuarios promoviendo la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del Estado. Así, la política será protegida ante intentos de modificarla o aprovecharla políticamente por futuros gobiernos.

Es decir, un estilo cerrado de hacer política pública puede dar lugar a serios problemas de implementación. Como sabemos, uno de los mayores problemas de los Estados en desarrollo como el Perú es la implementación inadecuada de las políticas. Una norma puede contener una serie de medidas y promesas que, luego, no se concretan y quedan en letra muerta: existe en nuestros países lo que se ha llamado una “brecha de implementación” entre la norma y la realidad (Grindle 2009: 33). Las causas para esta disparidad son muchas: políticas adoptadas para dar la imagen de que ciertos temas están en agenda sin que en verdad interesen a las autoridades; mal diseño; ausencia de responsabilidades

claras sobre qué institución instituciones deben hacer cumplir las normas; entidades estatales sin recursos adecuados para una supervisión eficiente; reglamentos que vacían de contenido concreto a la ley; entre otros.

En el caso concreto que nos ocupa, la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de la política es considerada por varios de los actores involucrados como una forma de reducir esta brecha de implementación. Sin duda es todavía prematuro evaluar los resultados de implementación del Plan, los y las entrevistadas resaltaron diversos aspectos en los que la participación puede ayudar a armonizar el contenido del Plan con su implementación efectiva. Como se detalla más adelante, hay razones para pensar que la forma en que se adoptó el Plan y se elaboró el mecanismo de seguimiento incrementará la posibilidad de que se concreten los compromisos del Plan. Esta (i) prever posibles problemas en la implementación de la norma, (ii) precisar el contenido de los compromisos adoptados y (iii) dotar de mecanismos de seguimiento a la sociedad civil. Por supuesto, como se discutirá, otros factores resultan también relevantes para avanzar en dicha implementación.

Si bien experiencias participativas como la de gobierno abierto no son comunes en el Perú, tampoco ya son excepcionales. Desde hace algún tiempo existe en el país sectores burocráticos que promueven una mayor participación, de la cual son parte varios de los y las funcionarias que participaron en esta experiencia. Recientemente, por ejemplo, el Plan de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016, aprobado mediante Decreto Supremo N° 119-2012-PCM ha sido

elaborado con participación y apoyo de la Sociedad Civil y existen otras iniciativas del Estado donde la sociedad civil está presente. Asimismo, el Perú es parte de la iniciativa EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) referido a la transparencia en temas extractivos, reúne a representantes del Estado, empresas y sociedad a fin de alcanzar acuerdos de conciliación y prevenir conflictos. En el actual gobierno, entonces, conviven ambas formas de hacer política, la secreta y la participativa.

Excede a este documento analizar los beneficios y problemas de otras experiencias participativas. Y, por supuesto, no se trata de que toda política tenga el mismo nivel de participación como la experiencia que nos ocupa. Hay políticas que por su naturaleza requerirán menor exposición pública. Pero sin duda un considerable grado de transparencia y debate público es necesario para mantener los estándares democráticos antes señalados. Además de que solo promoviendo procesos más transparentes se logrará modificar una cultura burocrática del secreto a una cultura institucional democrática que resalte el servicio al ciudadano como objetivo principal de la administración pública.

Como discutimos a continuación la experiencia de gobierno abierto muestra que la colaboración entre Estado y sociedad civil no solo es posible, sino que además puede ser beneficiosa para la construcción de una política pública sostenible. Como veremos, hay razones para pensar que dicha participación ha tenido efectos positivos en lo que respecta a la implementación y sostenibilidad de la política diseñada. Pasamos ahora a analizar las lecciones que deja el proceso.

## V. Conclusión: Aportes y Retos

---

¿Qué nos puede enseñar la experiencia de construcción participativa y consensuada del Plan de Gobierno Abierto? ¿Qué retos enfrenta el Plan en su implementación? En esta sección del documento contestamos estas preguntas en cuatro sub-secciones. En primer lugar, se recogen algunos aspectos generales y lecciones del proceso en su conjunto. Luego, en las siguientes dos sub-secciones, se revisa en mayor detalle dos etapas del trabajo resaltando sus lecciones positivas y algunos problemas identificados: el proceso de aprobación del Plan y el diseño consensuado de indicadores. Para concluir este análisis, se discuten algunos aspectos adicionales que podrían entorpecer la adecuada implementación del Plan.

### a. Del Proceso en General

Existe un amplio consenso entre los y las participantes de que en este caso hubo una importante sinergia entre actores estatales y de la sociedad civil que permitió impulsar el proceso de diseño del Plan y la posterior construcción de indicadores. En primer lugar, se reconoce la importancia del impulso inicial a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores por encargo del Presidente de la República. Como se ha señalado, el propio Ministro de Relaciones Exteriores transmitió en una reunión de trabajo el compromiso del gobierno al desarrollo del Plan. Este apoyo desde el más alto nivel permitió a los y las funcionarias técnicas iniciar el proceso y en el camino solicitar la colaboración de diversas instancias haciendo referencia a este encargo. El apoyo político, entonces, permitió movilizar a diversos sectores del Poder Ejecutivo y darle celeridad al proceso.

Pero tan o más importante que este impulso político inicial fue que un grupo de funcionarios y funcionarias participaron activamente en el proceso. Una segunda lección que deja el proceso sobre la cual hay amplio consenso entre los participantes es el papel preponderante jugado por estos actores, especialmente de la Secretaría de Gestión Pública de la Presi-

dencia del Consejo de Ministros (SGP). Desde inicios de este gobierno dicha Secretaría buscaba fortalecer sus acciones en los temas de transparencia y ética pública, ejerciendo de manera más clara su rol rector. El encargo de impulsar el Plan encuadraba bien con sus nuevos objetivos institucionales. Los y las funcionarias de la Secretaría lograron construir una relación de confianza entre las demás entidades estatales y de la Sociedad Civil. Desde el inicio dejaron muy claro que los compromisos llevarían a puntos concretos, e incluso en el camino se fueron atendiendo pedidos de los demás participantes para mostrar la disposición a concretar estas propuestas.

Relacionado con el punto anterior, hay también amplio consenso sobre el buen ambiente de colaboración entre la Sociedad Civil y el Estado desarrollado en el Grupo de Trabajo. Todos los entrevistados sin excepción se refirieron al debate alturado y la cooperación que se estableció al interior del grupo. Si bien la iniciativa de Gobierno Abierto demanda a los países miembros que sus planes de acción sean construidos en forma participativa, en el caso peruano se fue más allá de lo requerido en el Plan. Es difícil precisar que tan excepcional es el caso peruano en cuanto a este nivel de participación de

la sociedad civil comparado a otras experiencias nacionales, pero los comentarios recibidos en presentaciones del caso en foros internacionales, así como las críticas en la forma en que se elaboraron otros planes nacionales con menor participación, muestran que el proceso peruano fue bastante más abierto que otros. Como se ha señalado, desde un inicio se acordó que las decisiones serían consensuadas, y que habría paridad entre Estado y sociedad civil en el grupo. Si bien hubo debates y discrepancias en algunos puntos, todos los participantes resaltan que el trabajo fue bastante armonioso y pudo realizarse en forma eficiente en los plazos señalados.

Un problema resaltado respecto a estos temas, sin embargo, es que la aproximación de los funcionarios involucrados en elaborar el Plan y su compromiso con este estilo de hacer política pública no es todavía general o institucionalizado en el país. Es decir, se planteó el problema de que este impulso de funcionarios intermedios, y la colaboración y apertura frente a actores no estatales, depende todavía mucho de los involucrados en la experiencia y no de políticas de Estado. En la conclusión volvemos a este punto.

Del mismo modo, los participantes resaltan el importante papel de “bisagra” jugado por la Defensoría del Pueblo en el grupo de trabajo. Por su mandato y trayectoria, la Defensoría se ha convertido en una institución estatal con amplio reconocimiento de la sociedad civil, pero también familiarizada con el Estado y sus diversos problemas. Esa posición le permitió actuar como una suerte de facilitador en las negociaciones entre Estado y Sociedad Civil sobre

los contenidos del Plan. Un punto resaltado por varios de los y las entrevistadas es que la Defensoría hacía el trabajo de “ponerse en los zapatos del otro”, sea en los del Estado para explicar a la sociedad civil la dificultad de algunas reformas propuestas (por ejemplo, reformas constitucionales que tomarían mucho tiempo) o del lado de la sociedad civil para promover se incluyan algunos aspectos que son difíciles de concretar con el actual marco normativo (por ejemplo, promover objetivos que resuelvan algunas debilidades de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

Otro hallazgo interesante que deja lecciones sobre la forma en que puede impulsarse la política pública en nuestros países, es que diversas instituciones participantes aprovecharon esta agenda internacional para impulsar algunas de sus propias agendas. En efecto, aprovechando el carácter de política de Estado del Plan algunos integrantes del grupo de trabajo usaron el foro para promover la adopción de ciertas medidas. Si bien el Plan tiene la virtud de incluir en un documento una serie de compromisos del Estado, ya algunos de estos procesos eran impulsados por las propias instituciones participantes. Por ejemplo, la SGP y la Contraloría General de la República incluyeron como parte del Plan una serie de medidas que buscaban implementar en los próximos años. Asimismo, el Poder Judicial viene adoptando un amplio sistema de transparencia de las resoluciones judiciales como forma de reducir la corrupción y la asimetría de información que suele perjudicar al litigante. Las sinergias entre agendas internacionales y objetivos institucionales locales son sin duda un tema de creciente interés. El caso muestra

claramente cómo factores externos pueden contribuir a fortalecer ciertas organizaciones estatales, impulsar sus agendas y reducir las barreras internas que se oponen a sus objetivos. El mecanismo de seguimiento de la Iniciativa internacional es todavía muy reciente como para saber si se convertirá en un efectivo garante de los compromisos adoptados, pero en el futuro podría convertirse en un aliado de instituciones locales para impulsar la agenda de buen gobierno.

Finalmente, otro aspecto general resaltado por los diversos entrevistados y relacionado al punto anterior es el valioso apoyo de la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ) para cumplir con el proceso en los plazos señalados y logrando un trabajo de calidad. En la entrevista a funcionarios de la GIZ se resaltó que dicha agencia busca en sus proyectos establecer esta interacción consensuada entre Estado y sociedad civil a fin de impulsar políticas que logren enraizarse y así alcanzar mayores posibilidades de implementación. El apoyo de la GIZ permitió en primer lugar darle flexibilidad al proceso al contribuir a la logística del mismo. Este tipo de apoyo es muy valioso para un Estado al que le es difícil escapar a la rigidez de algunos de sus procedimientos. Asimismo, el apoyo de la GIZ permitió contratar consultores que pudiesen presentar los indicadores, estudiar las normas y los compromisos adoptados, o sistematizar la información. Como en el punto anterior, vemos como la sinergia entre un actor internacional y actores locales puede fortalecer el trabajo de instituciones locales y promover ciertas agendas que sin este apoyo externo probablemente demorarían más en implementarse.

## b. Elaboración del Plan de Acción

Además de los aspectos positivos antes señalados, en lo referido a la elaboración del Plan hay también que resaltar cómo el espíritu participativo de la iniciativa internacional facilitó el trabajo de difusión y recojo de aportes. En efecto, la participación paritaria entre Estado y organizaciones de la sociedad civil en el Grupo de Trabajo, así como adoptar una relatoría compartida entre la SGP y Proética, permitieron dividir el trabajo en la difusión y recojo de aportes.

Para el trabajo de difusión y recojo de información la SGP se concentró en los organismos del Estado con el apoyo de las demás organizaciones estatales participantes, mientras que Proética y las demás instituciones de la Sociedad Civil socializaban el Plan con otras organizaciones. Esta división del trabajo llevó a una mayor socialización del Plan en el Estado y la sociedad. Se mencionó que fue especialmente importante contar con las opiniones de instituciones que conocen en detalle los temas de gobierno electrónico y transparencia en la información pública. Como ya se ha señalado antes, el trabajo además de difundirse en forma bastante amplia pudo también cumplir con los plazos ajustados en que debía realizarse.

Sin embargo, así como hay consensos sobre lo positivo de esta etapa, hay también acuerdos sobre problemas encontrados y que pueden afectar la implementación del Plan. Un problema importante en esta etapa confirmado por los y las entrevistadas fue la poca participación en el proceso por parte de los gobiernos sub-nacionales y del Congreso. Existe la preocupación de que estas instituciones no se involucren en las diversas metas del Plan que las incluyen, dificultando

una adecuada implementación. Si bien por el lado de la empresa privada tampoco hubo una participación amplia, la Cámara de Comercio de Lima sí realizó aportes al Plan y se prevé una participación más activa de la empresa privada en el mecanismo de seguimiento de los compromisos. La principal preocupación pasa, entonces, por el Congreso y los gobiernos sub nacionales.

El Congreso no participó en el proceso. Su aporte hubiese dado un mayor impulso al trabajo y contribuido a darle continuidad al Plan al involucrar a un Poder del Estado en el proceso, tal como fue el apoyo del Poder Judicial. Asimismo, hubiese contribuido a involucrar más a la institución en el tema de parlamentos abiertos, actualmente parte de la agenda de reforma de dichos poderes del Estado en el mundo. El tema pudo ser visto como una oportunidad de incrementar la transparencia tanto administrativa como la de la función parlamentaria, pero no hubo una respuesta institucional ante esta posibilidad. Cabe mencionar que algunos congresistas a título individual sí participaron en el proceso, especialmente por su interés en el tema de parlamento abierto.

En el caso de los gobiernos sub-nacionales (regiones y municipios) fue difícil para los miembros del grupo de trabajo difundir el Plan entre ellos y recibir aportes. Por un lado, era difícil establecer instancias de coordinación que pudieran involucrar activamente a estas autoridades. Pero también algunos entrevistados señalan la premura del tiempo y las dificultades logísticas hicieron que esta difusión no se concretara. Si bien

se recibieron aportes de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y de la Municipalidad Metropolitana de Lima, no se logró una participación activa en el tema de las municipalidades o gobiernos regionales en su conjunto. En estas condiciones, los compromisos de gobierno abierto dependen de autoridades particulares que promuevan los temas de transparencia y acceso a la información en sus regiones o municipios. Es importante hacia el futuro establecer una agenda común de estas instancias de gobierno, a fin de no afectar la implementación del Plan pues son muchas de las interacciones del ciudadano con el Estado a este nivel sub-nacional. Por ello, un tema a pensar a futuro es como incentivar a través de mecanismos institucionales el dialogo y el cumplimiento de estos objetivos en dichas instancias de gobierno. Este aspecto es especialmente relevante si tenemos en cuenta que el aumento de presupuestos de estas instancias puede llevar a mayores riesgos de corrupción en el futuro.

### c. De la Construcción del Mecanismo de Monitoreo y Evaluación

Si bien el proceso de elaboración del Plan fue considerado positivo entre los miembros de la sociedad civil, un aspecto que incrementó la confianza en el proceso fue el mecanismo consensuado de construcción de monitoreo y evaluación. La construcción de indicadores consensuados le dio un contenido más concreto al Plan. Como resaltó un entrevistado, hasta la aprobación y presentación del Plan se podía pensar que el gobierno actuaba apresurado por el vencimiento del plazo para ser parte de la iniciativa, y que el documento podía convertirse en una declaración lírica cuyo contenido quede en letra muerta como otras declaraciones del Estado en el pasado. Pero la forma proactiva con la que el gobierno convocó a los mismos actores del Grupo de Trabajo tras la reunión de Brasilia para elaborar indicadores consensuados rompió esta desconfianza y mostró que se buscaba impulsar los compromisos adoptados.

Como se ha mencionado antes, varios entrevistados resaltan la formulación de indicadores consensuados como una manera positiva de asegurar el cumplimiento de los compromisos del Plan y reducir así la brecha de implementación. ¿Cuáles son estos beneficios? En primer lugar, los y las entrevistadas resaltaron cómo, al discutir los compromisos con representantes del Estado, se logra que los responsables de implementar los compromisos en el mediano plazo conozcan a qué se han obligado. Se busca así evitar que una institución pueda evadir un compromiso del Plan por ser muy genérico, o que pueda alegar que no existía claridad sobre lo ofrecido.

Asimismo, el conocimiento que aportan los y las representantes de la sociedad civil en los temas bajo discusión permitió elaborar indicadores que aseguren el cumplimiento de los compromisos. De nuevo, el aporte de instituciones vinculadas los temas de transparencia, gobierno electrónico y acceso a la información permitieron establecer indicadores más precisos de lo que se busca con el Plan. La participación de especialistas en el uso de datos producidos en el Estado, por ejemplo, permite precisar cuál información es útil y amigable para los usuarios y debería ponerse a disposición de la ciudadanía. Los indicadores logran así medir con mayor precisión el avance en el cumplimiento de los compromisos.

#### d. Retos en la Implementación

Antes de concluir, es pertinente abordar, y repetir, algunos posibles problemas que podría enfrentar la implementación a futuro del Plan. Ya se señaló el problema de las instituciones que no participaron en el diseño del Plan (Congreso; gobiernos locales y regionales) y de cuya actuación en el futuro dependen algunos compromisos del Plan. En esta sección se discuten dos problemas adicionales que preocupan para el desarrollo del Plan: uno vinculado a la relación de la sociedad con los compromisos adoptados; otro a el riesgo de retrocesos en el futuro si no se institucionalizan los objetivos de la iniciativa en el Estado en su conjunto.

Primero, es necesario que exista una mayor difusión pública de la experiencia en su conjunto. Como se ha señalado, un problema general identificado es la poca difusión pública sobre el Plan de Gobierno Abierto. Esta difusión no solo serviría para mostrar a la ciudadanía que el Estado sí actúa en temas en los que es criticado (transparencia, acceso a la información, ética pública, etc), sino que además permitiría un mayor y mejor uso de la información brindada por un gobierno que busca ser abierto.

En efecto, un reto para el gobierno y la sociedad civil es que la información ya existente, y la que pueda ser puesta a disposición de la ciudadanía en el futuro, sea usada activamente, tanto para controlar a quienes ejercen funciones públicas como para identificar problemas en el trato del gobierno a los ciudadanos. Un tema recurrente en las entrevistas, especialmente en aquellas con representantes de organizaciones vinculadas a la tecnología y construcción

de ciudadanía, es que la transparencia en la información permitirá producir análisis relevantes para el gobierno. Incluso algunos que costarían mucho al Estado de tener que costearlos (por ejemplo, investigaciones sobre el impacto de políticas, seguimiento en el avance en la ejecución del gasto público que permita identificar cuellos de botella, entre otros) o incluso producir instrumentos que faciliten el acceso de los ciudadanos al Estado. Esta sinergia entre Estado y sociedad civil, entonces, merece mayor atención en el futuro.

Finalmente, el que no se conozca la iniciativa también puede afectar su sostenibilidad en el tiempo. Si no hay conciencia de su contenido, sería menos costoso políticamente incumplir con sus compromisos. Por todo ello, la difusión y enraizamiento de los compromisos es un reto considerable para el éxito de la iniciativa. Pensar en mecanismos creativos de difusión de los objetivos de un gobierno abierto, o promover la participación en el seguimiento de la ejecución del Plan son formas de buscar dicha socialización.

Segundo, hay también una preocupación por la institucionalización de estos compromisos. Una crítica escuchada en varias ocasiones de los miembros de la sociedad civil entrevistados es que, si bien se reconoce el carácter más abierto de los y las funcionarias a cargo del Plan y un contraste positivo con respecto a otros gobiernos y otras instituciones del Estado, una actitud similar no existe en el Estado en su conjunto y ello podría afectar la implementación del Plan. Si bien existe consenso entre los entrevistados que las auto-

ridades actuales de la PCM son más receptivas al tema, se teme que el impulso dado a estas políticas desde el Poder Ejecutivo esté muy atado a la presencia de algunos y algunas funcionarias y no con políticas institucionalizadas y cuya continuidad esté garantizada.

La aprobación del Decreto Supremo que oficializa la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente sin duda reduce parte de dicha preocupación. Dicha instancia refleja el espíritu participativo de la iniciativa y establece un mecanismo de seguimiento del desarrollo del Plan. Pero el grado de compromiso con el contenido del Plan en contextos menos propicios, o si otros funcionarios con estilos diferentes ocupan cargos de responsabilidad política y administrativa en el futuro, preocupan a los entrevistados de la Sociedad Civil e incluso a actores estatales. Del mismo modo, como se indicó al hablar de la ejecución municipal y regional del Plan, para promover la institucionalización resulta conveniente diseñar e impulsar una serie de incentivos para motivar dicho cumplimiento, lo cual también requiere una amplia coordinación dentro del Estado y un diálogo fluido con las instancias sub-nacionales.

Un tema vinculado a cómo lograr una mayor institucionalización, es el debate sobre si es necesario establecer algún tipo de órgano garante con capacidad y autonomía para exigir a otros órganos del Estado el cumplimiento de los pedidos de acceso a la información pública. El Plan demanda una discusión sobre este tema a fin de establecer si es adecuado (compromiso 2.h) y la Defensoría del Pueblo

apuesta activamente por su creación. En otros países, como México o Chile, ya existen instancias especializadas que actúan administrativamente para garantizar el acceso célere a la información solicitada por los ciudadanos. En el Perú el incumplimiento por parte del Estado de los contenidos de las normas de transparencia y acceso a la información deja como única opción a los y las ciudadanas iniciar procesos de habeas data o plantear demandas contencioso - administrativas que son lentos para garantizar sus derechos. Entre los y las participantes se debate si este mecanismo sería adecuado, o si es más efectivo establecer incentivos de otro tipo sin modificar las instituciones actuales. En lo que sí están todos de acuerdo es que una instancia de este tipo, de existir, no debería repetir funciones de otras instituciones.

El punto central de estos cuestionamientos es que, si bien se observa un cambio positivo en varias áreas del Estado y es cada vez más común encontrar forma más abiertas de comprender la relación entre la administración pública y la ciudadanía, todavía existen resistencias históricas y culturales a este tipo de políticas. Estas resistencias pueden afectar la implementación del Plan y de otros similares en el futuro. Es importante, por ello, promover mecanismos institucionales que permitan avanzar en esta forma de hacer política más abierta y evaluar experiencias exitosas que pueden servir como ejemplo para romper resistencias a este tipo de iniciativas.



## V. Conclusión: Aportes y Retos

---

Vemos entonces que el proceso de elaboración del Plan de Gobierno Abierto y la construcción del mecanismo de monitoreo y evaluación dejan diversas lecciones positivas que pueden contribuir a formas más democráticas y transparentes de buen gobierno. Hay buenas razones para pensar que el carácter participativo y consensuado del proceso ha dado lugar a compromisos más enraizados en el Estado y la sociedad, limitando la posibilidad de que queden en letra muerta. Ya existe un compromiso que permitirá evaluar estas acciones en los próximos dos años, y es claro que diversos funcionarios del Estado están muy involucrados en el impulso a los objetivos del Plan.

Pero también se han señalado los retos que enfrenta la implementación del Plan. Todos los temas debatidos son importantes para cumplir con los compromisos del Plan: incorporar y promover el cumplimiento de entidades que hasta el momento muestran poco interés en el proceso; mejorar la difusión entre la ciudadanía de los compromisos y del proceso en general; velar por el buen funcionamiento del mecanismo de seguimiento establecido, en el que se mantenga el carácter participativo que ha guiado la iniciativa hasta este momento; y mostrar que estas políticas son apoyadas por el Estado en su conjunto y no solo por sectores o funcionarios particulares. Como se ha señalado, el proceso de elaboración del Plan y la creación de indicadores hacen pensar que existe un mayor compromiso con estos objetivos. Es más, el proceso mismo ha permitido precisar dichos objetivos y ya se han tomado medidas para cumplir con algunos de los compromisos adoptados. En poco menos de dos años sabremos cuánto se avanzó.

## VI. Bibliografía

---

- De Belaúnde, Javier (1998). “Justicia, Legalidad y Reforma Judicial en el Perú”. En: John Crabtree y Jim Thomas (Eds.), *El Perú de Fujimori*. Lima: IEP.
- Ewig, Christina (1999). “Democracia Diferida: un Análisis del Proceso de Reforma del Sector Salud”. En: Felipe Portocarrero (Ed.), *Pobreza y Políticas Sociales en el Perú: Nuevos Aportes*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Gobierno de Brasil (2012). “Assessment: Brazil’s Action Plan within the Open Government Partnership”. Documento de trabajo.
- Gobierno del Perú (2012). “Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú”. Documento de trabajo. Lima. Consulta: 16 de diciembre de 2012. <[www.peru.gob.pe/normas/docs/RM\\_085\\_2012\\_PCM.pdf](http://www.peru.gob.pe/normas/docs/RM_085_2012_PCM.pdf)>
- Gobierno del Perú (2013). Decreto Supremo N° 003-2013-PCM.
- Grindle, Merilee (2009). “La brecha de la implementación” En: *Política Pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México DF.: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
- Grindle, Merilee (1980) *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Morón, Eduardo y Cynthia Sanborn (2006). “Los Escollos del Diseño de Políticas en Perú: Actores, Instituciones y las Reglas del Juego”. En: Research Department Publications 3202, Inter American Development Bank.
- McClintock, Cynthia (1983). “Velasco, Officers, and Citizens: The Politics of Stealth”. En: Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal (Eds.), *The Peruvian Experiment Reconsidered: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Open Government Partnership (2011). “Open Government Partnership Brochure”. Documento de trabajo.
- Open Government Partnership (2012). “Open Government Partnership launches Independent Reporting Mechanism”. Open Government Partnership. Consulta: 18 de diciembre de 2012. <<http://www.opengovpartnership.org/news/open-government-partnership-launches-independent-reporting-mechanism>>
- Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Polarollo (1999). “La Economía Política de las reformas institucionales en el Perú: los Casos de Educación, Salud y Pensiones”. Working paper R-3948. Washington: Interamerican Development Bank.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2012). “Proceso de Formulación del Plan de Acción de Gobierno Abierto” [diapositivas]. Lima.
- Vargas, Rocío del Pilar (2012). “El gobierno abierto en el Perú: más democracia y más ciudadanía”. Ponencia presentada en XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena. Consulta: 22 de diciembre de 2012. <<http://www.dgsc.go.cr/dgsc2/documentos/cladxvii/vargasm.pdf>>
- Weyland, Kurt (Ed.) (2004) *Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform*. Washington and Baltimore: The Woodrow Wilson Center Press/ The Johns Hopkins University Press.
- Rotta, Samuel (2012). “Apoyo al Comité Ejecutivo de la Sociedad de Gobierno Abierto en la elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú”. Documento de trabajo. Lima.

## VII. Anexo I: Entrevistas

---

- Carlos Alberto Chocano (Ministro Consejero – Director de Organismos y Política Multilateral) y Luis Tsuboyama (Ministro Consejero – Subdirector de Naciones Unidas y Asuntos Globales) - Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Carlos Horna -Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informático. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Caroline Gibú (Directora Ejecutiva Ciudadanos al Día) – Ciudadanos al Día.
- Eduardo Ballón. (Secretario Ejecutivo). Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- Eduardo Pezo (Asesor de la Secretaría de Gestión Pública) - Presidencia del Consejo de Ministros.
- Fernando Castañeda (Adjunto para Asuntos Constitucionales) – Defensoría del Pueblo.
- Francisco Soberón (Presidente de la Asociación Nacional de Centros) – Asociación Nacional de Centros.
- Jorge Bossio (Editor de LaMula.pe) – La Mula.
- Joel Segura (Secretario General-Corte Suprema de Justicia) – Poder Judicial. Kela León y David Alamo - Consejo de la Prensa Peruana.
- Kiko Mayorga. Escuelab.
- Mariana Llona (Secretaria de Gestión Pública) - Presidencia del Consejo de Ministros.
- Rocío Vargas (Ex Asesora de la Secretaría de Gestión Pública) - Presidencia del Consejo de Ministros.
- Samuel Rotta (Coordinador de Proyectos y de la Red Nacional Anticorrupción – Proética) – Proética.
- Susana Silva (Coordinadora General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción) y Enzo Paredes (Asesor de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción) – Presidencia del Consejo de Ministros.
- Samuel Villamón (Funcionario - Gerencia General del Poder Judicial) – Poder Judicial.
- Volkmar Blum (Asesor Principal del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado) y Carmen Pilares (Asesoría Técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado) – Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).



Edición

© Presidencia del Consejo de Ministros  
Secretaría de Gestión Pública  
Av. Armendáriz N° 339, Miraflores, Lima - Perú  
sgp.pcm.gob.pe

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado  
Av. Los Incas N° 172, piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima-Perú  
www.gobernabilidad.org.pe

---

*Responsables:*

Mariana Llona Rosa, Secretaria de Gestión Pública, PCM  
Hartmut Paulsen, Director Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, GIZ

*Elaboración de contenidos:*

Eduardo Dargent Bocanegra

*Coordinación de contenidos:*

Secretaría de Gestión Pública, PCM.  
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, GIZ.

*Diagramación:*

Miguel Bernal, Help Design Group

*Impresión:*

GMC Digital S.A.C

Lima, Marzo de 2013

---

*Tiraje:*

500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 201304049  
2013, Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.





**Perú**  
**Gobierno Abierto**