

Mecanismo de Revisión Independiente

Recomendaciones para la
cocreación de Perú 2024

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introducción

Este producto del Mecanismo de Revisión Independiente de OGP (IRM, por sus siglas en inglés) tiene la función de prestar apoyo al proceso de cocreación y diseño del sexto plan de acción de Perú. Asimismo busca fortalecer la calidad, la ambición y la viabilidad de los compromisos. Ofrece un resumen de los retos y oportunidades para el gobierno abierto en el contexto del país y recomendaciones. Las recomendaciones son sugerencias y no constituyen una evaluación de un plan de acción en específico. Su propósito es brindar información sobre el proceso de cocreación basado en hallazgos del IRM, generales y específicos del país. Están previstas como un recurso para que el Gobierno y la sociedad civil determinen la trayectoria y el contenido del próximo plan de acción. Los actores nacionales del proceso de cocreación determinarán la medida en la cual seguirán estas recomendaciones.

Las recomendaciones para la cocreación se basan en los hallazgos de investigaciones previas del IRM como la [Revisión IRM del Plan de Acción 2023-2025](#) para Perú y consideran los datos y las conclusiones de dichos informes. También utilizan otras fuentes como el [Manual de OGP para países](#), los [Estándares de participación y cocreación de OGP](#) y la [Guía del IRM para la evaluación de los requisitos mínimos de OGP](#). Así se garantiza que las recomendaciones estén actualizadas a la luz de los acontecimientos ocurridos desde que se escribieron estos informes del IRM. De esta manera también se aprovecha la experiencia internacional comparativa en el diseño e implementación de los compromisos del plan de acción de OGP y otras prácticas relevantes del contexto en gobierno abierto. Las recomendaciones para la cocreación han sido revisadas por el personal directivo del IRM para verificar su consistencia, precisión y con miras a maximizar la relevancia del contexto y la capacidad de acción de ellas. Cuando corresponde, las recomendaciones son revisados por revisores externos o miembros del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés) del IRM.

El IRM redactó estas recomendaciones en agosto de 2024.

Tabla de contenidos

Sección I: Proceso de cocreación del plan de acción.....	2
Sección II: Diseño del plan de acción	6

Sección I: Proceso de cocreación del plan de acción

El proceso OGP en Perú se ha fortalecido en los últimos años: la [creación del foro multiactor en 2020](#) constituyó un hito importante para la consolidación de una estructura permanente de interacción con la sociedad civil. Si bien esta ya había participado en procesos anteriores de cocreación (a través de talleres en Lima y otras regiones, además de virtuales, todo lo cual garantizaba la diversidad geográfica y étnica de los y las participantes), la creación del foro multiactor y la movilización alrededor de este para la cocreación e implementación le han brindado mayor sostenibilidad al mecanismo con representantes que llegan a involucrarse en todo el ciclo de un plan de acción. Asimismo, en 2024 el foro multiactor [fue renovado con actores que por primera vez participan del proceso OGP](#), incluidos los del sector privado. En el foro, la sociedad civil y el Gobierno tienen la misma voz en la mesa y se consideran socios del proceso OGP.

Sin embargo, persisten retos importantes para garantizar que el mecanismo alrededor del foro alcance el dinamismo esperado según los Estándares de participación y cocreación de OGP. Entre estos, se destacan que el protagonismo en la toma de decisiones en los procesos de cocreación e implementación sigue concentrado en las funciones del Gobierno. Asimismo, algunos actores gubernamentales desconocen el paradigma de gobierno abierto, lo que lleva a incumplimientos o a la realización de compromisos poco ambiciosos. También queda pendiente mejorar el mecanismo de notificación previa a las partes interesadas durante la cocreación, así como el mecanismo de retroalimentación, concluida la etapa de consultas. Finalmente, es necesario mejorar el trabajo en redes con la sociedad civil, lo que permitiría garantizar recursos para la iniciativa, a la vez que aumentaría la conciencia pública de los logros en materia de gobierno abierto. Por esto, el IRM recomienda:

1. Apuntar a un proceso de cocreación ambicioso que pase por una mejor colaboración con la sociedad civil
2. Apoyarse en sectores (ministerios, organismos autónomos) que puedan realizar reformas ambiciosas
3. Mejorar las etapas de notificación a la cocreación, así como la retroalimentación previa a la aprobación del plan de acción
4. En paralelo al plan de acción, apoyarse en el trabajo en red para aumentar sinergias con la sociedad civil, tanto para la cocreación como para la finalización de compromisos

Recomendaciones

Recomendación 1: Impulsar un proceso de cocreación ambicioso que maximice la colaboración entre Gobierno y sociedad civil en todas las etapas de diseño del plan

Como se mencionó anteriormente, si bien los procesos de cocreación de OGP en Perú se han destacado por la inclusión de la sociedad civil, el Gobierno sigue liderando la toma de decisiones alrededor de las etapas del proceso y la adopción de los compromisos. Además, el proceso le otorga un protagonismo principal al cumplimiento de las funciones gubernamentales, sin generar compromisos ambiciosos o de valor agregado dentro de los planes de acción. Así, en la [revisión del diseño del quinto plan](#), la sociedad civil mencionaba que “los compromisos no tienen la suficiente ambición, en tanto varios de ellos no trascienden las funciones que los ministerios ya vienen desempeñando para poder generar resultados distintivos enmarcados en este plan de acción” (p.3).

En ese sentido, se recomienda al Gobierno:

- Permitir un involucramiento mayor de la sociedad civil en el liderazgo del proceso: facilitar el coliderazgo en las decisiones sobre el proceso de cocreación, ya sea en la definición de la metodología como en la priorización de temas o acciones. Esto puede ayudar a romper el *statu quo* de un proceso Estado-céntrico, que ha sido la opción en los planes de acción anteriores.

- Mejorar el trabajo en red con la sociedad civil para permitir una participación más proactiva y eficaz del foro multiactor en el proceso de cocreación de los compromisos, que contribuya a la efectiva implementación y seguimiento de estos.

Recomendación 2: Apoyarse en sectores (ministerios, organismos autónomos) que puedan realizar reformas ambiciosas

Los planes de Perú en OGP han buscado cubrir importantes áreas temáticas de interés para el Gobierno y la sociedad civil nacional, tales como salud, ambiente y educación. Sin embargo, informes anteriores han mostrado que el proceso de inducción de actores del Gobierno en los valores, enfoques y dinámicas de OGP no siempre ha llegado a buen puerto: algunos sectores se retiraban temprano de la iniciativa y otros proponían compromisos en materia de gobierno electrónico que no apoyaban la apertura del Gobierno. Algunos otros mostraban desconocimiento sobre las definiciones de los valores de gobierno abierto, una vez iniciada la implementación de compromisos.

Tras la participación de Perú en cinco planes de acción desde 2011, es importante apuntalar la ambición de los nuevos planes de acción, lo que debería naturalmente llevar a trabajar con los socios gubernamentales que muestran compromiso con el proceso de OGP. Estos actores pueden ser de dos tipos:

1. Actores que ya han participado previamente en planes de acción y han mostrado compromiso en proveer resultados en gobierno abierto. En la sección “Áreas” se mencionan ejemplos de sectores que han desarrollado compromisos que resultaron en una apertura importante del Gobierno.
2. Nuevos actores que se comprometen a pasar por un proceso de inducción que los familiarice con el paradigma de gobierno abierto, para lo cual se pueden apoyar en el foro y la Secretaría de Gestión Pública de PCM.

El nuevo ciclo de cocreación debería enfocarse en contar con actores gubernamentales cuidadosamente seleccionados, en lugar de abarcar una gran cantidad de socios. Se recomienda que el foro multiactor lidere esta tarea de selección, apoyándose en el conocimiento de actores gubernamentales. Este proceso podría incluir un mecanismo de selección interno a modo de concurso entre instituciones, liderado por el foro y la Secretaría de Gestión Pública de PCM. Aunque es natural que las agendas nacionales busquen resolver una amplia gama de problemáticas, se considera oportuno centrar el próximo ejercicio de cocreación en proporcionar compromisos de alta ambición, con socios que hayan mostrado experiencia con los objetivos de la iniciativa, o en su defecto, que pasen por el proceso de inducción mencionado.

En ese sentido, se recomienda al foro multiactor lo siguiente:

- Si bien OGP valora la adopción de reformas en curso por parte de los distintos sectores del Estado, se sugiere que su adopción pase por una preevaluación sobre la sostenibilidad de la reforma en el tiempo; es decir, elegir reformas en curso que efectivamente vayan a escalar y sostenerse en el tiempo gracias a su inclusión en el plan de acción de Perú.
- Para elevar la ambición del proceso de cocreación, se recomienda continuar con los esfuerzos de trabajar la voluntad política de las altas direcciones de los sectores, que permita facilitar la adopción de reformas ambiciosas y centrales a la labor institucional de cada sector.

Recomendación 3: Mejorar las etapas de notificación a la cocreación, así como la retroalimentación previa a la aprobación del plan de acción

El último informe de OGP mostró dos puntos de mejora respecto a los requisitos mínimos para la cocreación (es decir, requisitos necesarios para considerar que Perú no ha actuado en contra del proceso OGP):

- *La notificación previa sobre las oportunidades de participación en la cocreación.* Si bien Perú ha desplegado procesos de cocreación ordenados por etapas y de amplio alcance respecto a sociedad civil, es importante que estos mecanismos estén a disposición de las partes interesadas con suficiente antelación para que las personas puedan efectivamente involucrarse. Un país puede tener un proceso de cocreación ambicioso, pero si no lo comunica a tiempo su utilidad práctica se reduce notablemente. El IRM evaluará dos componentes asociados a esto:
 - a) Si el país publicó en su plataforma virtual el cronograma de cocreación y oportunidades de participación para los actores
 - b) Si lo hizo al menos con dos semanas de anticipación al inicio del proceso
- *La retroalimentación.* Para el nuevo ciclo de cocreación, el foro multiactor debe documentar y reportar o publicar retroalimentación por escrito a las y los actores participantes del proceso sobre cómo se consideraron sus aportes. Este ha sido un punto débil de los procesos anteriores de OGP en Perú, por lo que se recomienda darle la mayor prioridad durante el planeamiento de actividades para la próxima cocreación. La etapa de retroalimentación debe ser independiente dentro del proceso de cocreación y consta de dos partes:
 - a) Documentación de las contribuciones recibidas: es decir, de los aportes recibidos durante los talleres, eventos u otros del proceso de cocreación. Es importante contar con actas, videos, audios, fotografías, archivos csv, entre otros medios de comprobación, sobre cómo se recibieron los insumos de las partes interesadas.
 - b) Retroalimentación escrita: los estándares del IRM recomiendan que la retroalimentación se dé por escrito y que en ella se explique la forma en la que los aportes recibidos apoyaron al desarrollo del plan de acción. Por ejemplo, información sobre qué sugerencias de las y los actores se adoptaron y por qué y cuáles no se adoptaron y por qué. Un ejemplo interesante puede encontrarse en el caso de Argentina, donde el Gobierno ha implementado [un sitio web](#) en el que se incluyen los aportes recibidos de la sociedad civil y las respuestas respecto a su inclusión o eventual descarte.

Consejo: Se puede acceder a la lista completa de los [Estándares de participación y cocreación de OGP](#) y la [Guía del IRM para la Evaluación de los Requisitos Mínimos](#) en el sitio web de OGP para asegurarse de que también se cumplan los requisitos mínimos de participación e inclusión que no se mencionan aquí.

Recomendación 4: En paralelo al plan de acción, apoyarse en el trabajo permanente en red para aumentar sinergias con la sociedad civil, tanto para la cocreación como para la finalización de compromisos

Con su Estrategia 2023-2028 OGP impulsa una creciente ambición en las reformas de gobierno abierto, en varios niveles, ofreciendo a sus miembros mayor flexibilidad. Además de la importancia central que se le sigue otorgando a los ciclos asociados al plan de acción, OGP también apoya la realización de trabajos en red, que permitan que diversas iniciativas que promuevan la apertura del Gobierno se articulen y produzcan resultados de mayor impacto.

En paralelo a las etapas del plan de acción, se sugiere al foro explorar oportunidades de articulación dentro del ecosistema de gobierno abierto en el país, lo que brindaría varios beneficios. En primer lugar, puede ayudar a canalizar recursos humanos y financieros hacia actividades asociadas al plan de acción: reformadores y organizaciones de la sociedad civil que vienen trabajando temas cercanos podrían apoyar con conocimiento, personal y estrategias en áreas que sean de interés para el próximo plan de acción. Por ejemplo, en el pasado, varios compromisos que no incluían un componente de participación ciudadana se hubieran beneficiado de articularse con el trabajo de organizaciones de la sociedad civil para recibir retroalimentación durante la fase de implementación, de tal manera de avanzar en aumentar los resultados de las actividades.

En segundo lugar, un mayor trabajo en redes facilitaría aumentar la conciencia pública sobre los resultados de la apertura del Gobierno. Bien sea a través de canales de comunicación de instituciones privadas o estatales, el proceso OGP también requiere que el trabajo multiactor tenga una faceta pública que muestre las acciones y resultados que viene generando la apertura del Gobierno promovida. En ese sentido, se sugiere continuar la senda abierta a través de la [Comunidad de práctica en Gobierno Abierto](#) que fue un intento interesante de ampliar el involucramiento de otros actores en el proceso de OGP nacional.

En resumen, se aconseja que el diseño del nuevo ciclo de cocreación empiece a trabajar en paralelo por una mejor articulación en redes con otras organizaciones, reformadores y plataformas de la sociedad civil, la academia y el sector privado que puedan aportar diversos tipos de recursos al proceso OGP, lo que a su vez redundaría en mejores resultados en la implementación de los compromisos del plan. Ello podría pasar porque el foro multiactor haga un mapeo de iniciativas y actores trabajando en la apertura del Gobierno durante el proceso de cocreación que permita convocar y aprovechar esas instancias para ampliar la comunidad y el trabajo en red y posteriormente apoyarse en esos actores para asegurar un cumplimiento de los compromisos y difusión de sus resultados.

Sección II: Diseño del plan de acción

ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LOS COMPROMISOS

ÁREA 1. Anticorrupción

La corrupción sigue siendo un reto en el país: uno de cada diez peruanos afirma haber recibido una solicitud de soborno, según [cifras para 2023](#). En los ciclos OGP anteriores, el Gobierno había planteado mecanismos de control social para combatir la corrupción en obras públicas (por ejemplo, el compromiso 1 del cuarto plan de acción de Perú planteado por Contraloría que incluía un componente de monitores ciudadanos); así como mecanismos de apertura de información asociados al trabajo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (compromisos 3 y 4 del mismo plan) y de la actualización de la información de los portales de transparencia estándar (compromiso 2).

Se sugiere al foro multiactor hacer un balance específico sobre cómo los compromisos OGP han apoyado la lucha por la integridad en la gestión pública, y sobre esa base plantear un compromiso que apunte hacia este tema. La selección de este puede pasar por discusiones con actores clave como la Secretaría de Integridad Pública, Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia, entre otros.

Recursos útiles:

- OGP. [Acciones para combatir la corrupción](#). Incluye lista de iniciativas trabajadas por otros países en declaraciones de activos e intereses de funcionarios, protección de denunciantes, entre otros.
- OGP. [Cómo abordar la corrupción a través del desafío de gobierno abierto](#). Incluye tipos de reformas recomendadas por OGP.
- OGP. [“Contratación abierta y contratación pública”](#). Incluye ejemplos para capacitar a las personas sobre cómo utilizar datos de contratación pública y recibir su retroalimentación e interactuar con partes interesadas y sectores clave para la contratación y compras: salud, infraestructura, extractivas, entre otros.
- OpenStories. [“Through The Power of the People: Empowering Citizen Watchdogs”](#) (sobre monitoreo a las compras públicas en Ucrania).

ÁREA 2. Agenda de inclusión y apoyo a poblaciones vulnerables

La pandemia de la COVID-19 llevó a atrasos significativos en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, lo que ha comprometido el bienestar de grupos vulnerables, entre ellos mujeres y poblaciones nativas. Asimismo, se vienen presentando retos importantes para la protección de defensores ambientales en el país ante el avance de las economías ilegales en la Amazonía, principalmente. Es importante, también desde el gobierno abierto, abordar mecanismos que retomen la agenda de inclusión y de empoderamiento de estos grupos. Igualmente, la casuística de OGP muestra que gobiernos de todo el mundo, particularmente en las Américas, proponen compromisos dirigidos a poblaciones con discapacidades físicas, población LGBT y juventudes.

Recursos útiles:

- Bregaglio, R. (et.al.). [Derechos civiles y discriminación. Balance de investigación 2016-2021 y agenda de investigación 2021-2026](#). Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- OGP [Guía de herramientas para tener de planes de acción género responsivos](#)

- OGP [“Contratación inclusiva”](#). (Compromiso del plan de acción del municipio Elgeyo-Marakwet, Kenia, para recopilar y compartir datos desglosados por género sobre licitaciones de adquisiciones, con el fin de buscar oportunidades para ampliar el mercado de adquisiciones públicas a empresas proveedoras propiedad de mujeres -según estudios, menos del 1% de los contratos públicos a nivel mundial son asignados a mujeres-).
- [“Adecuación de sentencias con uso de lenguaje claro y mayor acceso a la información Pública”](#) (compromiso del plan de acción de Colombia 2023-2025 para fortalecer el derecho de acceso a la información pública a través de la divulgación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lenguaje amigable, la adaptación y socialización de sentencias emblemáticas para comunidades étnicas y la adaptación de la Constitución Política para población infantil con discapacidad visual).
- OGP, [“Protección Jurídica en Casos Ambientales \(ID0137\)”](#) (compromiso del plan de acción de Indonesia 2022-2024 para la protección de defensores ambientales).
- OGP, [“Desafío de gobierno abierto: Género e inclusión”](#)

ÁREA 3. Acceso a la información y transparencia asociado al trabajo de potenciales nuevos actores

La promoción del acceso a la información pública sigue siendo un tema relevante para la sociedad civil peruana. Los estudios de gobernanza pública e integridad de OCDE apuntaban a seguir avanzando en la apertura de datos, el fortalecimiento de la ley de transparencia y el acceso de información en materia de contratación pública. En ese sentido, sería importante contar con compromisos de gobierno abierto que se vinculen con la agenda de trabajo de instituciones que trabajan directamente sobre estos temas (y que no han propuesto compromisos con OGP hasta el momento):

- a) Autoridad Nacional de Transparencia - ANT (en todo lo referente al cumplimiento de la ley de transparencia y la jurisprudencia del tribunal).
- b) Secretaría de Gobierno y Transformación Digital -SGTD (por ejemplo, para implementar el reglamento de la Ley que Promueve el Uso de la Inteligencia Artificial en Perú)
- c) Secretaría de Integridad Pública -SIP (para la implementación del modelo de integridad en las regiones)
- d) Secretaría de Descentralización - SD (en materia de promoción del gobierno abierto a nivel local a través de planes de acción locales)
- e) Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (en materia de presupuesto abierto y para la inclusión de compromisos sobre beneficiarios finales, tema ampliamente trabajado desde OGP).

Siguiendo lo planteado en la recomendación 2 de la sección anterior, se recomienda tener un taller de inducción inicial con estas instituciones (particularmente con el MEF, SIP y SD, que no son parte del foro multiactor, a diferencia de la ANT y SGTD) que ayude a garantizar contar con compromisos de gobierno abierto (y no compromisos de gobierno electrónico exclusivamente).

Recursos útiles:

- OGP [“Enlaces rotos: datos abiertos para promover la rendición de cuentas y combatir la corrupción”](#)
- OGP [“Presupuesto Abierto”](#)
- OGP [“Beneficiarios reales”](#)
- [“Observatorio de uso de Inteligencia Artificial en el Estado”](#) (compromiso 6 del Plan de Acción 2021-2024 de Uruguay)
- OGP [“Contenido de los planes de acción local de 2022”](#) (ejemplos de compromisos en planes de acción locales)

- [“Ampliación y profundización del Modelo de Gobierno Abierto Municipal”](#) (compromiso del plan de acción 2018-2020 de Chile que apoyó desde el gobierno nacional la inclusión de municipalidades en los planes de gobierno abierto locales).
- [“Programa Federal de Gobierno Abierto”](#) (compromiso de Argentina en su plan de acción 2019-2021 para articular las reformas de gobierno abierto a nivel nacional, provincial y municipal).

ÁREA 4. Medio ambiente y clima

[La Política Nacional del Ambiente del Perú](#) busca, para 2030, reducir en 29 % el número de especies amenazadas, disminuir la pérdida de bosques en un 6 %, y que el 50 % de las zonas prioritarias tengan aire de calidad "buena". Además, pretende reducir en 20 % las pérdidas causadas por el cambio climático, entre otras metas ambiciosas. Perú podría aprovechar a OGP como plataforma para avanzar en estas metas.

Perú ha tenido compromisos en el área del medio ambiente que han dejado antecedentes positivos para explorar su continuidad. Tal fue el caso del [compromiso 2](#) del tercer plan de acción que apoyó la apertura de información ambiental. El compromiso fue exitoso gracias al mejoramiento de plataformas como el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) y GEOSERVIDOR, aumentando la cantidad de datos disponibles y mejorando la comunicación con el público para conseguir mejoras relacionadas a temas del medio ambiente. También se implementó una plataforma para Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y se fortaleció el Registro Nacional de Infractores Forestales.

Siguiendo la recomendación 2 de este informe, sobre la importancia de trabajar junto a actores estatales que han mostrado resultados y compromiso con el proceso OGP, se recomienda al foro multiactor hacer un balance sobre los compromisos ambientales formulados hasta la actualidad en los cinco planes anteriores y sobre esa base priorizar los aspectos más exitosos para desarrollar un compromiso ambiental.

Recursos útiles:

- OGP, [Medio ambiente y clima](#) (incluye ejemplos en materia de transparencia en emisiones de efecto invernadero, publicación de fondos y planes en materia de transición verde, entre otros).
- OGP ["Guía de gobierno abierto: Democracia ambiental"](#)
- OGP [“Desafío de gobierno abierto: Clima y medio ambiente”](#)