

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA

Trabajo de Investigación

**Propuesta de mejora de la participación ciudadana  
en el Gobierno Regional de La Libertad desde un  
enfoque de gobierno abierto**

Jaime Ernesto Marquez Calvo

Para optar el Grado Académico de  
Maestro en Gerencia Pública

Lima, 2022

Repositorio Institucional Continental  
Trabajo de investigación



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

**Asesor**

Mg. José Luis Zavaleta

### **Dedicatoria**

A las y los servidores públicos que cada día se esfuerzan en construir un Estado más abierto y al servicio del ciudadano.

## Indice

Asesor.....	ii
Dedicatoria.....	iii
Índice de Tablas.....	vii
Índice de Figuras .....	viii
Resumen .....	ix
Abstract.....	x
Introducción .....	xi
Capítulo I Generalidades .....	14
1.1. Antecedentes .....	14
1.2. Identificación de la realidad problema .....	18
1.3. Justificación del trabajo de investigación .....	21
1.4. Propósito del trabajo de investigación .....	23
1.5. Aspectos metodológicos.....	24
1.6. Alcances y limitaciones de la investigación .....	27
Capítulo II Marco Teórico.....	28
2.1. Marco teórico.....	28
2.1.1. Investigaciones previas relacionadas.....	29
2.1.2. Modelos conceptuales basados en evidencias de la realidad problema.....	38
A. Gobierno Abierto .....	39
B. Transparencia y acceso a la información pública .....	41
C. Participación ciudadana.....	43
D. Colaboración .....	44
E. Rendición de cuentas .....	44
2.1.3. Otras bases teóricas .....	46
Capítulo III Diagnóstico Organizacional .....	56
3.1. Determinación del problema.....	56
3.1.1. Análisis del proceso problema .....	58
A. Proceso .....	67
B. Nudos críticos y responsables .....	72
3.1.2. Sustento de evidencias .....	75

3.2. Análisis Organizacional .....	78
3.2.1. La Organización.....	78
3.2.2. Análisis interno .....	79
A. Subsistema razón de ser .....	79
B. Sub sistema estructural .....	80
C. Sub sistema sicosocial .....	80
D. Sub sistema de Gestión.....	81
3.2.3. Entorno organizacional .....	82
A. Entorno inmediato .....	82
B. Entorno intermedio .....	82
C. Tendencias.....	83
3.3. Análisis de stakeholders .....	84
Capítulo IV La Formulación.....	86
4.1. Determinación de objetivos .....	86
4.1.1. Objetivo general.....	86
4.1.2. Objetivos específicos .....	86
4.2. Sustento de evidencias .....	88
4.3. Productos .....	91
4.3.1. Producto 1: Proceso integrado de participación ciudadana, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional. ....	91
4.3.2. Producto 2: Propuesta de curso sobre Participación Ciudadana en convenio con la ENAP y/o Universidad local.....	93
4.3.3. Producto 3: Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co- creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021- 2025.....	94
4.4. Actividades.....	96
Capítulo V La Propuesta de Implementación .....	98
5.1. Identificación de Recursos Críticos.....	98
5.1.1. Comunicación estratégica.....	98
5.1.2. Incidencia en stakeholders.....	100
5.1.3. Recursos Humanos .....	102
5.1.4. Recursos Financieros .....	104
5.1.5. Recursos Logísticos.....	105

5.1.6. Recurso Tiempo .....	107
5.2. Cronograma de implementación.....	107
Capítulo VI Análisis de Viabilidad y Factibilidad .....	111
6.1. Viabilidad y Factibilidad .....	111
6.1.1. SADCI.....	111
6.1.2. Viabilidad Política .....	119
6.1.3. Viabilidad Social .....	120
6.2. MACTOR: Análisis de viabilidad según análisis de actores .....	120
6.3. Análisis de viabilidad según evaluación estratégico - gerencial .....	125
Capítulo VII Seguimiento y Evaluación .....	126
7.1. Seguimiento .....	126
7.2. Desarrollo de Indicadores de Resultado .....	129
7.3. Evaluación.....	131
Conclusiones .....	133
Recomendaciones .....	138
Referencias Bibliográficas.....	141
Anexos.....	143
Anexo 1: Productos .....	143
Anexo 2: Matriz de consistencia .....	154
Anexo 3: Glosario de términos.....	156
Anexo 4: Árbol de Problemas y Objetivos.....	160
Anexo 5: Guía de entrevista y entrevistas realizadas.....	162

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1</b> Actividades Por Producto.....	97
<b>Tabla 2</b> Presupuesto disponible GRLL-sede central .....	105
<b>Tabla 3</b> Cronograma de Implementación .....	107
<b>Tabla 4</b> Codificación de actividades.....	112
<b>Tabla 5</b> Formulario D 1: DCI desde el punto de vista de leyes, reglas, normas y “reglas de juego”. .....	113
<b>Tabla 6</b> Formulario D 2: DCI desde el punto de vista de las relaciones interinstitucionales .....	114
<b>Tabla 7</b> Formulario D 3: DCI desde el punto vista de la estructura de la Organización y Asignación de Funciones .....	115
<b>Tabla 8</b> Formulario D4: DCI desde el punto vista de las políticas de personal..	116
<b>Tabla 9</b> Formulario D5: DCI desde el punto vista de insumos físicos y recursos financieros .....	117
<b>Tabla 10</b> Formulario D6: DCI desde el punto vista de la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto .....	118
<b>Tabla 11</b> Fase 1: Identificación de actores que controlan o influyen en los Productos .....	121
<b>Tabla 12</b> Fase 2: Conocer el grado de Influencia – Dependencia de los Actores .....	123
<b>Tabla 13</b> Plano de influencias y dependencias .....	123
<b>Tabla 14</b> Fase 3: Conocer el posicionamiento de los actores respecto a los productos .....	123
<b>Tabla 15</b> Plan de seguimiento de productos .....	127
<b>Tabla 16</b> Cronograma de Evaluación de Resultados .....	132

## Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Principios Del Gobierno Abierto.....	18
<b>Figura 2.</b> Situación actual de los mecanismos participativos en el GRLL .....	58
<b>Figura 3.</b> Proceso de elaboración del PAGA del GRLL .....	69
<b>Figura 4.</b> Nudos críticos en el proceso de elaboración del PAGA 2016 .....	72
<b>Figura 5.</b> Propuesta de mejora de la participación ciudadana en el GRLL.....	87
<b>Figura 6.</b> Aporte de productos a la mejora de la participación ciudadana en el GRLL.....	91
<b>Figura 7.</b> Indicadores de la cadena de resultados .....	129

## **Resumen**

Este trabajo de investigación surge motivado por el ingreso del Gobierno Regional de La Libertad a la Alianza para el Gobierno Abierto en el año 2016. Esta situación exige del gobierno regional compromisos que fortalezcan la transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración con distintos actores regionales (sociedad civil, sector privado, academia, etc.). En los últimos 20 años, en el contexto de la descentralización en el Perú, se ha desarrollado un importante marco normativo que promueve la participación ciudadana en la gestión regional. Pese a ello, no ha habido mejoras sustanciales en términos de gobernanza; razón por la cual esta investigación propone incorporar un enfoque de Gobierno Abierto en la gestión de la participación ciudadana para que ésta genere mayor valor en términos de transparencia, responsabilización, innovación y co-creación de políticas y servicios. La propuesta de mejora de la gestión de la participación ciudadana, desarrollada en esta investigación, debería conducir a una gestión regional más transparente, eficiente y al servicio de las y los ciudadanos en La Libertad.

## **Abstract**

This research has been motivated by the entry of the Regional Government of La Libertad to the Open Government Partnership in 2016. This situation requires from the regional government commitments that strengthen transparency and accountability, citizen participation and collaboration with different regional actors (civil society, private sector, academia, etc.). In the last 20 years, in the context of decentralization in Peru, an important regulatory framework has been developed that promotes citizen participation in regional management. Despite this, there have been no substantial improvements in terms of governance; For this reason, this research proposes incorporating an Open Government approach in the management of citizen participation so that it generates greater value in terms of transparency, accountability, innovation and co-creation of policies and services. The proposal to improve the management of citizen participation, developed in this research, should lead to a regional management that is more transparent, efficient and at the service of citizens in La Libertad.

## Introducción

El tema en el que se centra esta investigación es el análisis y evaluación de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad; así como la identificación de propuestas de mejora en la gestión de la participación ciudadana, que puedan ser replicables en otros gobiernos regionales.

Un antecedente importante de esta investigación fue la decisión del Gobierno Regional de La Libertad de ser parte, desde el año 2016, de un programa piloto de Gobierno Abierto, promovido por la *Open Government Partnership* (OGP<sup>1</sup>). Esta oportunidad, si bien fue bien recibida por las autoridades regionales de entonces, no necesariamente tuvo en cuenta el estado real en el que se encontraban los tres componentes que, desde un enfoque teórico, comprende el concepto de Gobierno Abierto: i) transparencia y rendición de cuentas; ii) participación ciudadana y; iii) desarrollo de espacios colaborativos entre actores.

Por ello, esta investigación se inicia abordando el problema de la inadecuada gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad; lo cual se evidencia en las limitaciones encontradas para lograr una gestión regional donde la participación ciudadana haya contribuido a promover una mayor transparencia y rendición de cuentas en la región, así como mayores espacios de colaboración entre gobierno regional con otros actores (gobierno nacional, gobierno local, sociedad civil, etc.).

Estas limitaciones se evidencian, por ejemplo, en el Plan Regional de Participación Ciudadana, aprobada por el Gobierno Regional en 2015, en el que se identifican como principales debilidades: la pérdida de motivación de la sociedad civil por los limitados resultados que obtienen de los espacios y procesos participativos

---

<sup>1</sup> En español, "Alianza para el Gobierno Abierto".

existentes; la desconfianza ciudadana sobre la transparencia y ética en la gestión regional; y autoridades y funcionarios que evaden o cumplen lo mínimo necesario en sus obligaciones de transparencia y concertación.

Asimismo, al revisar la información disponible de los principales mecanismos de participación existentes (transparencia y acceso a la información pública, audiencias de rendición de cuentas, Consejos de Coordinación Regional procesos de Presupuestos Participativos), se evidencia una debilidad de la institucionalidad participativa expresada en la poca eficacia y eficiencia alcanzadas en las instancias de gestión, vigilancia o control ciudadanos, en los que intervienen. Estas, si bien forman parte de un conjunto amplio de espacios participativos institucionales, a la vez, no pasan de ser espacios formales y poco efectivos para el logro de resultados en la gestión regional y en la intervención ciudadana en dichos espacios.

Frente a los problemas señalados, la presente investigación se centra, por un lado, en identificar las dificultades que encuentra el Gobierno Regional de La Libertad (en adelante GRLL) para la implementación de procesos participativos exitosos desde un enfoque de Gobierno Abierto. De otro lado, esta investigación propone, como parte de sus objetivos, el desarrollo de un conjunto de mecanismos de mejora de dichos procesos de participación ciudadana con un enfoque de Gobierno Abierto, con el fin de fortalecer la gestión regional para hacerla más transparente, eficiente, participativa e innovadora.

La metodología para lograr este propósito consiste en un análisis interno y externo de la gestión, dirigidas principalmente a delimitar adecuadamente la realidad problema; así como a determinar la viabilidad y factibilidad de los productos propuestos, como parte de las mejoras identificadas para la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en la región.

En términos de organización del trabajo de investigación para el cumplimiento de los objetivos propuestos, el primer capítulo aborda los aspectos generales, desde sus antecedentes hasta la justificación del tema y el desarrollo del propósito de la investigación. El capítulo segundo ubica el marco teórico pertinente para entender

el tema del Gobierno Abierto como un enfoque de política de participación ciudadana eficaz para la gestión. El capítulo tercero aborda una descripción de los problemas y procesos involucrados a partir de un análisis de los subsistemas internos de la gestión y del entorno organizacional. A partir de ello, los capítulos cuatro, cinco, seis y siete formulan los objetivos, productos específicos involucrados en la propuesta de mejora, así como las estrategias adecuadas para su implementación y un análisis de viabilidad y factibilidad de estas; y las herramientas que servirán para el seguimiento y evaluación propuestas.

Finalmente, los capítulos ocho y nueve señalan las conclusiones y recomendaciones de esta investigación, cuyo principal aporte, consideramos, es el valor público que puede generar la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en las políticas regionales. Como sabemos, se cuestiona mucho la eficiencia que pueden lograr las gestiones regionales; así como su poca transparencia, evidenciada en actos de corrupción cuyos altos costos afectan directamente a los ciudadanos y se convierten en una seria amenaza para la gobernabilidad regional. Contribuir a la comprensión y superación de ambos problemas es el propósito principal de esta investigación como un aporte al Gobierno Regional de La Libertad, que puede ser replicable en otros gobiernos regionales en el país.

## Capítulo I

### Generalidades

#### 1.1. Antecedentes

La presente investigación, “Propuesta de Mejora de la Participación Ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad, desde un enfoque de Gobierno Abierto”, surge como una preocupación por hacer más transparente y eficiente la gestión regional y con ello mejorar la calidad de los servicios públicos que reciban los y las ciudadanas en el ámbito territorial del GRL. Un Gobierno Abierto es la expresión actual de un gobierno que abre sus puertas al escrutinio ciudadano, que incorpora la participación y colaboración ciudadana en la co-creación de valor público y, en esa medida, desarrolla una gestión pública más eficiente.

La participación ciudadana es un compromiso asumido en el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional<sup>2</sup>. Así, la Política 24 (“Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente”), declara: *“Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno”*. Lo que supone, entre otros, los siguientes compromisos por parte del Estado: *“(c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno.”*

---

<sup>2</sup> Cfr.: <https://www.acuerdonacional.pe/seccion/documentos/politicas-de-estado/>

Asimismo, la Política 29, sobre “Acceso a la Información, Libertad de Expresión y Libertad de Prensa”, declara: *“Nos comprometemos a garantizar el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, la obligación de brindarla por parte del Estado, y la transparencia y difusión de los actos de gobierno”*. Con este objetivo el Estado asume como compromiso, entre otros, el siguiente: *“(a) promoverá una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de difusión de los actos de gobierno, eliminando la cultura del secreto”*.

Finalmente, la Política de Estado 35, sobre “Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento” declara que: *“Promoveremos el acceso universal al conocimiento a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) (...). Promoveremos las TIC como medios para fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible, a través de un servicio moderno, transparente, eficiente, eficaz, efectivo y descentralizado al ciudadano”*. Con tal objetivo, el Acuerdo Nacional propone como uno de los compromisos en esta materia que el Estado: *“(h) fomentará el uso transversal de las TIC en ámbitos tales como educación, salud, conservación del ambiente, seguridad ciudadana, prevención de riesgo de desastres, gobierno abierto, defensa nacional, innovación, investigación, transferencia de conocimiento y sectores productivos y sociales”*.

Precisamente, en el campo del Gobierno Abierto, la preocupación del Estado Peruano se remonta a septiembre de 2011, año en el que el Gobierno peruano manifestó su voluntad de adherirse a la “Alianza para el Gobierno Abierto” (OGP<sup>3</sup>, por sus siglas en inglés), iniciativa impulsada por los Gobiernos de Estados Unidos de América y Brasil. Por medio de esta Alianza, los países miembros se comprometieron a aumentar la transparencia y promover la participación ciudadana, implementando altos estándares de integridad en la gestión pública y al incremento del acceso y uso de nuevas tecnologías.

---

<sup>3</sup> *Open Government Partnership*

Con el fin de implementar esta iniciativa el Gobierno del Perú proclamó una “Declaración de Gobierno Abierto<sup>4</sup>”, se constituyó un Grupo de Trabajo denominado “Iniciativa de Gobierno Abierto” de carácter multisectorial y con participación de la sociedad civil y se elaboraron hasta el momento cuatro Planes de Acción para asegurar su implementación por el Estado Peruano. Estos planes<sup>5</sup>, sin embargo, han sido implementados básicamente a nivel del gobierno nacional, no así en el caso de los gobiernos subnacionales; los que – más allá de algunos esfuerzos promovidos por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros- no han tenido iniciativas importantes en materia de Gobierno Abierto.

Perú fue uno de los 39 países que suscribieron la Alianza por el Gobierno Abierto en 2011, formalizando su inclusión durante el período de sesiones de las Naciones Unidas en septiembre de ese año. Sobre la base de cuatro indicadores evaluados por la OGP para aceptar el ingreso de un país a la Alianza, Perú obtuvo un puntaje destacado de 14 sobre 16 puntos. Los indicadores evaluados fueron: i) transparencia fiscal, ii) divulgación pública de los ingresos y activos de personas que ocupan altos cargos públicos, iii) acceso a la información pública, y iv) participación ciudadana en el control de las cuentas públicas.

Teniendo cada indicador la calificación máxima de 4 puntos, Perú obtuvo el mayor puntaje en transparencia fiscal, al publicar todos los documentos presupuestarios evaluados; además alcanzó 2 de 4 puntos en la divulgación pública de ingresos y activos de altos funcionarios, debido a que hasta ese momento dicha divulgación solo era obligatoria para el Congreso de la República; un puntaje de 4 en transparencia y acceso a la información pública; y un puntaje de 8.24 sobre 10 en el sub indicador de libertades civiles, lo que le dio una valoración de 4 en el indicador de participación ciudadana.

---

<sup>4</sup> Cfr. <http://www2.pcm.gob.pe/PDFs/brochureGAP.pdf>

<sup>5</sup> Se aprobó un primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, 2012-2014, un segundo Plan 2015-2016 y, posteriormente, un tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019. Cfr. <https://www.gestionpublica.gob.pe/gobierno-abierto/category/plan-de-accion/>

Además, el Gobierno Abierto es un eje transversal de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), aprobada mediante D.S. N° 004-2013-PCM. Debido a ello, los sucesivos Planes de Acción aprobados, se enmarcaron en dicha Política Nacional y la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, como cabeza del sistema administrativo de modernización del Estado, es la encargada del monitoreo y supervisión del cumplimiento de dicho plan. Asimismo, existe una Comisión Multisectorial que está a cargo del seguimiento e implementación del Plan de Acción, conformada por funcionarios del gobierno central, miembros del poder judicial, del sector privado y de la sociedad civil.

Por ello ha sido muy importante que el Gobierno Regional de La Libertad haya tomado la decisión en 2016 de ser parte de un programa piloto de Gobierno Abierto, promovido por la OGP a nivel de gobiernos subnacionales. Esta decisión surgió a partir del convencimiento de que un elemento importante para la mejora de la gestión regional es la participación ciudadana y la búsqueda de mecanismos de colaboración de la sociedad civil y otros actores con la gestión regional.

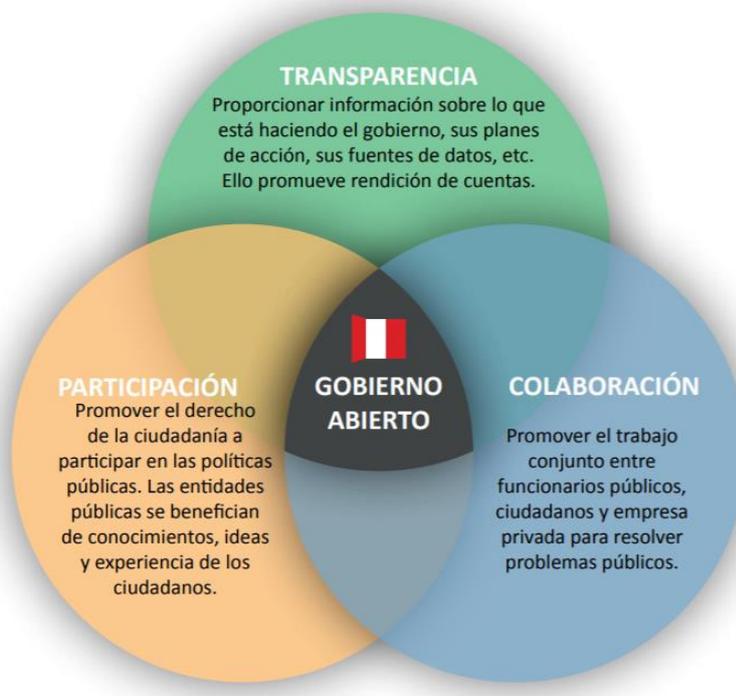
Así, en su Plan Regional de Participación Ciudadana<sup>6</sup>, aprobada en 2015, al realizar un análisis de fortalezas y debilidades, se señala dentro de estas últimas las siguientes: la pérdida de motivación de la sociedad civil por los limitados resultados que obtienen de los espacios y procesos participativos; la desconfianza ciudadana sobre la transparencia y ética en la gestión regional; y autoridades y funcionarios que evaden o cumplen lo mínimo necesario en sus obligaciones de transparencia y concertación. Revertir estas debilidades identificadas a través del enfoque de Gobierno Abierto, es un importante paso dado para la mejora de la gestión regional.

---

<sup>6</sup> Aprobada por RER N° 515-2015-GRLL/PRE de fecha 2 de marzo de 2015.

## 1.2. Identificación de la realidad problema

Como se puede observar en la figura que se presenta a continuación, el Gobierno Abierto tiene que ver con tres principios básicos: la transparencia (y rendición de cuentas), la participación ciudadana y la colaboración de distintos actores con la gestión, en este caso, al nivel regional.



**Figura 1.** Principios Del Gobierno Abierto

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros

En cuanto a la participación ciudadana, que constituye la “columna vertebral” del enfoque de Gobierno Abierto, se advierte una fuerte debilidad de las capacidades institucionales en el caso del GRLL. Ello se explica a partir del análisis realizado del funcionamiento de los distintos mecanismos participativos (principalmente en las audiencias de rendición de cuentas y presupuestos participativos) donde se identifican limitaciones de los actores participantes de las organizaciones de sociedad civil en un acompañamiento efectivo a la gestión regional desde su etapa de planificación<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> En esta sección se ha considerado como fuentes de información el diagnóstico de la participación Ciudadana incluido en el Plan Regional de Participación Ciudadana del Gobierno Regional de La Libertad (ya citado), la información que obra en el portal de Transparencia sobre los distintos

Asimismo, se considera como un problema la existencia de un conjunto amplio de espacios participativos formalmente existentes y, a la vez, de pocos mecanismos efectivos de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. Esta última, por ejemplo, se limita a la realización de audiencias públicas previstas en la normatividad regional, que no tienen un efecto inmediato en la mejora de la gestión porque consisten básicamente en un informe técnico presentado por la autoridad regional en una asamblea masiva de personas en las que no siempre participan las organizaciones sociales más representativas o los delegados nombrados por estas ante los órganos de gobierno e instancias participativas.

Más aún, se señalan cuestionamientos a la representatividad de los delegados en los mecanismos participativos existentes, debido a una mala elección de la propia sociedad civil o a la existencia de mecanismos de manipulación en la elección, promovidos por algunos funcionarios regionales. Lo cual lleva a un problema de pérdida de la calidad de la representación y una consiguiente disminución de la participación ciudadana, a través de los mecanismos legales establecidos en el ámbito de los gobiernos regionales.

Finalmente, se señalan como problemas la falta de recursos para financiar la participación ciudadana y la inexistencia de mecanismos de Gobierno Abierto y gobierno electrónico que permitan nuevos canales de participación de los ciudadanos, por ejemplo, a través de la reutilización de datos para el diseño e implementación de servicios a los ciudadanos. Esto se evidencia en la poca información existente sobre espacios colaborativos orientados a la co-creación de valor público entre distintos actores (sector privado, academia, sociedad civil, gobiernos locales) y los gobiernos regionales, utilizando para ello mecanismos de Gobierno Abierto, como los de uso y reutilización de datos abiertos.

---

mecanismos participativos, así como la sistematización de los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios/as regionales y representantes de organizaciones de sociedad civil.

Frente a los problemas señalados, esta investigación se propone analizar las razones por las cuales el GRLL presenta una inadecuada gestión en materia de participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto, no obstante, el cumplimiento de las disposiciones normativas al respecto. Asimismo, este trabajo de investigación propone posibles mejoras de la gestión regional en estos procesos, así como las posibilidades que se abren a partir de ello para lograr una gestión regional más transparente, eficiente, participativa e innovadora.

En el marco del desarrollo del diagnóstico realizado se señalan en esta sección un problema general y cuatro problemas específicos que la presente investigación se propone abordar:

- **Problema general:**  
Inadecuada gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad.
- **Problemas específicos:**
  - Insuficiente acceso de las y los ciudadanos a la transparencia y rendición de cuentas a través de los mecanismos participativos existentes.
  - Limitadas capacidades institucionales para la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto.
  - Poco conocimiento técnico de las y los ciudadanos para una efectiva participación a través de los mecanismos existentes.
  - Incipientes espacios colaborativos entre los actores que intervienen en los procesos de participación ciudadana.

Tal como se ha señalado en los párrafos precedentes y más específicamente en la nota a pie de página n° 7, llegamos a la formulación de estos problemas a partir de la lectura del análisis situacional de la participación ciudadana, realizado en el documento “Plan Regional de Participación Ciudadana 2015-2021”, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 515-2015-GRLL/PRE. Asimismo, la formulación de los problemas específicos está basada en las percepciones recogidas de autoridades, funcionarios y

miembros de la sociedad civil que fueron entrevistados para el desarrollo de esta investigación, y cuyos resultados están consignados en el anexo correspondiente (Anexo 5, Guía de entrevista y entrevistas realizadas).

### **1.3. Justificación del trabajo de investigación**

La participación ciudadana es un principio de la gestión pública local y regional. Con base en ello, las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades<sup>8</sup>, establecieron sendos mecanismos de participación ciudadana en la gestión y control de sus autoridades regionales y locales.

Así, la transparencia y el acceso a la información pública a los ciudadanos, las audiencias de rendición de cuentas, los presupuestos participativos, los Consejos de Coordinación Local y Regional han sido, entre otros, mecanismos institucionales a través de los cuales se buscó dar concreción a la participación de los ciudadanos en la gestión local y regional.

Sin embargo, pese al tiempo transcurrido, estos mecanismos no han logrado hacer más eficaz, eficiente y transparente la gestión regional. Distintas evaluaciones realizadas muestran como estos mecanismos han devenido en instancias formales en las que se cumplen los procedimientos mínimos indispensables para su funcionamiento, pero no necesariamente aportan valor a la gestión en términos de mayor eficacia y transparencia.

Los efectos que trae la inadecuada gestión de la participación ciudadana son principalmente tres: primero, una percepción negativa de los ciudadanos sobre la gestión regional, al no aparecer ésta como una gestión “abierta” al escrutinio público, ni brindando canales adecuados a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En segundo lugar, se produce un efecto de desmotivación de los ciudadanos a participar en espacios que no los benefician directamente o que no comprenden en qué los benefician. Finalmente, un tercer efecto es que el Gobierno Regional pierde

---

<sup>8</sup> Ley N° 27867, aprobada el 8 de noviembre de 2002, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003.

oportunidades de mejorar transparencia y eficacia en la gestión, al no incorporar adecuadamente la participación de los ciudadanos en los procesos de planificación, monitoreo y fiscalización de planes, proyectos y programas.

El escenario descrito conlleva a una desconfianza ciudadana en el manejo de los recursos de la región y una pérdida de la legitimidad de las autoridades regionales. Lo cual se agrava al existir una percepción generalizada de corrupción en los niveles subnacionales de gobierno, en donde se producen grandes negocios ilícitos utilizando los recursos públicos, dirigidos principalmente a mejora de infraestructura, para beneficio de intereses privados. No es casual, al respecto, que a la fecha existan entre ocho y diez ex presidentes de gobiernos regionales, privados de su libertad por estar incurso en delitos de corrupción.

Las iniciativas locales y regionales en sentido contrario son, desafortunadamente, pocas. Por ello, nos parece de alta pertinencia social que un gobierno regional como el de La Libertad, haya tomado la decisión de participar en el proyecto de Gobierno Abierto de la OGP, para incrementar sus niveles de eficacia y transparencia en la gestión. Sin embargo, tal decisión es un paso importante pero aún insuficiente, pues se requiere cumplir un conjunto de estándares nacionales e internacionales para ser considerado un gobierno transparente y “abierto”. Hacia ello se dirigen los objetivos de esta investigación, asumiendo que de esta manera se contribuirá a visibilizar prácticas de transparencia y rendición de cuentas que incrementan la eficacia de la gestión regional y con ello una mayor identificación de los ciudadanos con ella.

Esta investigación, además, debe contribuir a generar valor público en la gestión regional de La Libertad, mediante prácticas más transparentes que reducirán las posibilidades de eventos de corrupción, mejorando con ello la percepción ciudadana sobre sus autoridades regionales e incrementando una mayor gobernabilidad en su ámbito territorial. Deberá ser una contribución a la mejora de la gestión regional, para que con ello se beneficien las y los

ciudadanos de La Libertad, recibiendo servicios públicos de mayor calidad y mejorando con ello la percepción ciudadana respecto a sus autoridades regionales.

#### **1.4. Propósito del trabajo de investigación**

Esta investigación analizará el estado en el que se encuentra la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad. Para ello, un componente importante de este análisis será la evaluación de las capacidades institucionales actuales, tanto del gobierno regional como de la sociedad civil que interviene a través de los distintos mecanismos participativos existentes.

El propósito de la investigación es proponer mejoras en la gestión regional para lograr una mayor transparencia y participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto. Mediante mecanismos que doten de mayor transparencia y eficacia a la gestión, las y los ciudadanos liberteños podrán acceder a mejores servicios públicos, utilizando para ello nuevos canales participativos establecidos por el gobierno regional como parte de una política de Gobierno Abierto. De esta manera, se espera que las y los ciudadanos se encuentren más satisfechos con la gestión regional, mejore la percepción ciudadana sobre sus autoridades y se reduzcan las posibilidades de eventos de corrupción.

A partir del propósito señalado, este trabajo de investigación busca cumplir con los siguientes objetivos:

- **Objetivo General**  
Elaborar una propuesta de mejora de la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad.
- **Objetivos Específicos**

- Mejorar los procesos de transparencia y rendición de cuentas en el Gobierno Regional de La Libertad, a través de los mecanismos participativos existentes
- Incrementar las capacidades institucionales de autoridades, funcionarios y servidores del GRLC para una mejor gestión de la participación ciudadana.
- Desarrollar capacidades en los ciudadanos para una participación más efectiva a través de los mecanismos existentes.
- Promover la colaboración entre los actores que intervienen en los procesos participativos para la co-producción de planes, políticas y servicios públicos.

### **1.5. Aspectos metodológicos**

Se trata de un trabajo de investigación aplicada, enmarcada en una amplia producción teórica sobre el aporte de la participación ciudadana a la mejora de la gestión pública, así como la reciente literatura desarrollada sobre Gobierno Abierto. A partir de este enfoque conceptual se analizará el problema de la inadecuada gestión de la participación ciudadana en el GRLC, esperando que este análisis permita identificar elementos de mejora que generen mayor valor de la participación ciudadana en la gestión regional.

Para ello, se hará una revisión exhaustiva de la información producida por el Gobierno Regional de La Libertad en la implementación de los mecanismos participativos como las audiencias de rendición de cuentas, los presupuestos participativos, Consejos de Coordinación Regional y otros. Toda esta información de fuentes primarias se encuentra en el Portal de Transparencia Estándar de dicho Gobierno Regional. Complementariamente se accederá a informes evaluativos sobre el estado de la participación ciudadana a nivel regional, proveniente de fuentes secundarias.

Dado que este análisis importa la opinión de los actores directamente involucrados en estos procesos, se aplicará una entrevista a profundidad con

los funcionarios y servidores que hayan tenido intervención directa en estos procesos: Presidencia Regional, Gerencia de Planificación y Presupuesto, Oficina de Tecnologías de la Información, entre otras; así como a representantes de la sociedad civil. Se espera con ello obtener información valiosa sobre las opiniones, enfoques y tendencias en la intervención de estos actores en los procesos participativos.

Además, este trabajo de investigación utilizará otras cuatro metodologías: las dos primeras dirigidas principalmente a delimitar adecuadamente la realidad problema; mientras que las dos últimas, para determinar la viabilidad de los productos propuestos.

A. Metodología del análisis Interno

Con relación al análisis interno se ha tomado como modelo la propuesta de los autores Kast y Rosenzweig (KAST, 1985) quienes analizan a la institución como un sistema que está conformado por cinco subsistemas denominados: subsistema razón de ser, tecnológico, estructural, sicosocial y de gestión, permitiendo delimitar la realidad problema a través de un diagnóstico completo de la propia organización.

B. Metodología del Análisis del Entorno

Respecto al análisis del entorno organizacional se ha utilizado la metodología propuesta por los autores Collette y Schneider, citados por Denis Proulx (PROULX, 2014), quienes plantean detallar el entorno institucional en tres niveles: entorno inmediato, ciudadanos a los que la institución les da bienes o servicios; entorno intermedio, dónde están las instituciones que deben supervisar el tema materia de análisis y el entorno de las tendencias globales con el que se determina los caminos que se están siguiendo a nivel internacional y nacional respecto de la solución de los problemas advertidos.

C. Metodología SADC

Para el análisis de la viabilidad y factibilidad, se utiliza la metodología denominada Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI), que conforme a lo establecido por Tobelem (TOBELEM, 1992) *“permite aclarar: (a) lo que fue definido como objetivos de desarrollo; (b) los recursos requeridos para lograr esos objetivos; (c) quién hace qué para alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos utilizando los recursos de manera efectiva, (d) cuales son los déficit de capacidades institucionales (DCI) potenciales; y (e) cómo corregir estos DCI a tiempo, para asegurar que dichos objetivos sean logrados efectivamente”* (p.5).

De acuerdo a ello se puede entender que este método es aplicado en los casos donde es necesario identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas y diversas actividades; para luego evaluar cada una de ellas, y en caso corresponda, eliminar las limitaciones que se presenten, con la finalidad de establecer las acciones y planes necesarios para alcanzar los fines correspondientes para las cuales fueron creadas, logrando con ello analizar la viabilidad de los productos.

#### D. Metodología MACTOR

De igual manera, para analizar la viabilidad y factibilidad, se utiliza la Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones (MACTOR) que según Cano (2004) *“es un sistema de análisis de juego de actores que persigue valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados (...) donde el objetivo de la utilización del método MACTOR es facilitar al actor una ayuda para la decisión de la puesta en marcha de su política de alianzas y conflictos”* (p.14) y corroborar igualmente la viabilidad de la implementación de los productos.

Además, como ya se indicó anteriormente, para la obtención de un diagnóstico de la situación actual de la participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad, se utilizará una metodología de recolección de datos tomando como fuente principal, la información del Portal de Transparencia Estándar. Los hallazgos encontrados a partir del análisis de la información serán validados a través de una entrevista a profundidad a funcionarios/as y ciudadanos/as involucrados en los procesos participativos implementados por el Gobierno Regional de La Libertad.

#### **1.6. Alcances y limitaciones de la investigación**

El alcance de esta investigación se da en el ámbito de la sede central del Gobierno Regional de La Libertad, tanto en lo que se refiere a la elaboración del diagnóstico de la participación ciudadana como en la formulación de la propuesta de mejora desde un enfoque de Gobierno Abierto.

Algunas de las limitaciones que podría enfrentar el desarrollo de este trabajo son las siguientes:

- En el actual contexto de emergencia producido por la pandemia del Covid 19, no será posible recoger información directa de la sede central del gobierno regional, por lo que se utilizarán mecanismos de recolección de datos e información por vía remota.
- Esta situación, además, ha llevado a que muchos funcionarios del Gobierno Regional se encuentren trabajando desde sus casas, haciendo más difícil su ubicación para poder contactarlos.
- El grave impacto económico generado por la pandemia también puede ser un serio límite a la posibilidad de contactar con dirigentes sociales y otros representantes de sociedad civil, que actualmente están enfrentando la crisis producida por el coronavirus.

## **Capítulo II**

### **Marco Teórico**

#### **2.1. Marco teórico**

Como se ha señalado en el Capítulo anterior, el propósito de esta investigación es proponer mejoras en la gestión regional para lograr una mayor transparencia y participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el GRL. Este enfoque es un valioso aporte desde la modernización de la gestión pública a la mejora de la gobernanza, pues contribuye a que el Estado, en cualquiera de sus niveles, involucre activamente a las y los ciudadanos y sus instituciones en procesos de deliberación pública y, lo más importante, en la creación conjunta de valor público. Así, el enfoque de Gobierno Abierto permite una mayor calidad en la participación ciudadana, a través del fortalecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como mejorando sus capacidades para la solución eficaz de los problemas que los afectan, a través del uso de herramientas, como las tecnologías de información y comunicación (TIC), para alcanzar una gobernanza eficaz.

Sin embargo, cabe precisar que aquello que distingue una gestión que utiliza el Gobierno Abierto de otra que no, no es principalmente el uso de las TIC sino el involucramiento ciudadano en la gestión. Esto es muy importante subrayarlo porque con el desarrollo y expansión de la internet y de las herramientas web 2.0 se han multiplicado los recursos tecnológicos que permitieron el concepto de “gobierno electrónico” y que ha dado lugar a importantes avances en términos de simplificación de trámites, disminución de costos de transacción o reducción de la discrecionalidad de los servidores públicos al automatizarse muchos procedimientos. El Gobierno Abierto como enfoque de gestión va mucho más allá del uso de la tecnología para la optimización de los servicios y se concentra en asumir que el Estado abre sus puertas a la ciudadanía para que esta intervenga en el co-diseño de las

políticas públicas, la co-producción de bienes y servicios públicos y asumiendo el rol de control social como parte del ejercicio de la rendición de cuentas. Es decir, se trata principalmente de un enfoque de gestión que plantea nuevas reglas en la relación entre gobernantes y gobernados.

### **2.1.1. Investigaciones previas relacionadas**

Una primera observación a esta sección del marco teórico es la aún poca producción de investigaciones relacionadas al tema de Gobierno Abierto. Si bien se trata de un tema que es relativamente nuevo (muchos asignan su origen a la formación en 2009 de la Alianza por el Gobierno Abierto), varios autores coinciden en señalar que los orígenes del Gobierno Abierto se remontan a la década de los años 70 del siglo pasado, con la aprobación de las primeras leyes sobre derecho a la información, sin embargo, sigue siendo un tema poco abordado por la academia.

Así, la producción de tesis de investigación sobre este tema a nivel de las Escuelas de Post grado en Ciencia Política y Gestión Pública de las principales Universidades peruanas es casi inexistente<sup>9</sup>. En el caso de universidades extranjeras, se han encontrado algunas investigaciones sobre Gobierno Abierto en Argentina, Chile, Colombia, España y México, A continuación, los resultados de una revisión de estas investigaciones, priorizando dos criterios básicos: aquellas tesis cuyo tema central es el Gobierno Abierto y cuyo campo de investigación es el nivel subnacional, como es el caso del Gobierno Regional de La Libertad.

Porras Guerrero, Alaidé. *Hacia un gobierno abierto, el caso de la administración pública en San Luis de Potosí*. (Tesis Magíster, Colegio de San Luis, A.C. 2016).

---

<sup>9</sup> Se realizó una búsqueda en los repositorios de la Universidad Católica del Perú, la Universidad del Pacífico, y las universidades Antonio Ruiz de Montoya y Continental, en las que no hay registradas investigaciones sobre este tema.

Esta autora estudia el caso de la apertura de la administración pública de la municipalidad de San Luis de Potosí, a partir de la reforma política de 1977 en México, que incluyó la reforma constitucional del artículo 6°, reconociendo el derecho de acceso a la información pública, y la posterior promulgación de la Ley de Transparencia y creación del órgano garante del acceso a la información pública. Estas iniciativas, para la autora, se orientaron a consolidar la transición democrática a inicios de los primeros años del siglo XXI.

La autora parte de reconocer la ausencia de investigaciones de este proceso en el ámbito subnacional de gobierno, por lo que señala que su tesis pretende “aportar indicadores que permitan ofrecer un panorama respecto del estado actual de cosas, lo que ofrece la posibilidad de implementar acciones más efectivas”, por lo que puede brindar referencia empírica a próximas investigaciones sobre el tema (Alaidé, 2016) .

El objetivo que se propone es medir la “apertura gubernativa” de la administración de San Luis de Potosí, a partir de la aplicación de una encuesta a un grupo de expertos con el objetivo de crear un índice de Gobierno Abierto, que incluye como dimensiones: leyes aprobadas e información del gobierno, acceso a la información pública, participación cívica y mecanismos de queja. En el caso del Estado de San Luis de Potosí (incluidas sus instituciones ejecutivas, legislativas, y judiciales) obtiene una puntuación de 64/100, siendo el indicador con mayor puntaje el de mecanismos de queja (77), seguido por la participación cívica (66), acceso a la información pública (63) y, siendo el indicador con más bajo puntaje el de leyes publicadas e información del gobierno (55). El índice alcanzado por el Estado de San Luis de Potosí se debe a los esfuerzos realizados en un marco más amplio de tendencias globales favorables al Gobierno Abierto y de una política federal también proclive a la misma.

La conclusión principal de esta tesis es que la “apertura gubernativa” puede ser medida y que para ello existen herramientas disponibles en los propios instrumentos generados por el Estado. De acuerdo con ello, consideramos que esta investigación contribuye a comprender que el éxito en la implementación de una política de Gobierno Abierto a nivel local debe ser traducida en indicadores que permitan medir el involucramiento ciudadano en lo público y logro de resultados concretos obtenidos a través de estos procesos.

Gomez, Lisandro. *La implementación de políticas de gobierno abierto en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina*. (Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires, 2015).

El autor analiza las políticas de Gobierno Abierto implementadas por el Municipio de Rafaela, en la provincia de Santa Fe, en Argentina, en el período comprendido entre 2008 y 2014. Para ello, hace referencia a un conjunto de fuentes de información (periodísticas, entrevistas a profundidad y entrevistas semi estructuradas a funcionarios/as y miembros de la sociedad civil, revisión bibliográfica, etc.) que intentan responder a la pregunta de si las iniciativas desarrolladas por el Municipio de Rafaela en el período señalado corresponden a prácticas de Gobierno Abierto, de acuerdo con las características que se reconocen con relación a esta política.

En el marco teórico de la investigación, el autor propone una distinción entre gobierno electrónico y Gobierno Abierto, al afirmar que se trata de dos conceptos distintos, pero interrelacionados, por lo que el Gobierno Abierto alude a una filosofía o forma de entender el ejercicio de la democracia, pero a la vez con el uso de las TIC como herramientas que están al servicio de la apertura del gobierno. En esa línea, se trataría de “*una política pública, que se desarrolla en distintas etapas siguiendo un comportamiento cíclico en el que interactúan distintas variables como son actores y se ponen en juego recursos e instituciones*”. (GOMEZ, 2015)

Por otra parte, el Gobierno Abierto para el autor tiene una importante acogida en los Gobiernos Locales, Municipios o gobiernos subnacionales, debido a la cercanía natural que se da en estos niveles de gobierno entre los ciudadanos y sus autoridades. Como ejemplos de iniciativas que ha emprendido el Municipio de Rafaela sobre Gobierno Abierto señala las siguientes: Presupuesto ciudadano, tanto en su modalidad de “gestión participativa”, como “social, cultural y ambiental”; el Consejo Consultivo Social (CCS); el Portal de Gobierno Abierto de Rafaela y otras herramientas de transparencia; el proyecto “Centros Tecnológicos Barriales” (CTB); el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL); y la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR). Este conjunto de iniciativas ha sido evaluado desde un enfoque de políticas públicas para identificar el problema que las generó, las alternativas de política, la selección de estas, su incorporación a la agenda de gobierno, y su implementación y posterior evaluación.

A efectos de esta investigación, resulta bastante útil la metodología utilizada porque establece criterios de evaluación de las iniciativas seleccionadas, para determinar si, efectivamente, se trata de iniciativas de Gobierno Abierto o no, a la luz de los principales modelos teóricos estudiados. Luego, cada iniciativa es evaluada en términos cualitativos a partir de 10 criterios o indicadores de Gobierno Abierto. Sin el ánimo de transponer mecánicamente los criterios utilizados por el autor, se considera válido un ejercicio de identificación de iniciativas similares que podrían analizarse en el caso del Gobierno Regional de La Libertad, para determinar las semejanzas y diferencias con experiencias de Gobierno Abierto de otros gobiernos regionales o locales en el Perú. El tema clave para ello, según la metodología aplicada, es ver cómo cada una de las iniciativas seleccionadas responden a un enfoque del ciclo de las políticas públicas. Por lo tanto, suponen un problema público a

resolver, en torno al cual hay intereses en juego, se pueden analizar distintas alternativas de política, la implementación de estas y su posterior monitoreo y evaluación.

Lopez Paguán, Juana. *La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España.: un análisis desde el ámbito local*. (Tesis Doctoral, Instituto Ortega y Gasset, de la Universidad Complutense de Madrid). Madrid, 2016.

Se trata de una tesis doctoral, cuya dirección ha estado a cargo del Dr. Manuel Villorria Mendieta, de la Universidad Complutense de Madrid. La autora parte de afirmar que el Gobierno Abierto introduce una ventana de oportunidad en favor de la democracia frente a la desafección ciudadana, provocada por graves crisis políticas e institucionales que encuentran, entre otros aspectos, a la corrupción como uno de sus principales factores generadores. Asimismo, la autora señala que son los niveles de gobierno subnacional, por su cercanía a los ciudadanos, quienes pueden desarrollar de manera favorable prácticas de Gobierno Abierto que permitan un incremento de la transparencia y la rendición de cuentas:

*“Desde 2012 diferentes niveles de gobierno han puesto en práctica políticas de gobierno abierto. Sin embargo, este nuevo modelo encuentra en el ámbito local un escenario favorable para el desarrollo del trabajo en red a través de una gestión transparente y colaborativa (...). El objetivo principal de la investigación es explorar la apertura de una ventana de oportunidad para el gobierno abierto en España, con especial incidencia en el nivel local, donde han confluído las tres corrientes: i) la crisis de confianza de la población en relación al sistema político (problema); ii) la existencia de alternativas en términos de transparencia y gobierno abierto para luchar contra la desafección (políticas); y iii) el cambio de gobierno en 2011 y el estado de ánimo nacional, propicio para la reforma normativa plasmada en la nueva Ley de Transparencia (política)”. (LÓPEZ, 2016)*

Luego del desarrollo de un amplio marco teórico, esta investigación establece las siguientes conclusiones:

- Se ha establecido una marca “*Open Government*” a partir de la iniciativa del presidente Obama de Gobierno Abierto, en el año 2009, que dio lugar a la formación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) y que constituye un nuevo modelo de relación entre el gobierno y la ciudadanía, marcada por la transparencia, la participación y la colaboración.
- España, al igual que muchos otros países en el mundo, viene padeciendo una desafección ciudadana al sistema político, debido al incremento de la corrupción y a la crisis en general del sistema político. Esto ha generado un estado de ánimo por reclamos a la clase política y al sistema en general para favorecer una reforma que acerque al ciudadano al Estado. En ese contexto, sostiene la autora, se produce una ventana de oportunidad con el desarrollo del Gobierno Abierto, para que España recupere la legitimidad como la inteligencia que aporta la democracia, mediante mecanismos de transparencia, integridad y ética pública.
- Con el ingreso de España a la Alianza para el Gobierno Abierto, se aprobó el Código de Buen Gobierno Local, en 2009, y en el ámbito de los gobiernos locales empezaron a incorporarse políticas de transparencia y Gobierno Abierto como una manera de enfrentar la desconfianza ciudadana. Esto ha permitido que se afiance un nuevo paradigma de transparencia en la gestión, utilizando para ello como herramientas las nuevas tecnologías de información y comunicación y el gobierno electrónico.
- Finalmente, algunos desafíos en términos de Gobierno Abierto para España suponen superar la falta de continuidad de esta política tras el cambio de gobierno entre una administración socialista y otra más conservadora. Esta falta de continuidad ha tenido como costo la pérdida de oportunidad de introducir cambios más profundos en las regulaciones sobre transparencia

y Gobierno Abierto en España, como el contar, por ejemplo, con un plan de acción nacional que se alimiente de las prioridades a nivel local y regional. Asimismo, en el contexto de la descentralización se propone el reto de desarrollar una gobernanza abierta multinivel, que pueda convertirse en un modelo para otros países. Finalmente, se plantea el desafío de la generación de valor público como resultado de la participación y colaboración de los ciudadanos con la mejora de la gestión pública.

La tesis reseñada brinda una valiosa colaboración a esta investigación, pues sitúa a los gobiernos subnacionales (como en el caso de Perú, los Gobiernos Regionales), en una “ventana de oportunidad” por la cual pueden mejorar sus prácticas de transparencia en la gestión. De esta manera, la autora sugiere una mayor identificación de los ciudadanos con la gestión del gobierno generando valor público a través de una mayor participación ciudadana. Estos elementos, han sido parte del análisis elaborado en la sección “planteamiento del problema”, por lo que respalda teóricamente varias de las preocupaciones que, en el caso del Gobierno Regional de La Libertad, esta investigación se propone enfrentar.

Huamaní Huamaní, Elio. *El Gobierno Abierto en el Perú: perspectivas y Análisis de los resultados obtenidos en la OGP*. (Tesis máster en Gestión de la Información, Universidad Politécnica de Valencia). 2014-2015.

Esta tesis sobre Gobierno Abierto en el Perú corresponde a un estudiante peruano del programa de Máster en Gestión de la Información de la Universidad de Valencia, en España. El trabajo de investigación realiza un análisis comparativo entre los avances alcanzados por Colombia y el Perú, a partir del seguimiento a los

planes de acción respectivos, en el marco de la incorporación de ambos países a la Alianza para el Gobierno Abierto.

Las conclusiones respecto al Perú establecen que:

*“El gobierno abierto en el Perú está en una fase inicial. A pesar de contar con pocas pero importantes iniciativas anteriores a su incorporación a OGP, en temas tales como anticorrupción y conflicto de intereses, se ha observado que hace falta una visión global y un enfoque sistémico acerca de los objetivos que persigue los compromisos presentados. Esto se puede apreciar en el número de categorías o temas en los que actúa cada compromiso, como se pudo ver en los resultados, más del 75% del total de compromisos tiene solo un área de acción. Se observa que no hay tesis nacionales de posgrado en gobierno abierto, hay algunas sobre gobierno electrónico, pero no sobre la materia que nos ocupa”.* (HUAMANÍ HUAMANÍ, 2014)

El aporte de esta tesis a la presente investigación consiste en mostrar desde una perspectiva comparada (con Colombia, cuando ambos Estados iniciaban su participación en la OGP), los compromisos asumidos en sus respectivos Planes de Acción, donde se evidencia que Perú, a diferencia de Colombia, no incluye como uno de estos compromisos el desarrollo del Gobierno Abierto a nivel subnacional o territorial. Es decir, no se debe abordar el tema del Gobierno Abierto única y exclusivamente desde las intervenciones del gobierno nacional sino, además, desde aquello que vienen aportando las gestiones regionales en esta materia; cuestión aún poco desarrollada en el Perú. Sin que se continúe confundiendo Gobierno Abierto con gobierno electrónico, enfoque probablemente menos desarrollado a nivel de gobiernos subnacionales, debería avanzarse en mostrar las interconexiones entre ambas para encontrar mecanismos eficaces desde la gestión pública en la lucha contra la corrupción, sobre todo en el ámbito de las Municipalidades y Gobiernos Regionales en el Perú.

López Lombana, Yhina, *Disminución de los hurtos en el Municipio de Garzón, Huila: lineamientos para una estrategia de Gobierno Abierto*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Tesis para optar el grado de Magíster. Bogotá, 2019

Esta tesis se propone analizar la gestión de la seguridad ciudadana en el Municipio de Garzón (Colombia), a partir de los principios del Gobierno Abierto, con el objetivo de diseñar e implementar estrategias eficaces de seguridad ciudadana, principalmente dirigidas a disminuir los delitos de hurto, que aseguren transparencia, participación y colaboración ciudadana.

Para ello se propone realizar un diagnóstico de la situación existente en cuanto a la participación, transparencia y colaboración ciudadana en el Municipio de Garzón y de los resultados de las estrategias de seguridad adoptadas. Así, la autora propone *“identificar los procesos en la toma de decisión y la forma en la que se ejecutan los programas, para conocer las razones que explican su ineffectividad, respecto del problema definido y proponer una estrategia que a partir de los principios de gobierno abierto permita hacer frente adecuadamente al problema”*.

Sustentándose en una estrategia de análisis de información de fuentes primarias (entrevistas a actores, grupos focales y revisión de información a través de la página web), la autora concluye que, si bien hay importantes procesos de Gobierno Abierto en curso, estos son insuficientes. Por ejemplo, hay canales de participación ciudadana, pero son poco efectivos mientras los ciudadanos no participan en la toma de decisiones; la transparencia es poco útil si la información no está disponible en datos reutilizables y en formatos sencillos; y, la

colaboración deviene en formal si no se involucra a los ciudadanos en el co-diseño y co-producción de las políticas públicas.

Ante ello propone una “ruta” a definir, para que el Municipio de Garzón pueda enfrentar exitosamente una estrategia de seguridad ciudadana frente al problema del hurto. Esta estrategia debe partir de lineamientos claros: i) en Transparencia: datos accesibles para manejo de estadísticas, planes, programas y proyectos, encuentros comunitarios y presupuestos; ii) en Participación Ciudadana: foros de co-producción en participación ciudadana, recursos para la plataforma virtual de co-producción, mayor empoderamiento en los llamados “encuentros comunitarios” y una ruta metodológica en la toma de decisiones; y, en iii) Colaboración: metodología para la definición de plataformas cívicas, su inclusión en los planes respectivos, planificación de la colaboración y estrategias de monitoreo.

Consideramos que el aporte principal de esta tesis a la presente investigación consiste, precisamente, en esta “ruta” que se propone para implementar acciones concretas para la mejora de la seguridad ciudadana en el Municipio de Garzón. Obviamente, en el marco de los propósitos, metodología y objetivos propios de esta investigación, se tendrá que prever un “paso a paso” similar, que pueda derivar en una propia hoja de ruta para que el Gobierno Regional de La Libertad incorpore el enfoque de Gobierno Abierto en sus procesos de transparencia, participación y colaboración ciudadanas.

### **2.1.2. Modelos conceptuales basados en evidencias de la realidad problema**

A partir de la revisión bibliográfica realizada en la sección anterior, pasaremos a definir algunos conceptos básicos que ayuden a construir un modelo conceptual que contribuya al mejor análisis de la realidad problema. Sin embargo, debe observarse que hay una gran

cantidad de documentos y artículos académicos sobre el tema, a nivel conceptual; lo que constituye un excelente complemento al abordaje de los estudios de casos de las tesis de maestría encontradas. Sin embargo, no hay muchas fuentes teóricas basadas en evidencia, lo que supone un límite al desarrollo de esta sección.

#### A. Gobierno Abierto

Se define como Gobierno Abierto a aquel que *“entabla una constante conversación con los ciudadanos con la finalidad de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y toma en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”*<sup>10</sup>.

Este concepto tiene sus orígenes en distintas iniciativas orientadas a lo que hoy conocemos como gobierno electrónico (o *e-government*) y que consiste en la ampliación de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos utilizando las nuevas tecnologías de información y comunicación. Así, la CEPAL en su documento “El desafío del Gobierno Abierto en la hora de la igualdad” (CONCHA G. e., 2012), da cuenta que desde inicios del siglo XXI en la reunión preparatoria de las Naciones Unidas, realizada en Florianópolis, Brasil, se hablaba de promover una mayor eficiencia en las gestiones a través de la utilización de mecanismos en línea de información a los ciudadanos, de control de la gestión, realización de servicios y trámites por medios electrónicos, etc. Lo cual más adelante originó una Agenda para la Conectividad

---

<sup>10</sup> Blog de Javier Linares: ¿Qué es el Open Government? Citado por: CONCHA Gastón y Alejandro Nasser. El desafío del gobierno abierto en la hora de la igualdad. En: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3969-desafio-gobierno-abierto-la-hora-la-igualdad> CEPAL (documento de proyecto).

en las Américas, acordada por la Cumbre de las Américas en el año 2001.

A partir de entonces, empieza a hablarse más directamente de la necesidad de mejorar el desempeño de la gestión pública mediante la adopción de mecanismos de gobierno electrónico, vinculados a los procesos de modernización del Estado. En 2010 durante el V Foro Ministerial de la UE-ALC sobre Sociedad de la Información, se incorpora en sus acuerdos un compromiso para que los gobiernos empiecen a poner a disposición de los ciudadanos, datos de interés que permitan su reutilización para la creación de mejores servicios a los ciudadanos y las empresas.

Anteriormente, en 2009 el Gobierno Federal de los Estados Unidos ya había elaborado una Directiva sobre “Gobierno Abierto”, que proponía cuatro ejes: i) la publicación de los datos del gobierno en formatos abiertos y reutilizables; ii) la mejora de la calidad de la información pública; iii) la creación de una cultura del Gobierno Abierto; y iv) la creación de un marco normativo para el Gobierno Abierto. Es así como se llega al 66° Período de Sesiones de las Naciones Unidas, realizado en septiembre de 2011, en que se lanza a nivel mundial la propuesta del “Open Government Partnership” (OGP), iniciativa que fue liderada por los gobiernos de Estados Unidos y el Brasil, al cual se adhirieron rápidamente más de 40 Estados, dentro de ellos, el Perú. De esta manera, la CEPAL, en documento ya citado concluye que: *“Estamos entonces frente a la evolución de lo que por más de una década se ha venido asumiendo como Gobierno Electrónico, al ampliarse la manera de entender el modo de relacionarse entre la administración y la ciudadanía, al dar lugar, más allá de la participación, a la colaboración. Una evolución que tal vez surgió de la capacidad y recursos limitados de los*

*Estados, de una ciudadanía cada vez más informada, exigente y con necesidades cambiantes que buscan ser atendidas o de la suma de las anteriores. El hecho es que el llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, las personas quieren tomar partido en las decisiones y acciones que las involucran -y se requiere canalizar esa intención hacia la construcción-, y los gobiernos han comenzado a preguntarse cómo incorporar el Gobierno Abierto a sus estrategias de Gobierno Electrónico” (CONCHA G. e., 2012)*

B. Transparencia y acceso a la información pública

De acuerdo con el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto*, del 21 de enero de 2009, e impulsado por el presidente Obama; la transparencia consiste en que el gobierno “*debe proporcionar información sobre lo que viene haciendo, sobre sus planes de actuación, sobre sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y un permanente control social*<sup>11</sup>.” Una condición fundamental para el ejercicio de la transparencia es que la información esté disponible para todos los ciudadanos.

En América Latina se ha avanzado de manera considerable en los últimos años con respecto a la promulgación de leyes de transparencia y acceso a la información pública, por ello es que autores como Martín Vera, David Rocha y María Martínez sostienen que, si bien el acceso a la información pública se ha institucionalizado y consolidado como un instrumento democrático, de transparencia y control de las instituciones públicas por parte de la ciudadanía y usuarios en los países de

---

<sup>11</sup> RAMIREZ Alujas, Álvaro. Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. En: Revista Enfoques • Vol. IX • N°15 • 2011 • pp. 99-125. Instituto Universitario Ortega y Gasset.

la región, eso no implica que ello refleje un impacto positivo en la disminución de la corrupción a escala regional (VERA, Martín et. al.2016:86).

La transparencia y el acceso a la información pública se han develado como importantes herramientas para favorecer las capacidades ciudadanas. Poniendo a disposición de la ciudadanía información y datos públicos con la finalidad de que ejerzan el derecho de acceso a la información pública, prevenir y luchar contra la corrupción y realizar un control y vigilancia sobre la entidad gubernativa.

Las conclusiones de los autores aportan a los objetivos de esta investigación en tanto afirman que, si bien no hay una relación directa entre incremento de transparencia y reducción de la corrupción, si hay aspectos fundamentales para mejorar la gestión que reciben un aporte desde el enfoque de Gobierno Abierto:

*“a. La cultura del secreto versus la cultura de la rendición de cuentas: lo cual implica involucramiento y reclamos por parte de los destinatarios interesados con el fin de lograr el efecto buscado. b. Cultura de la votación versus cultura de la participación: es decir, superar la visión según la cual la participación en la democracia por parte de la ciudadanía equivale solamente a la votación en las elecciones y la percepción de la ciudadanía que estima la existencia de una baja probabilidad de que su participación en la vida cívica produzca un cambio de comportamiento en el sector administrativo. c. Cultura de la ignorancia de la cosa pública versus cultura del conocimiento: lo que indica que, si las necesidades desean verse traducidas en demandas y puedan tener la debida satisfacción, el actor debe estar en conocimiento de una serie de procedimientos, modalidades de acción y*

*rituales propios de la acción político-institucional y lograr apropiarlos. d. Cultura individual versus cultura colectiva: según la Encuesta Mundial de Valores organizada por la Universidad de Michigan, la confianza interpersonal está estrechamente vinculada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo, es decir que la buena administración no es nada concedido por la gracia de los gobernantes, sino un derecho que va conquistándose por la ciudadanía activa y organizada”.*

### C. Participación ciudadana

Es el segundo de los tres elementos que definen al concepto Gobierno Abierto. La participación ciudadana es considerada un derecho del ciudadano a la intervención en los asuntos públicos. Como advierte Oszlack, (OSZLAK, Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma de Gestión Pública, 2013), esta intervención tiene plena justificación cuando existe un legítimo interés económico amenazado, cuando se pone en riesgo algún valor profundamente arraigado o algún derecho amenazado por el Estado o la propia sociedad en el ejercicio del poder que le corresponde.

Como se ha advertido, una de las debilidades de este componente es el poco interés de la población en participar. Al respecto, debe reconocerse que los ciudadanos no están dispuestos a intervenir en los asuntos públicos si estos no conllevan un legítimo interés económico o social en ello. Más allá de las normas que establecen infinidad de mecanismos participativos, la población no participará si no encuentra un incentivo para ello. Oszlack advierte que, inclusive, con el desarrollo de las TIC, los que más participan serían los que tienen más acceso a ellas; con lo cual se generaría inequidades en este aspecto.

#### D. Colaboración

La idea de colaboración como uno de los elementos constitutivos del Gobierno Abierto surge como una respuesta frente a las tendencias a la concentración y parcelación de la información en las organizaciones públicas (también en las privadas), bajo el criterio de que “la información es poder”. Esta premisa, durante varios años y décadas, ha llevado a una concentración de la información como parte de un afán competitivo al interior de un mismo Estado, lo cual ha conducido a ineficiencias y corrupción.

Ante ello, el Gobierno Abierto desarrolla la idea de la colaboración como un elemento esencial para hacer más transparentes los actos del gobierno. Para Gastón Concha (CONCHA G. y., 2012), la idea de la colaboración supone cuatro estados a desarrollar: i) colaboración gubernamental, dentro de un gobierno o entre varios niveles de gobierno, o de gobierno a gobierno con el fin de evitar las ineficiencias y reducir costos; ii) colaboración con la sociedad civil (organizaciones clásicas, tercer sector, académicos, etc.) para aprovechar su *expertise* en temas de transparencia y rendición de cuentas; iii) colaboración con empresa privada y emprendedores, incluidos comunidades de hacker e infomediarios para desarrollar alternativas de solución ante problemas públicos generando aplicaciones que agregan valor a los datos liberados y; iv) colaboración con los ciudadanos de a pie con el propósito, igualmente, de realizar propuestas a los gobiernos.

#### E. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es el acto mediante el cual, la autoridad de un gobierno informa a los ciudadanos de los actos de su gestión. Es decir, da cuenta de sus actos a través de procedimientos establecidos por la Ley, lo que supone recibir

una respuesta, también bajo las formas establecidas legalmente, y someterse a las consecuencias generadas por este acto. Por ello se afirma que estos tres elementos de la rendición de cuentas: información, respuesta y responsabilidad asumida por la autoridad, son componentes de un solo acto, que en inglés se conoce como “Accountability”. Oszlak sostiene al respecto que:

*“... con el término “responsabilización” se alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión (v.g., logro de ciertos objetivos o metas, resultantes de la aplicación de recursos). En cambio, accountability connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla” (OSZLAK, 2013).*

Esta sutil diferencia, en palabras del autor, es crucial para entender el acto de rendición de cuentas (o accountability) como uno asumido voluntariamente por el “ridente”, sin que medie un tercero bajo el cual se encuentre obligado a rendir cuentas (en tanto “responsable”). El autor señala que esto ocurre cuando el valor de la rendición de cuentas forma parte de la cultura de una gestión, cuando está interiorizada en ella. En experiencias de rendición de cuentas en las que no ocurre esta asociación (cultural) entre ambos conceptos, como en nuestro caso y, particularmente, en el de los gobiernos subnacionales, la rendición de cuentas debe contener estos tres elementos de manera conjunta.

### 2.1.3. Otras bases teóricas

En esta sección incorporamos un análisis del marco normativo nacional sobre participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, así como los compromisos de política, tanto a nivel nacional como internacional, asumidos por el gobierno peruano para la implementación del Gobierno Abierto. Estas normas y políticas refuerzan el marco teórico desarrollado en las secciones anteriores, sobre todo para entender mejor sus alcances en el ámbito subnacional.

- **Constitución Política del Perú**

Siendo la participación un derecho ciudadano reconocido por la Constitución Política, esta establece en su capítulo primero (De los derechos fundamentales de la persona) que toda persona tiene derecho a solicitar información a cualquier entidad pública (Artículo 2º inc. 5) y el derecho a participar, individualmente o en grupo en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. (Artículo 2º inc. 17). Asimismo, la Constitución reconoce que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción y revocatoria de autoridades y demanda de rendición de cuentas (Artículo 31º).

Como se sabe, en el marco del actual proceso de descentralización se aprobó en 2002 la reforma Constitucional del Capítulo XIV de la Constitución Política, disponiendo que los gobiernos regionales y municipales formulen sus presupuestos con la participación de la población y rindan cuenta de su ejecución (Artículo 199). Asimismo, se incorporó al Consejo de Coordinación Regional como parte de la estructura orgánica del Gobierno Regional, instancia consultiva y de coordinación con las Municipalidades y representantes de la sociedad civil.

- **Ley de bases de la Descentralización, Ley N° 27783**

Esta Ley establece que uno de los objetivos de la descentralización es la participación y fiscalización de las y los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad. Para ello el Capítulo IV del Título III de esta ley señala que (Artículo 17), los Gobiernos Regionales y Locales “están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública”. Agrega que la participación se canaliza a través de los espacios de consulta, concertación, coordinación y vigilancia existentes y los que los gobiernos regionales y locales establezcan.
- **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867**

Esta Ley incorporó en su Artículo 8º los principios rectores de las políticas y la gestión pública regional: la participación, la transparencia, la gestión moderna y rendición de cuentas y la inclusión. La participación se refiere a “instancias y estrategias concretas de participación ciudadana”, en los distintos procesos de gestión de los planes, presupuestos y proyectos regionales: formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación. Es decir, se trata de una comprensión amplia de la participación y no limitada solo a mecanismos legales existentes como los presupuestos participativos, los Consejos de Coordinación Regional o las audiencias públicas de rendición de cuentas.
- **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley N° 27806**

Como ha sido señalado líneas arriba, la Constitución Política reconoce como un derecho fundamental de la persona el acceso a la información pública producida por el Estado. Con base en esta disposición constitucional, la Ley que analizamos regula este derecho fundamental y dispone que las solicitudes de

información sean respondidas por las entidades públicas en un plazo máximo de siete días útiles, pudiendo prorrogarse este plazo hasta cinco días más. La Ley dispone también que todas las entidades públicas cuenten con portales de transparencia en internet para facilitar el acceso a la información. La información que debe incluirse en estos portales es la referida a los datos generales de la entidad, información presupuestal, adquisiciones de bienes y servicios, actividades oficiales de los funcionarios y demás información pertinente.

En 2010 se aprobó la implementación del Portal de Transparencia Estándar (PTE) de las entidades públicas, con la finalidad de que la ciudadanía acceda a información actualizada, interoperable con los sistemas de información y en un lenguaje accesible; a la información producida por el Estado. Las categorías sobre las cuales los PTE dan cuenta a los ciudadanos son las siguientes: datos generales de la entidad, planeamiento y organización, presupuesto, proyectos de inversión e infobras, participación ciudadana, personal, contratación de obras y servicios, personal, acceso a la información pública, actividades oficiales y registro de visitas.

- **Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056**  
Esta Ley desarrolla el mandato constitucional según el cual los gobiernos regionales y locales formulan sus presupuestos con participación de la población. El presupuesto participativo es definido como un proceso de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos. Para lograr este propósito, la norma señala que la programación participativa del presupuesto debe hacerse en armonía con los planes de desarrollo concertados (PDC) en los gobiernos regionales y locales. La Ley N° 29298 modificó la Ley Marco del Presupuesto Participativo disponiendo que éste se formule

tomando en cuenta las competencias específicas que corresponden a cada nivel de gobierno, incorporando criterios de alcance, cobertura de población y montos de ejecución (MARQUEZ, 2010).

A partir de 2017, el Ministerio de Economía y Finanzas introduce el enfoque de resultados en el presupuesto participativo a fin de que este priorice proyectos de inversión en función de la resolución de problemas concretos que afectan a la población, para recibir del Estado productos que contribuyan al logro de resultados, mejorando así la calidad de vida de las personas. Los resultados a los cuales debe aportar el presupuesto participativo son aquellos que están formulados como programas y proyectos en los planes de desarrollo concertados y los programas estratégicos nacionales. Por ello este proceso requiere de una adecuada gestión de la participación de las organizaciones sociales y de las autoridades locales o regionales, para que de manera articulada puedan ponerse de acuerdo en torno a los resultados a priorizar. Lo cual, supone, además, redefinir los roles de los ciudadanos, funcionarios y autoridades que intervienen en estos procesos para hacerlos más transparentes y eficientes.

- **La Política Nacional de Modernización de la Gestión del Estado**

Como ya se mencionó líneas arriba, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP) es el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú. Establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en el Perú tiene por objetivo general orientar, articular e impulsar,

en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país.

Esta política tiene cinco pilares fundamentales y tres ejes transversales. El primer pilar es el de Políticas Públicas y Planes Estratégicos y Operativos; el segundo pilar es el de Presupuesto para Resultados; el tercero es el de Gestión por Procesos, Simplificación Administrativa y Organización Institucional; el cuarto pilar es el de Servicio Civil meritocrático, y; el quinto pilar es el de Sistemas de Información, Seguimiento, Monitoreo y Evaluación, así como Gestión del conocimiento. Los tres ejes transversales son los de articulación interinstitucional, gobierno electrónico y Gobierno Abierto.

Para esta Política Nacional, el Gobierno Abierto es aquel que garantiza y promueve la transparencia, la participación ciudadana, la integridad pública y que aprovecha el poder de la tecnología para elevar sus niveles de eficacia y garantizar la rendición de cuentas. La innovación tecnológica es un medio que permite generar mayor accesibilidad y potenciar la capacidad de la sociedad para diseñar herramientas de transparencia, participación y colaboración, por medio del uso de tecnologías de información y comunicación para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos. Sin embargo, debe señalarse, más allá de lo que la PNMGP, que la innovación no solo está vinculada al uso de nuevas tecnologías de información y comunicación, sino también, a la identificación de procesos simplificados que permitan una mayor cercanía entre el Estado y los ciudadanos o mejores servicios entregados a éstos.

- **El Plan de Acción en Gobierno Abierto (PAGA) 2020-2021**

En los ya casi 10 años de la adscripción del Estado peruano a la Alianza para el Gobierno Abierto, han sido aprobados de manera sucesiva cuatro planes de acción que establecen los compromisos asumidos por el gobierno para implementar los principios del Gobierno Abierto en el Perú. El IV Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) 2020-2021 ha sido el resultado de un largo proceso de consultas a través de talleres desarrollados a nivel nacional. En esta oportunidad se incluyeron en este proceso no solo a entidades del gobierno nacional y la sociedad civil, sino también a otros poderes del Estado, como el Poder Judicial, organismos autónomos como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo y Gobiernos Regionales y Locales; lo cual lleva a que el Plan considere como una perspectiva la de avanzar hacia un Estado Abierto.

Merece ser destacado en esta oportunidad la participación de los gobiernos descentralizados en el proceso de consulta, no solo porque se desarrollaron para ello talleres regionales en ciudades como Cusco, Piura y San Martín, sino además porque en el componente participación se menciona la importancia de los mecanismos participativos existentes en estos niveles de gobierno (presupuestos participativos, rendición de cuentas, consejos de coordinación regional y local entre otros). Se dice al respecto que su importancia radica en que han “*venido construyendo capacidades para la co-gestión, dotando a las intervenciones públicas de un importante aterrizaje hacia las demandas sociales y permitiendo tomar en cuenta la perspectiva de los usuarios de servicios*”, lo cual pareciera una sobrevaloración de los alcances de dichos mecanismos, si se consideran las enormes dificultades que aún tienen los

ciudadanos para poder participar en la toma de decisiones en la gestión regional.

Luego de un largo proceso de co-creación del IV PAGA se llegaron a establecer 35 compromisos en temáticas de infraestructura, contrataciones, salud, ambiente e industrias extractivas, educación, programas sociales, seguridad ciudadana, justicia y calidad regulatoria; los que involucran la participación, como ya se dijo, no solo de organismos del gobierno nacional, sino también de otras entidades estatales como la Contraloría General de la República, el Poder Judicial y los propios Gobiernos Regionales y Locales.

- **CLAD. Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.**

En el marco de la citada Conferencia Iberoamericana, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) aprobó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA) con el objetivo de contar con gobiernos más transparentes, abiertos y cercanos a la ciudadanía. Este documento define al Gobierno Abierto como *“el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”*. (CLAD: 2016)

La CIGA señala, además, cuatro pilares del Gobierno Abierto: la transparencia y acceso a la información pública, la participación

ciudadana, la rendición de cuentas públicas y la colaboración e innovación pública y ciudadana. El primer pilar consiste, según la CIGA, en el derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos y que se encuentra en poder de las entidades públicas, y en la obligación de los Estados (y gobiernos) de poner a disposición de la ciudadanía dicha información. La rendición de cuentas debe alcanzar tres niveles: horizontal, para asegurar el control y vigilancia entre las agencias gubernamentales; vertical, por la cual los ciudadanos a través de distintos mecanismos exijan cuentas a sus representantes, y; diagonal, que supone una activa participación en actividades de control social de las entidades públicas.

La participación ciudadana, deberá permitir la construcción social en las políticas públicas y el aumento de las capacidades ciudadanas en la vigilancia y control de estas. Finalmente, se entiende a la colaboración como la generación de nuevos espacios de trabajo con la sociedad civil para la co-creación de iniciativas y co-producción de nuevos servicios públicos; lo que supone, además, un esfuerzo adicional para promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas que fomenten la innovación en las entidades públicas y favorecer la colaboración con la sociedad civil, sector privado y tercer sector.

Finalmente, la Carta señala los principios del Gobierno Abierto y propone los componentes necesarios para la implementación de las políticas de Gobierno Abierto en el contexto iberoamericano: en primer lugar, un marco jurídico y normativo sobre Gobierno Abierto que vaya más allá de las normas de transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana para adecuarla a los estándares internacionales del Gobierno Abierto y robustecer y consolidarlo en el ámbito latinoamericano. Además, la CIGA propone como un segundo componente el del

diseño y arquitectura organizativa para el Gobierno Abierto, dotando de una unidad ubicada a un nivel superior de la estructura gubernamental que cuente con las capacidades, mandato y recursos necesarios para cumplir con su rol.

En tercer lugar, la CIGA propone la apertura de datos como un mecanismo para el uso y reutilización de datos por la ciudadanía y otros actores del ecosistema de Gobierno Abierto. Complementario con ello, se propone el gobierno electrónico y plataformas tecnológicas para el mejoramiento de los servicios públicos, reduciendo la brecha digital y utilizando las TIC para mejorar los procesos y servicios públicos. Finalmente, los últimos dos componentes que sugiere la CIGA para fortalecer el Gobierno Abierto en los gobiernos iberoamericanos son la aplicación efectiva de altos estándares de integridad y ética pública y mecanismos de participación y colaboración para la innovación ciudadana.

Por último, el capítulo quinto de la Carta sugiere un conjunto de recomendaciones orientadas a asumir el desafío de avanzar hacia un Estado Abierto, es decir; no solo limitar la profundización de los mecanismos de transparencia, participación, rendición de cuentas y colaboración ciudadana a nivel de los gobiernos sino, además, del conjunto de los poderes del Estado. De esta manera, propone algunos elementos iniciales para lograr un Parlamento Abierto, una Justicia Abierta y la incorporación de los principios de Gobierno Abierto en otros poderes del Estado. Dentro de ellos, la CIGA sugiere a los “gobiernos subnacionales y municipales abiertos”, pues se trata de instancias fundamentales para la organización de un Gobierno Abierto. Se recomienda para ello que los mecanismos y principios propuestos por la Carta sean incorporados de manera “preferente y prioritaria”, no solo en los planes y

estrategias nacionales, sino, además, promoviendo acciones y marcos legales que permitan el desarrollo y consolidación de este modelo a nivel local.

En consecuencia, la formulación de propuestas de mejora en el caso del Gobierno Regional de La Libertad es un aporte al cumplimiento de este nuevo desafío propuesto por la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

## **Capítulo III**

### **Diagnóstico Organizacional**

#### **3.1. Determinación del problema**

De acuerdo con la formulación de los problemas desarrollados en el Capítulo Primero (Generalidades), utilizando la metodología “Árbol de problemas”, estos se pueden expresar de la siguiente manera:

- **Problema general:**

Inadecuada gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad.
- **Problemas específicos:**
  - Insuficiente acceso de las y los ciudadanos a la transparencia y rendición de cuentas a través de los mecanismos participativos existentes.
  - Limitadas capacidades institucionales para la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto.
  - Poco conocimiento técnico de los ciudadanos para una efectiva participación a través de los mecanismos existentes.
  - Incipientes espacios colaborativos entre los actores que intervienen en los procesos de participación ciudadana.

La inadecuada gestión de la participación ciudadana como problema en el GRLL se explica por la existencia de un conjunto de mecanismos participativos, regulados por distintas normas nacionales, que generan procesos específicos y que no están articulados entre sí ni se ajustan a los componentes del Gobierno Abierto, desarrollados en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) y el marco teórico existente. Cada mecanismo (acceso a la información pública, rendición de cuentas, presupuesto participativo, etc.) tiene sus propios procedimientos y reglamentos dirigidos al

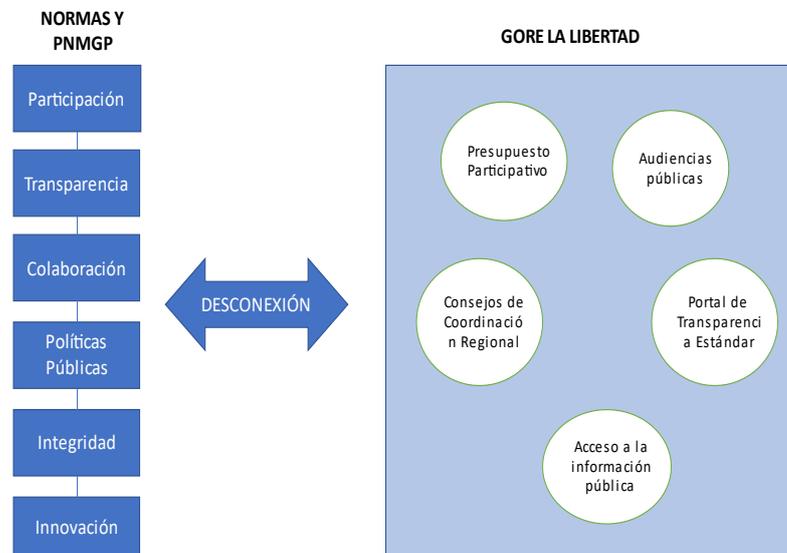
cumplimiento de las normas que las regulan, produciéndose en varios casos duplicidades y superposiciones entre unos y otros. Así, por ejemplo, el Consejo de Coordinación Regional (CCR) es un órgano consultivo creado para la aprobación del presupuesto participativo y, a la vez, actúa como agente participante del mismo a lo largo del proceso.

Este tipo de ineficiencias se producen porque las autoridades y funcionarios del GRLL únicamente se esfuerzan, como se verá más adelante, en el cumplimiento de los mínimos legales establecidos, sin considerar la posibilidad de generar valor público durante estos procesos. Para ello la PNMGP y el marco teórico sobre Gobierno Abierto proponen un conjunto de componentes que podrían expresarse en términos de estándares o indicadores con los que debería gestionarse la participación ciudadana. De esta manera se obtendrían mejores resultados de estos procesos.

Pero antes de desarrollar esta propuesta, que será materia del próximo capítulo, en el presente capítulo se describirá el problema a partir del análisis de cada mecanismo existente con base en la información obtenida sobre la situación de los dos últimos años (2019 y 2020). Como se dará cuenta en el registro de evidencias, se ha recurrido a informes y reportes oficiales de los organismos encargados de la supervisión de estos mecanismos, así como a opiniones de cinco actores que han intervenido en distintos procesos participativos.

Asimismo, se analizará el proceso participativo seguido para la elaboración del Plan Anual de Gobierno Abierto (PAGA) 2016-2018 del GRLL, identificando sus características principales y nudos críticos, proceso que fue asumido de manera desconectada con el resto de los mecanismos de participación ciudadana. La situación actual de estos mecanismos, como lo muestra la siguiente figura,

tampoco tienen una conexión con los atributos de buena gobernanza y Gobierno Abierto, como los que propone la PNMGP:



**Figura 2.** Situación actual de los mecanismos participativos en el GRLL

Fuente: Elaboración propia.

### 3.1.1. Análisis del proceso problema

Desde la instalación de los gobiernos regionales en enero del año 2003, en el marco del proceso de descentralización en el país, las normas establecieron principalmente cuatro mecanismos participativos: i) la transparencia de la gestión a través de la atención a las solicitudes de acceso a la información pública y la implementación de los Portales de Transparencia Estándar (PTE); ii) los procesos de presupuestos participativos; iii) las audiencias públicas de rendición de cuentas, y; iv) los Consejos de Coordinación Regional.

En casi 20 años de gestiones regionales, sin embargo, no se han implementado de manera articulada estos cuatro mecanismos, al tener cada uno de ellos su propia regulación normativa y una reglamentación específica para su implementación. Como señala el expresidente regional José Murgia Zannier, en entrevista realizada

para esta investigación, “*hay un problema de sobreregulación*”. Si bien ha habido importantes avances en el cumplimiento de las normas sobre transparencia y en la implementación de mecanismos de coordinación y rendición de cuentas, estos no se han dado con un claro propósito de mejorar la gestión regional ni mucho menos con el propósito de cumplir con estándares del Gobierno Abierto, sino básicamente por cumplir con el mandato legal en cada caso.

Como se ha visto en el capítulo anterior, desde un enfoque de Gobierno Abierto, se propone elevar la calidad de la participación ciudadana, lo que supone alcanzar determinados estándares que aseguren una gestión regional más eficaz y transparente. Estos estándares, desde el aporte que propone esta investigación, son los siguientes:

- Utilización y reutilización de datos e información generada por el GRLI para mejorar la transparencia y el acceso a la información pública.
- Mecanismos de responsabilización en la rendición de cuentas para hacer más eficaces las funciones de vigilancia, monitoreo y evaluación ciudadana de planes, políticas y programas.
- Capacidades fortalecidas, tanto de los funcionarios y servidores públicos como de los ciudadanos y sus organizaciones, para un mejor desempeño en los procesos participativos.
- Herramientas innovadoras (uso de TICs y otras) que permitan la participación de funcionarios, servidores y ciudadanos en el co-diseño y co-ejecución de servicios públicos.
- Espacios colaborativos entre distintos actores (gobierno regional, local, sociedad civil, sector privado, ciudadanía) orientados a la co-producción de planes, políticas y programas y la co-creación de servicios públicos.

A continuación, un análisis del estado en el que se encuentran cada uno de estos mecanismos participativos en el caso del GRLI,

identificando las limitaciones que se encuentran en ellos desde un enfoque de Gobierno Abierto.

a. Transparencia y acceso a la información pública

En lo que se refiere a transparencia y acceso a la información pública, el Gobierno Regional de La Libertad durante los últimos tres años (2018, 2019 y 2020) muestra un nivel de cumplimiento general del 100% en la actualización de la información en su Portal de Transparencia Estándar (PTE)<sup>12</sup>, de acuerdo con la supervisión realizada en 300 entidades públicas por parte de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP)<sup>13</sup>. Esto es corroborado por los entrevistados que destacan el buen desempeño del GRLL en esta materia, sin embargo, señalan que *“no están vinculados a otros procesos participativos como la elaboración de planes o el gobierno digital”*<sup>14</sup>.

Con relación a las solicitudes de acceso a la información pública, según ANTAIP, el Gobierno Regional de La Libertad atendió 401 solicitudes en 2018 y 709 en 2019; en este último año la cifra incluye las solicitudes recibidas por la sede central del gobierno regional y sus distintas Gerencias Regionales<sup>15</sup>, todas las cuales

---

<sup>12</sup> Mediante Decreto Supremo N° 063-2010-PCM se aprobó la implementación del PTE en las entidades de la Administración Pública, norma que estableció lineamientos para uniformizar el contenido de la información de los portales de transparencia. Asimismo, en el marco del ingreso del Perú a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, la aprobación de la Política nacional de Modernización de la Gestión Pública en 2013 y las recomendaciones de la OECD en 2014, se aprobó la Directiva N° 001-2017-PCM/SGP “Lineamientos para la Implementación del PTE en las entidades de la Administración Pública”, aprobada por la Resolución Ministerial N° 035-2017-PCM, dirigido a que el Estado peruano alcance los estándares y recomendaciones que ha venido asumiendo en materia de transparencia en los últimos años

<sup>13</sup> Ver al respecto: Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de la Administración Pública (Informe Anual 2019 y Primer Semestre 2020). Elaborado por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del Ministerio de Justicia (Lima, 2020)

<sup>14</sup> Entrevista realizada con Ángel Polo Campos, director del Centro Regional de Planeamiento Estratégico del GRLL para esta investigación.

<sup>15</sup> Ver al respecto: Informe Anual de solicitudes de Acceso a la Información Pública 2019, elaborado por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del Ministerio de Justicia (Lima, 2020)

fueron atendidas en el plazo legal, según este mismo informe. El acceso a la información pública es una obligación que el GRLL se esfuerza en cumplir en todos los casos y dentro del plazo legal, como señala el entrevistado Marco Zegarra, funcionario de la Sub Gerencia de Planeamiento del GRLL, aunque ello desde el punto de vista del expresidente regional José Murgia, permita que los ciudadanos *“estén mejor informados, pero hay que tener cuidado porque esta información, inclusive, puede ser utilizada en contra del gobierno regional, no siempre hay buena fe”*<sup>16</sup>.

En el informe de ANTAIP no hay datos del tipo de información solicitada en cada gobierno regional, sin embargo, el mayor porcentaje en el conjunto de gobiernos regionales corresponde al de “información producida por la entidad” (56.5%), la misma que comprende opiniones, informes, reportes, estudios y expedientes del Gobierno Regional o de sus Unidades Ejecutoras<sup>17</sup>. Esta demanda de información, desde un enfoque de Gobierno Abierto, podría canalizarse a través de portales de datos abiertos que permitan el acceso de los ciudadanos a tal información para que ellos mismos puedan utilizarla y reutilizarla según sus propias necesidades. De esta manera se incrementaría la transparencia de la gestión regional y se haría más eficiente la misma al disminuir los costos que se generan al

---

<sup>16</sup> Entrevistas realizadas con Marco Zegarra, ex gerente de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del GRLL y José Murgia, expresidente del GRLL (Cfr, anexos correspondientes).

<sup>17</sup> Al respecto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, señala en su artículo 13° que “La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. ***Esta Ley no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean. No califica en esta limitación el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos.***”

dar respuesta a cada una de las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos.

b. Presupuesto participativo

En cuanto al proceso de presupuesto participativo, como se sabe, se trata de un mecanismo de gestión y de política para que las autoridades regionales y/o locales y los representantes de la sociedad civil se pongan de acuerdo sobre las prioridades de inversión del presupuesto (local o regional) atendiendo a un conjunto de criterios establecidos en las normas que regulan este proceso<sup>18</sup>. El presupuesto participativo busca que la distribución de los recursos se oriente al logro de resultados que se expresen en la prestación de mejores productos y servicios públicos, siendo el marco referencial para ello los objetivos estratégicos establecidos en los Planes Regionales de Desarrollo Concertado (PRDC) y/o en los programas estratégicos nacionales.

Para lograr esta orientación, se establece un proceso de cuatro fases: preparación, coordinación, concertación y formalización. Durante la primera fase, las autoridades convocan al proceso, identifican y capacitan a los “Agentes Participantes”; en la segunda etapa se desarrollan los talleres de trabajo y se formulan los acuerdos y compromisos entre sociedad civil y gobierno local y/o regional; en la fase de concertación se establecen los acuerdos entre el nivel regional y local a fin de asegurar la consistencia presupuestaria entre ambos niveles de gobierno y según las competencias específicas bajo una visión

---

<sup>1818</sup> Nos referimos básicamente a la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, su modificatoria a través de la Ley N° 29298, el Decreto Supremo N° 097-2009-EF modificado por el D. S. N° 132-2010-EF que precisa los criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital, así como su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 142-2009-EF y sus modificatorias posteriores. Se considera también el Instructivo del Presupuesto Participativo Basado en Resultados No. 001 -2010-EF/76.01, publicado mediante Resolución Directoral No. 007 -2010-EF/76.01

territorial; y, finalmente, en la cuarta fase de formalización de acuerdos, se incluyen los proyectos aprobados en el presupuesto institucional correspondiente.

A lo largo de todo este proceso se requiere una activa participación ciudadana, donde la sociedad civil esté debidamente representada y actúe con la visión estratégica que el proceso exige. Estas dos condiciones son fundamentales para que los acuerdos finales tengan legitimidad y contribuyan a mejorar la eficacia de la gestión regional. En el caso del GRLL, los actores regionales a los que se ha entrevistado para esta investigación -tanto servidores públicos como representantes ciudadanos-, coinciden en señalar como debilidades del presupuesto participativo la falta de representatividad de la sociedad civil y las pocas capacidades existentes: *“las dirigencias no se renuevan, siempre participan los mismos”*; *“hay una falta de comprensión clara sobre para qué se participa, pues no se conocen las competencias de cada nivel de gobierno y se termina demandando pequeñas obras”*<sup>19</sup>.

Esta evaluación hace sumamente necesario que, desde un enfoque de Gobierno Abierto, se incluya como un nuevo indicador de la participación ciudadana el de las capacidades desarrolladas; no solo en las organizaciones de la sociedad civil, sino también de los funcionarios y servidores públicos que intervienen en dichos procesos. Estos, según también señalan los entrevistados, actúan muchas veces bajo una lógica “tecnicista” o política, que les impide comprender las demandas ciudadanas o ver en ellas solo un cuestionamiento a la gestión regional. En el caso de la sociedad civil, es necesario que las

---

<sup>19</sup> Entrevista realizada al Sr. Marco Zegarra, especialista en planeamiento y presupuesto del Gobierno Regional de La Libertad. En el próximo apartado se incluye la lista de las personas entrevistadas y se anexa las fichas de las entrevistas realizadas.

capacitaciones no se reduzcan solo a una etapa del proceso, sino que formen parte de una propuesta de fortalecimiento de capacidades ciudadanas para lograr gestiones más transparentes y eficientes, pues, como señala el entrevistado Ángel Polo, la capacitación se realiza solo *“para cumplir con el procedimiento, con poca asistencia y sin explicar los instrumentos ni las prioridades de la gestión”*.

c. Rendición de cuentas

En el Capítulo 2 de esta investigación se ha señalado que la rendición de cuentas comprende tres elementos: informe, respuesta y responsabilidad y que estos elementos se conjugan como parte de un acto voluntario de la autoridad o funcionario público de dar cuenta de su gestión, en función a las metas propuestas, pero también de escuchar el *feedback* de los ciudadanos que reciben el informe y de asumir las responsabilidades (políticas, administrativas o judiciales) que podrían derivarse de este acto. Este “feedback ciudadano” ha sido muy marginal en los procesos de transparencia y rendición de cuentas, en opinión del entrevistado Marco Zegarra, *“resultando, más bien, más eficaces organismos como la Contraloría o la Defensoría del Pueblo en su rol de supervisión”*.

En el marco normativo de la descentralización en el Perú, se establece el mecanismo de las “audiencias públicas de rendición de cuentas” como un mecanismo de control vertical en el ámbito de los gobiernos regionales y limitados a dos procesos: como parte del presupuesto participativo, durante la fase 4 de formalización de acuerdos; en el que se informa sobre la implementación del presupuesto participativo y del ejercicio presupuestal del año anterior, y las audiencias públicas más generales que se realizan, de acuerdo al artículo 24° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, por lo menos

dos veces al año -una en la capital departamental y otra en una provincia distinta-, y en donde la autoridad regional debe informar sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de la gestión regional<sup>20</sup>.

El Gobierno Regional de La Libertad ha cumplido con la realización de ambos tipos de audiencias públicas, sin embargo; la descripción de los procesos desarrollados, de acuerdo con las actas consultadas de los años 2019 y 2020, muestran que estas audiencias no incluyen medios que aseguren la responsabilización de las autoridades luego de estos procesos. Las ceremonias son bastante protocolares, largas, con una carga excesiva de información técnica y con poco tiempo disponible para la participación de los ciudadanos dentro del proceso y sin mecanismos de seguimiento post audiencias.

Esto lleva a proponer la necesidad, desde un enfoque de Gobierno Abierto, de rendiciones de cuentas que incluyan mecanismos de responsabilización que vayan desde la sistematización del informe y los acuerdos asumidos en la audiencia pública hasta el seguimiento y monitoreo de estos. Para la entrevistada Mercedes Eusevio, coordinadora de la Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza, este tipo de roles de la rendición de cuentas podría darse a través del portal Decide La Libertad<sup>21</sup>, lo que permitiría incrementar el número de audiencias de rendición de cuentas y una mayor participación ciudadana, haciéndolas más transparentes y eficientes. Sin

---

<sup>20</sup> La Defensoría del Pueblo, en su Manual de Rendición de Cuentas y Transparencia (Lima, 2018), un listado de hasta ocho temas sobre los cuales la autoridad regional debería informar (ejecución presupuestal, de proyectos de inversión, adopción de políticas regionales, contrataciones, etc.), los que deberían estar vinculados al Plan de Desarrollo Regional Concertado.

<sup>21</sup> Cfr. <http://www.decidelalibertad.pe/> se trata de un portal web a través del cual se puede recoger propuestas ciudadanas, acceder a un portal de datos abiertos, participar en consultas ciudadanas, por ejemplo, para la priorización de proyectos de inversión en el marco del presupuesto participativo, entre otros.

embargo, “*ha habido mucha dificultad de acceso debido a problemas de conectividad y falta de manejo, aún hay brechas importantes en cuanto a competencias digitales*”.

d. Consejo de Coordinación Regional (CCR)

El Consejo de Coordinación Regional (CCR) es un órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades provinciales y la sociedad civil. Está integrado por el Gobernador Regional, que lo preside, los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil en una proporción del 40% sobre el total de sus integrantes. Tiene como función principal, de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, emitir opinión sobre el Plan Anual y el Presupuesto Participativo; sobre el Plan Regional de Desarrollo Concertado; la visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado; y otras que le encargue o solicite el Consejo Regional.<sup>22</sup>

Como se ha señalado en el Capítulo 2 de esta investigación uno de los tres componentes del Gobierno Abierto es el de la *colaboración*, que se justifica por la necesidad de reducir la asimetría de información que beneficia al Estado a riesgo de generar abusos de poder y pérdida de la transparencia y rendición de cuentas. Ante ello, desde un enfoque de Gobierno Abierto, se propone mejorar los mecanismos de colaboración entre el Gobierno Regional con otros niveles de gobierno (municipalidades provinciales), con la sociedad civil organizada, con el sector privado, la academia, la ciudadanía no organizada y otros actores como los llamados “infomediarios” (desarrolladores, hackers cívicos, periodistas de investigación).

---

<sup>22</sup> Artículo 11B de la Ley N° 27902 que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.

Esta colaboración se debe orientar hacia la co-producción de planes, políticas y programas y la co-creación de bienes y servicios públicos.

En el caso de los CCR, podría entenderse su diseño como un espacio embrionario de colaboración entre actores, sin embargo, está bastante limitado por las funciones asignadas normativamente y a las propias dificultades que emanan de su naturaleza y composición. Así, por ejemplo, de acuerdo con las actas de las últimas sesiones realizadas en los años 2019 y 2020, encontramos que el año 2019 no se reunió el CCR debido a que ya había vencido el mandato de los integrantes de sociedad civil y aún no se elegía a los nuevos representantes. Otro hallazgo encontrado en la revisión de las actas y corroborado por Mercedes Eusevio, representante de sociedad civil en entrevista realizada<sup>23</sup>, fue la poca asistencia de los alcaldes provinciales que, en opinión suya, “*no le dan la importancia debida al CCR*”; y, finalmente, no está claramente definido su rol pues se trata de un órgano consultivo que, a la vez, en el proceso de presupuesto participativo se le asigna el rol de “Agente participante”, lo que lo acercaría más a intervenir en la co-producción de planes, políticas y programas.

#### A. Proceso

El análisis del problema de la inadecuada gestión de la participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad, desde un enfoque de Gobierno Abierto, algunos de cuyos límites se acaban de mostrar; contrasta con el proceso formalmente establecido por este gobierno regional en su primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA), aprobado como parte del Programa Piloto 2016-2018, en el marco de su participación en

---

<sup>23</sup> Entrevista realizada el día 22 de marzo de 2021 a la señora Mercedes Eusevio, coordinadora de la Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza de La Libertad.

la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés).

Este proceso, que se describe a continuación, consta de cinco pasos: i) diseño del proceso; ii) concertación de compromisos, iii) diseño de las iniciativas de proyectos, iv) diseño de las herramientas informáticas y v) priorización de proyectos<sup>24</sup>. Siguiendo esta ruta elaborada de manera participativa por los actores directamente involucrados en el proceso (Gerencias Regionales Sectoriales y Sociedad Civil), se buscó cumplir con los estándares de Gobierno Abierto, establecidos por la OGP.

En la elaboración de este proceso participaron las unidades orgánicas de asesoría y apoyo del Gobierno Regional, como las Sub Gerencias de Planeamiento y la Sub Gerencia de Tecnologías de Información; así como las unidades orgánicas de línea (Educación, Trabajo, Vivienda, etc.), que fueron las encargadas de liderar el proceso de formulación de servicios de Gobierno Abierto a través del diseño e implementación de soluciones por medios digitales junto con las instancias representativas de la sociedad civil. Además, debe destacarse la participación del Comité de Supervisión de Gobierno Abierto, presidido por el Gerente General del Gobierno Regional e integrada por organizaciones de sociedad civil, instancia creada exprofeso para el diseño del Plan.

Con el concurso de estos actores se diseñó un proceso en el que, a partir de las orientaciones del Comité de Supervisión de Gobierno Abierto, se identificaron iniciativas de proyectos que

---

<sup>24</sup> Durante el proceso de elaboración del segundo Plan de Acción Regional de Gobierno Abierto de La Libertad, se siguió el mismo proceso, aunque el paso iv) diseño de herramientas informáticas no fue tan explícito (Ver: OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Plan de Acción de Gobierno Abierto de La Libertad 2018-2020. En: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/La-Libertad\\_Action-Plan\\_2018-2020\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/La-Libertad_Action-Plan_2018-2020_0.pdf)

no estuvieron orientados a mejorar la participación ciudadana sino la gestión de nuevos productos o servicios que el GRLL podría ofrecer a los ciudadanos utilizando para ello herramientas tecnológicas. Esto es algo que, en opinión del entrevistado Leopoldo León, “*redujo el proceso al desarrollo de aplicativos para mejorar la transparencia y eficacia de la gestión*”, los cuales estarían enmarcados en la implementación del primer PAGA del Gobierno Regional de La Libertad. Para la elaboración de este plan se siguió el siguiente proceso:



**Figura 3.** Proceso de elaboración del PAGA del GRLL

Fuente: IRM, Mecanismo de Revisión Independiente del PAGA 2016

A continuación, una breve descripción de cada uno de los pasos seguidos:

a. Primer Paso: Diseño del Proceso

El proceso se inició con la formulación de un Instructivo, a cargo de la Gerencia Regional de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial, a través de la Subgerencia de Planeamiento, cuyo objetivo fue la elaboración de propuestas de servicios a ser desarrollados por el Gobierno en el marco del PAGA 2016-2018, y que deberían estar enmarcados en los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación.

b. Segundo Paso: Concertación de Compromisos

El siguiente paso consistió en la formulación concertada de los compromisos e iniciativas de proyecto que formarían

parte del PAGA del GRLL. En esta etapa participaron las Gerencias Regionales Sectoriales, así como la sociedad civil vinculada a sus competencias y reunidas en los llamados Consejos Regionales Sectoriales, que son los espacios promovidos por el Gobierno Regional para la concertación y coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, de políticas regionales especializadas en los principales sectores que abarca la gestión regional. De esta manera, las Gerencias Regionales Sectoriales y los Consejos Regionales Sectoriales, en un espacio de diálogo y concertación, procedieron a seleccionar las actividades relevantes, que serían presentadas como compromisos que luego se formularían como perfiles de proyectos.

c. Tercer Paso: Diseño de las Iniciativas de Proyectos

Una vez seleccionados de manera concertada los compromisos asumidos por las Gerencias Sectoriales y la sociedad civil, estas se encargaron de diseñar las iniciativas de proyectos, las mismas que debían tener en cuenta los siguientes criterios básicos para ser considerado un proyecto de Gobierno Abierto:

- Debe constituir una actividad relevante o un conjunto integrado de actividades.
- Atender un servicio de amplia cobertura o un proceso de amplia demanda ciudadana
- Corresponder a un programa presupuestal o ser todavía una actividad que no produce resultados.

En algunos casos la relevancia y pertinencia de los compromisos seleccionados fue calificada por la propia naturaleza de la actividad y en otros porque la aplicación de la “capa tecnológica” de TI permitiría convertirla en eventos con impacto sobre la gobernanza, la transparencia

y la participación ciudadana. La propuesta, además, debía registrar su trazabilidad con los instrumentos de gestión como PEI, POI, ROF, TUPA u otros.

d. Cuarto Paso: Diseño de las Herramientas Informáticas

El proceso concluía agregando la “capa de TI” necesaria (“capa tecnológica”) para la concreción del servicio, tarea que estuvo a cargo de la Subgerencia de Informática, y estableciendo las condiciones de viabilidad y presupuesto que fueron responsabilidad de las Gerencias Sectoriales correspondientes. En este sentido, se propuso la necesidad de incluir como elementos de la propuesta el requerimiento de aplicaciones informáticas para:

- Generar efectos de *feedback* con los usuarios.
- Agregaciones de consultas para efectos de medición, focalización y evaluación de las políticas.
- Links con otras aplicaciones públicas y privadas vinculadas a la actividad, etc.

e. Quinto Paso: Priorización

La priorización de las iniciativas fue llevada a cabo por el Comité de Supervisión de Gobierno Abierto, constituido por funcionarios del Gobierno Regional y representantes de la sociedad civil, que procedieron a seleccionar los compromisos e iniciativas de proyectos con un alto impacto sobre la transparencia de la gestión y la participación ciudadana en el Gobierno Regional de la Libertad. Este proceso consistió en la decisión política y técnica de implementar las propuestas diseñadas, incluida su “capa tecnológica”, como parte de los compromisos asumidos por los órganos de línea (Gerencias Regionales Sectoriales) con participación de la sociedad civil.

Como ya se dijo, para el proceso de elaboración del PAGA 2018-2020 no se elaboró un nuevo Instructivo, por lo que se siguió en lo fundamental con el mismo proceso diseñado. Sin embargo, en el reporte de la elaboración del Plan no se menciona el paso 4 (“capa tecnológica”) y más bien se dio mucho más énfasis al proceso de co-creación del Plan a través de un conjunto de talleres sectoriales con participación de sociedad civil. Asimismo, mediante Ordenanza Regional 015-2018-GRLL/CR se creó el Consejo Regional de Gobierno Abierto, como órgano encargado de liderar todo el proceso y, posteriormente, de cumplir funciones de seguimiento y evaluación del Plan.

#### B. Nudos críticos y responsables

Dentro de este proceso, se ha identificado que los nudos críticos se dieron durante los pasos 2 (concertación de compromisos entre Gerencias Regionales Sectoriales y Sociedad Civil) y 5 (priorización de proyectos que formarían parte del Plan de Acción Regional en Gobierno Abierto).



**Figura 4.** Nudos críticos en el proceso de elaboración del PAGA 2016

Fuente: IRM, Mecanismo de Revisión Independiente PAGA 2016

Si se revisan los reportes elaborados por el Gobierno Regional de La Libertad<sup>25</sup> respecto a la implementación del proyecto piloto

<sup>25</sup> En la página web del Gobierno Regional de La Libertad encontramos los reportes de avance en el cumplimiento del Plan de Acción Regional de Gobierno Abierto. Estos informes de “cumplimiento de hitos” corresponden a junio y diciembre de 2017. Cfr. <http://gobiernoabierto.regionlalibertad.gob.pe/aga-la-libertad/avance-de-hitos>

de Gobierno Abierto, en el marco de colaboración con la OGP, encontramos lo siguiente:

- Luego de conformado el Comité de Supervisión de Gobierno Abierto del Gobierno Regional de La Libertad, por medio de la Resolución Ejecutiva Regional N° 1173-2016/GRL-GOB, se procedió a la conformación de comisiones sectoriales de trabajo que produjeron un conjunto de más de 70 compromisos de los cuales se seleccionaron 23 y se priorizaron cuatro, a efectos de presentarlas a la OGP como parte de los compromisos asumidos en el proyecto piloto.
- Estos cuatro compromisos fueron: seguridad ciudadana participativa, gestión participativa del agua segura, “mercado agrario a tu alcance” y sistema de información laboral abierto y participativo-LIS. Sin embargo, de acuerdo con los registros obtenidos de esas reuniones (actas de reuniones) y de la información proporcionada por la Secretaría Técnica del Comité<sup>26</sup>, se dio cuenta de las dificultades observadas para ponerse de acuerdo, primero, entre las propias Gerencias o Direcciones Sectoriales; para definir qué proyecto se priorizaba, y luego para acordar una propuesta conjunta con la sociedad civil integrante de los Comités de Coordinación Sectorial.

Las dificultades se dieron, principalmente, por el interés que todas las Gerencias Sectoriales mostraban de priorizar sus propios proyectos, bajo el supuesto de que esto significaría mayores recursos para sus respectivas unidades orgánicas. Bajo esa expectativa, nadie quería dejar de ser priorizada en la elección final, por lo que tuvo que apelarse a que se negocie al interior del Gobierno Regional, cómo se seleccionarían estos

---

<sup>26</sup> Entrevista realizada el 25 de enero de 2019 al señor Carlos Gallardo Burgos, secretario técnico del Comité de Gobierno Abierto (2016-2018).

proyectos priorizados; los que fueron definidos no en todos los casos a partir de criterios técnicos<sup>27</sup>. De otro lado, la participación de la sociedad civil, si bien fue muy provechosa para desde el diseño involucrar su colaboración, también se pudo observar que tuvieron sus propios intereses como fuerzas organizadas en torno a intereses concretos y, por lo general, en oposición a la gestión gubernamental.

- Para cada uno de estos compromisos o iniciativas de política, se diseñó un proceso que consistió en la conformación de equipos de trabajo a nivel técnico (Gerencias Regionales Defensa Nacional, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Agricultura y Trabajo y Promoción del Empleo), al que se incorporaron representantes de la sociedad civil que interactuaron a través de los Consejos Regionales de Coordinación con cada una de estas instancias sectoriales.
- Luego de reunirse estos equipos de trabajo se inició el proceso de diseño del “compromiso” o iniciativa de política, revisando la información existente (incluidas bases de datos), a fin de proponer las soluciones innovadoras, después de lo cual se reunieron con desarrolladores y programadores, con la asistencia técnica de la Sub Gerencia de Tecnologías de Información del Gobierno Regional.
- Sin embargo, en todos los casos los reportes de avances hasta diciembre de 2018 informaron que únicamente se llegó hasta esta instancia, llegando en algunos casos a

---

<sup>27</sup> Cabe precisar que, de acuerdo con el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) del Plan de Acción de Gobierno Abierto de La Libertad 2018-2020; elaborado por Jorge Morel Salma (Instituto de Estudios Peruanos), esta misma situación crítica se presentó durante el proceso de elaboración del segundo Plan. En esta oportunidad se indicó que la Sub Gerencia de Planeamiento direccionó la selección y priorización final de los proyectos. Cfr.: <https://www.opengovpartnership.org/documents/la-libertad-design-report-2018-2020/>

“prototipar” soluciones tecnológicas (tipo aplicaciones web), para en algunos casos validarlas con los actores involucrados, pero en ninguno de ellos se llegó a la implementación propiamente dicha, debido a que se esperaba el financiamiento de este.

Si bien en la evaluación del GRLL sobre el proceso seguido para la elaboración del PAGA 2016-2018, los nudos críticos se expresaron en las dificultades de coordinación interna entre las Gerencias participantes y con la sociedad civil, este no fue el problema principal. Desde el enfoque de este trabajo de investigación el problema fue que el GRLL no tomó en cuenta el análisis de los procesos participativos descritos en 3.1.1 y que muestran, por un lado, el funcionamiento limitado de los mecanismos de participación existentes; pero también los indicadores o estándares que podrían incorporarse para mejorar la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto.

### **3.1.2. Sustento de evidencias**

El análisis del problema de la inadecuada gestión de la participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad se ha realizado con base en las siguientes evidencias:

- Con fecha 2 de marzo de 2021 se envió una solicitud de acceso a la información pública al Gobierno Regional de La Libertad sobre cuatro temas: 1) listado de solicitudes de acceso a la información pública, atendidas y no atendidas por el Gobierno Regional en los años 2019 y 2020; 2) lista de los integrantes del CCR durante los años 2019 y 2020 así como las actas de las sesiones realizadas en este período; 3) copia de las actas de las audiencias de rendición de cuentas realizadas por el Gobierno Regional en 2019 y 2020; y 4) lista de proyectos de inversión

aprobados en los procesos de presupuesto participativo en 2019 y 2020.

El día 12 de marzo de 2021, dentro del plazo legal, se recibió por correo electrónico la Carta N° 68-2021-GRLL-GOB/AIP en el que se da respuesta a la solicitud enviando la información solicitada. Sin embargo, solo se recibieron las actas de los CCR realizados el 13 de marzo y 25 de noviembre de 2020, por lo que se presume que dicha instancia no sesionó en 2019. En cuanto a las actas de las audiencias públicas de rendición de cuentas, se recibieron las actas de las dos sesiones realizadas en 2019 y de la única audiencia virtual realizada el 18 de diciembre de 2020, debido a la pandemia. Finalmente, en cuanto a los requerimientos de información pública solicitados en los años 2019 y 2020, solo se adjuntó la lista de solicitudes atendidas, no así las “no atendidas”; lo cual lleva a presumir la atención del 100% de solicitudes presentadas.

Para ello, se corroboró la información entregada por el GRLL con el *Informe anual sobre solicitudes de acceso a la información pública 2019*, elaborada por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública – ANTAIP, y en la que, efectivamente, se da cuenta de la atención del 100% de solicitudes en 2019. El informe correspondiente al año 2020 aún no ha sido publicado. Asimismo, el análisis del cumplimiento de las normas de transparencia se sustenta en el reporte sobre *Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública – Anual 2019 y Primer Semestre del 2020*, también elaborado por ANTAIP; mismo que fue corroborado con la información encontrada en el PTE del GRLL

([https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte\\_transparencia\\_enlaces.aspx?id\\_entidad=10149#.YH4dJuhKg2w](https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=10149#.YH4dJuhKg2w)).

- Asimismo, en el análisis de los mecanismos de participación ciudadana en el GROLL se mencionan dos herramientas tecnológicas que permiten evidenciar varios de los avances dados por este gobierno regional: el Portal de Datos Abiertos (<http://datosabiertos.regionlalibertad.gob.pe/>) y la plataforma Decide La Libertad (<http://datosabiertos.regionlalibertad.gob.pe/>). Estas herramientas de gestión de la información son una evidencia importante no solo para el diagnóstico de la participación ciudadana en el GROLL, sino también para la formulación de la propuesta de gestión desde un enfoque de Gobierno Abierto.

En cuanto al proceso de elaboración del PAGA del GROLL, ha sido descrito con base en la evidencia generada a partir de la participación del GROLL en el programa piloto promovido por la OGP para gobiernos subnacionales. Estas son:

- El I Informe Preliminar sobre el primer Plan de Acción Subnacional del Programa Piloto en La Libertad, elaborado por Jorge Morel, como parte del Mecanismo Independiente de Revisión (IRM, por sus siglas en inglés), y en el que se analiza el proceso de elaboración del PAGA 2016-2018, como parte del proceso-problema. A efectos de contrastar este proceso con el seguido para la elaboración del PAGA para el período 2018-2020, se revisaron, de la misma manera, el informe elaborado por el IRM así como la versión aprobada del PAGA 2018-2020 y publicada en la página web del GROLL y de la OGP.
- Finalmente, para el análisis del problema de la inadecuada gestión de la participación ciudadana, así como del proceso implementado para la elaboración del PAGA, se realizaron cinco entrevistas a actores clave de estos procesos, cuyas opiniones e información proporcionada permiten realizar un análisis crítico

de ambos procesos. Para ello se elaboró una guía de entrevista abierta, cuyos resultados se adjuntan como fichas anexas a esta investigación. La relación de entrevistados es la siguiente:

Nombres y Apellidos	Cargo/función	Fecha de entrevista
José Murgia Zanier	Ex presidente regional	5 de marzo 2021
Ángel Polo Campos	Gerente del CERPLAN	6 de abril 2021
Marco Zegarra	Gerencia de Planeamiento GRLL	12 de marzo 2021
Mercedes Eusevio	Coordinadora MCLCP	15 marzo 2021
Leopoldo León	Director AROLIB	22 marzo 2021

### 3.2. Análisis Organizacional

#### 3.2.1. La Organización

El Gobierno Regional de La Libertad - GRLL, según Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, tiene como misión esencial organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.

La Libertad se define como *“un Gobierno Regional, con autonomía económica, política y administrativa en asuntos de nuestra competencia, que promueve el desarrollo sostenible de la sociedad liberteña, en concordancia con los Planes Nacional y Regional; concertando con el sector público y privado y con la participación de la sociedad civil. Por ello aplicamos prioritariamente los siguientes valores: trabajo en equipo, compromiso social e identidad institucional”*.

Los valores institucionales que se priorizan y se tendrá en presente en el accionar de los servidores del Gobierno Regional son los siguientes:

- Trabajo en equipo
- Compromiso social
- Identidad institucional

- Mejoramiento continuo
- Excelencia institucional
- Calidad
- Servicio
- Disciplina laboral
- Liderazgo corporativo
- Cultura emprendedora

### **3.2.2. Análisis interno**

#### **A. Subsistema razón de ser**

Como ya se ha señalado, en términos de la misión institucional, el Gobierno Regional de La Libertad se define como *“un Gobierno Regional, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de nuestra competencia, que promueve el desarrollo sostenible de la sociedad liberteña, en concordancia con los Planes de Desarrollo Nacional y Regional; concertando con el sector público y privado y con la participación de la Sociedad Civil.”*<sup>28</sup> Como organización, mantenemos una cultura ética, basada en el fomento y la práctica de valores de honestidad, equidad, transparencia y solidaridad."

En ese sentido, la percepción de una poca confianza de la ciudadanía respecto a su gobierno regional, debido a una débil transparencia en la gestión, es un problema totalmente pertinente en términos de la razón de ser de la organización. Si los actores regionales tienen una percepción negativa sobre la transparencia en la región, se estaría ante un problema público que debe ser abordado por la organización. Es esta la primera brecha a cerrar: la actual percepción negativa existente sobre la transparencia de la gestión regional, que pone en cuestión la razón de ser de la organización.

---

<sup>28</sup> Fuente: Página web del Gobierno Regional de La Libertad ([www.regionlalibertad.gob.pe](http://www.regionlalibertad.gob.pe))

## B. Sub sistema estructural

De acuerdo con el proceso seguido por el Gobierno Regional La Libertad, y reseñado en el punto anterior, los principales nudos críticos presentados son los siguientes:

- **Nudo crítico 1:** Dificultad para concertar compromisos entre las distintas unidades orgánicas del Gobierno Regional y de estas con la sociedad civil. Las áreas del Gobierno Regional involucradas en este nudo crítico fueron todas las Gerencias Sectoriales Regionales (órganos de línea), encargadas de producir bienes y servicios en favor de los ciudadanos.
- **Nudo crítico 2:** La priorización de los proyectos seleccionados de Gobierno Abierto enfatizaron el componente tecnológico. Por lo que se requería recursos específicos que no estaban previstos en los presupuestos de las áreas involucradas en su implementación. Estas áreas fueron las Gerencias Regionales Defensa Nacional, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Agricultura y Trabajo y Promoción del Empleo. Aquí jugó un papel determinante la Subgerencia de Tecnologías de Información que influyó en el proceso bajo un enfoque errado de entender el Gobierno Abierto, principalmente, como innovación tecnológica.

## C. Sub sistema sicosocial

Los recursos humanos necesarios para la implementación de las soluciones identificadas frente a los problemas de falta de transparencia en el Gobierno Regional La Libertad, son básicamente:

- Personal técnico de las áreas cuyos proyectos fueron seleccionados.

- Sociedad civil con conocimiento claro y opinión importante para el diseño e implementación del proyecto seleccionado. Aquí debe considerarse que este recurso humano no agrega costos al proyecto, pues su participación es voluntaria y, tratándose de un tema de Gobierno Abierto, se valora la participación y colaboración ciudadana.
- Personal técnico de TI encargado de la búsqueda de las soluciones tecnológicas a los problemas identificados. Dada la escasez de recursos humanos en estas áreas, es posible la necesidad de contratar personal especializado en estas materias.

#### D. Sub sistema de Gestión

Como se dijo al momento de mostrar el proceso seguido para la formulación del PAGA en el GRLL, deben mostrar su trazabilidad con los instrumentos de gestión como PEI, POI, ROF, TUPA u otros. Es decir, los proyectos que fueron propuestos al Comité de Gobierno Abierto para su selección debían estar plenamente alineados a los objetivos estratégicos y operativos de la institución, a fin de asegurar su implementación en el marco de la misión institucional.

Además, es preciso recordar que uno de los criterios de presentación de los proyectos fue que debían estar asociados a algún programa presupuestal, de esta manera se garantizaba su financiamiento sin generar más gastos a la gestión regional. Siendo así, no podría establecerse de manera clara una brecha presupuestal hasta no contar con un análisis de costo beneficio, que podría llevar a tomar decisiones más ambiciosas respecto a la implementación de los proyectos propuestos.

### 3.2.3. Entorno organizacional

#### A. Entorno inmediato

La población beneficiaria son las y los ciudadanos liberteños en general. Sin embargo, una vez identificados y seleccionados los proyectos, se podría segmentar mejor el tipo específico de beneficiario directo del PAGA. Por ejemplo, podría seleccionarse un proyecto sobre seguridad ciudadana que proteja principalmente a mujeres y niños, o un proyecto dirigido a mejorar los precios de los productos de los agricultores de la región, etc. El entorno inmediato en cada caso será un tipo específico de beneficiarios.

#### B. Entorno intermedio

En el entorno intermedio podemos identificar los siguientes actores, quienes podrían aportar a un proceso de mejora de la participación ciudadana, desde un enfoque de Gobierno Abierto en el GRLL:

- **Gobierno Nacional:** a través de la Secretaría de Gestión Pública, ante el cual el Gobierno Regional de La Libertad, debería dar cuenta del proceso seguido hasta la fecha en materia de Gobierno Abierto. Además, junto con la Secretaría de Integridad Pública y la Secretaría de Gobierno Digital, principalmente; se podrían replicar las experiencias exitosas validadas por el Gobierno Regional de La Libertad. Sin embargo, la Presidencia del Consejo de Ministros hasta el momento no lidera la incorporación de la política de Gobierno Abierto en los niveles subnacionales de gobierno, más allá de la realización de talleres en algunas regiones orientados a la elaboración de planes regionales de Gobierno Abierto.
- **Open Government Partnership (OGP):** entidad internacional que viene apoyando con asistencia técnica para el cumplimiento de los compromisos asumidos en los dos

PAGA elaborados hasta el momento por el GRLL. Sin embargo, cabe preguntarse ¿qué pasará con el GRLL luego de la asistencia técnica prestada por la OGP para consolidar proyectos de Gobierno Abierto si no introduce mejoras a la gestión de la participación ciudadana?

- Cooperación Internacional: como lo reconoce el primer Plan Regional de Gobierno Abierto de La Libertad, esta experiencia ha sido impulsada y acompañada por un proyecto de la Cooperación Canadiense, asimismo; otras fuentes cooperantes podrían sumar recursos para asegurar la sostenibilidad de esta experiencia.
- Gobiernos Regionales: a través de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Mancomunidad Regional de la Macro Región Nor Oriente, de las cuales forma parte el Gobierno Regional de La Libertad: en ambas instancias podría replicarse la propuesta de mejora de la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto a otros gobiernos regionales con condiciones similares a las del GRLL. Sin embargo, tanto la ANGR como la Mancomunidad Regional aún son instancias de articulación horizontal muy débiles, que no tienen capacidad de réplica de experiencias exitosas o buenas prácticas desarrolladas a su interior.

#### C. Tendencias

Finalmente, debe señalarse que la política de Gobierno Abierto en el Perú es una iniciativa asumida hace casi diez años, por lo tanto, aún no hay experiencias significativas que puedan mostrarse como una tendencia global o una referencia para iniciativas como la asumida por el Gobierno Regional de La Libertad. Podría decirse, por último, en términos de tendencias globales, que en La Libertad y en el Perú, se debería aspirar a alcanzar los estándares de participación ciudadana,

transparencia y colaboración que el enfoque de Gobierno Abierto supone. Lo que lleva a preguntarse si el proceso seguido por el GRLL en la elaboración de sus compromisos de Gobierno Abierto es el más adecuado para la mejora de la gestión de la participación ciudadana o si hay otras propuestas alternativas que se podrían explorar.

### **3.3. Análisis de stakeholders**

A nivel de stakeholders, deberían distinguirse los que se ubican al interior del Gobierno Regional, como aquellos que están en su entorno. En el primer caso, a partir del proceso seguido por el Gobierno Regional de La Libertad, y que ha sido reseñada a lo largo de este capítulo, los principales clientes internos son los siguientes:

- Las Gerencias Regionales Sectoriales involucradas en el programa piloto de Gobierno Abierto en el GRLL, así como las gerencias de apoyo, principalmente la Gerencia de Planeamiento y la Sub Gerencia de Tecnologías de la Información.
- Consejos Regionales de Coordinación, que reúne a los funcionarios de las Gerencias Regionales sectoriales y representantes de la sociedad civil en cada materia específica. Estos Consejos Regionales están reconocidos como unidades de coordinación y concertación. dentro del organigrama institucional.

Como stakeholders a nivel externo al Gobierno Regional debe señalarse los siguientes:

- La OGP, que viene monitoreando la implementación de los PAGA del Gobierno Regional de La Libertad.
- La cooperación internacional, particularmente la Cooperación Canadiense, que ya fue mencionada en su rol de asistencia técnica al Gobierno Regional.
- La sociedad civil que participa en los diferentes mecanismos institucionales (Presupuestos Participativos, CCR, Consejos Regionales, etc.) así como las comunidades de desarrolladores que,

a partir del acceso a los datos abiertos del GRL, pueden proponer soluciones innovadoras a problemas públicos y los ciudadanos en general, que pueden participar a través de los mecanismos ya existentes o por medios virtuales.

## **Capítulo IV**

### **La Formulación**

#### **4.1. Determinación de objetivos**

De acuerdo con la formulación propuesta en el Capítulo Primero (Generalidades), utilizando la metodología “Árbol de problemas y Objetivos”, y de manera correspondiente con los problemas desarrollados en el Capítulo anterior, los objetivos de esta investigación se pueden formular de la siguiente manera:

##### **4.1.1. Objetivo general**

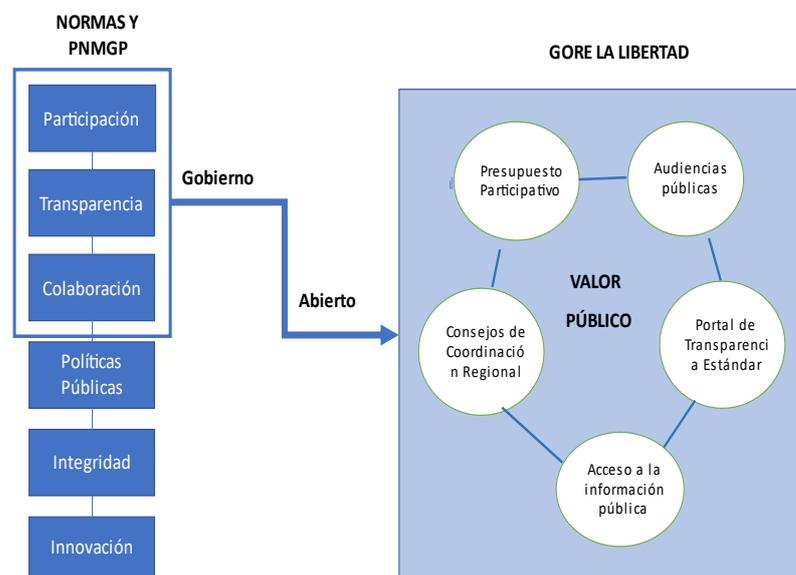
Elaborar una propuesta de mejora de la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad.

##### **4.1.2. Objetivos específicos**

- Mejorar el acceso de las y los ciudadanos a la transparencia y rendición de cuentas en el GRLL, a través de los mecanismos participativos existentes.
- Incrementar las capacidades institucionales de autoridades, funcionarios y servidores del GRLL para una mejor gestión de la participación ciudadana.
- Desarrollar capacidades en los ciudadanos para una participación más efectiva a través de los mecanismos existentes.
- Promover la colaboración entre los actores que intervienen en los procesos participativos para la co-producción de planes, políticas y servicios públicos.

En el Capítulo III se han evidenciado los problemas que expresan la inadecuada gestión de la participación ciudadana en el GRLL. Como

se ha mostrado en dicho Capítulo los actuales mecanismos participativos (transparencia, rendición de cuentas, presupuestos participativos y Consejos de Coordinación Regional) se implementan formalmente en cumplimiento del marco normativo existente, pero poco articulados entre sí y sin un enfoque de Gobierno Abierto; pues este no consiste en la elaboración de un nuevo Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA), sino en agregar mayor valor público a la participación ciudadana a través de una estrategia institucional que la haga más eficiente. Para ello se identifican un conjunto de indicadores o estándares de mejora de la participación ciudadana que deberán expresarse en distintos procesos y herramientas de gestión, como se muestra en el siguiente gráfico:



**Figura 5.** Propuesta de mejora de la participación ciudadana en el GRL

Fuente: elaboración propia

En la figura mostrada, el enfoque de Gobierno Abierto contribuye a la articulación de los cinco mecanismos de participación ciudadana implementados en el GRL: acceso a la información pública, PTE, audiencias de rendición de cuentas, presupuestos participativos y CCR. Con una intervención del GRL orientada a mejorar la gestión

de la participación ciudadana, se debe contribuir a la superación su situación actual (Figura 2), caracterizada por un funcionamiento desarticulado, donde se duplican o superponen distintos mecanismos y, a la vez, a la generación de valor público para que funcionen mejor sin salir del marco normativo que las regula.

#### 4.2. Sustento de evidencias

La Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, en su artículo 17, propone el ámbito en el que se desarrolla la participación ciudadana: la formulación, debate y concertación sobre planes de desarrollo, presupuestos y gestión pública. Para ello deben garantizar acceso a la información pública y la conformación y funcionamiento de mecanismos y espacios “de consulta, concertación, evaluación y rendición de cuentas”. Es decir, la ley establece que el sentido de la participación ciudadana en los gobiernos regionales está en la formulación de políticas y la implementación de procesos de gestión, que requieren articular entre sí distintos mecanismos de participación, y no multiplicarlos, para hacerlos más eficientes.

En esta misma línea, el Plan Regional de Participación Ciudadana (PRPC) 2015-2021 del GRLL, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 525-2015-GRLL/PRE, identifica como una debilidad que *“el proceso de la participación ciudadana no está concebido como un proceso único, continuo y permanente. Está fragmentado y los representantes de las OSC<sup>29</sup> no cuentan con derecho a acompañar a la gestión desde la fase de Planeamiento hasta la Rendición de Cuentas”<sup>30</sup>* Debido a ello se acusa como otra debilidad que el número de espacios de participación sea demasiado “frondoso” y poco articulado (el PRPC da cuenta de 24 mecanismos participativos existentes, la mayoría de ellos en estado de inactividad) y que *“las obligaciones nacionales de gobierno abierto y el gobierno electrónico no tienen avance y*

---

<sup>29</sup> Se refiere a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

<sup>30</sup> GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD. Plan Regional de Participación Ciudadana, página 14. En: <http://www.regionlalibertad.gob.pe/web/opciones/pdfs/Resolucion%20N%C2%BA%20515-2015-GR-LL-PRE.pdf>

*acondicionamiento necesario para articularse a procesos de participación ciudadana.”<sup>31</sup>*

Precisamente, y esta es la tercera evidencia que se presenta, la experiencia de participación del GRLL como miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) desde 2016, da cuenta de estas mismas debilidades constatadas por el diagnóstico del PRPC que se acaba de citar. Así, el PAGA 2016-2018 en lugar de alinearse al marco normativo y tomar en cuenta las debilidades identificadas, desarrolló un proceso que multiplicó aún más los espacios participativos al proponer cuatro compromisos en el que se involucró a los Consejos Regionales Sectoriales, con una débil participación de la sociedad civil. Este proceso está descrito detalladamente en el Informe Preliminar 2017: La Libertad, del Mecanismo de Revisión Independiente, ya citado anteriormente.

En el proceso posterior de diseño del PAGA 2018-2020, se corrigió este proceso que no resultó muy eficaz ni para el GRLL ni para la OGP. Por ello, se produjo un reenfoque del plan, que es descrito de la siguiente manera: *“El plan de acción de La Libertad hace un cambio de énfasis importante respecto al plan implementado durante el piloto subnacional (2016-2018). Mientras este último estuvo guiado por un énfasis sectorial (que cada gerencia del GRLL propuso compromisos basados en sus líneas de trabajo y en consulta con la sociedad civil integrada en sus comités consultivos), el vigente plan de acción aborda prioritariamente los valores de OGP desde una perspectiva transversal, en al menos cinco de seis compromisos. Así, los compromisos abordan reformas que -en principio- podrían aumentar las libertades de expresión y petición, mejorar los procesos democráticos formales como las propuestas ciudadanas y establecer procesos de apelación ante la negación del derecho a la información, principalmente”.*<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD. Plan Regional de Participación Ciudadana, página 14. En: <http://www.regionlalibertad.gob.pe/web/opciones/pdfs/Resolucion%20N%C2%BA%20515-2015-GR-LL-PRE.pdf>

<sup>32</sup> OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): La Libertad. Informe sobre el diseño del Plan de Acción 2018-2020 Jorge Morel, Instituto de Estudios

Es decir, el enfoque asumido por el GRLL en el diseño de su nuevo PAGA 2018-2020 brinda un marco que fortalece la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto. Los compromisos generados por este plan, de acuerdo con el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) ya citado, tendrán que mostrar su relevancia de manera concreta: por ejemplo: en materia de acceso a la información, si se publicará más información o se mejorará la calidad de la información; en participación, si los ciudadanos serán más capacitados para influir en las decisiones; en cuanto a rendición de cuentas, si se abrirán oportunidades para responsabilizar a las autoridades; y, en el caso de la innovación, si se aplicarán tecnologías junto a otros valores como la transparencia y la rendición de cuentas.<sup>33</sup>

Estos criterios de relevancia que son evaluados por la OGP para identificar compromisos de Gobierno Abierto se acercan a los cinco estándares de valor público propuestos para que la participación ciudadana en el GRLL responda a un enfoque de Gobierno Abierto: i) uso y reúso de datos para mejorar la transparencia; ii) responsabilización en los procesos de rendición de cuentas; iii) capacidades fortalecidas en funcionarios y actores de sociedad civil; iv) innovación y uso de TICs; y v) co-producción de políticas, planes, proyectos y servicios.

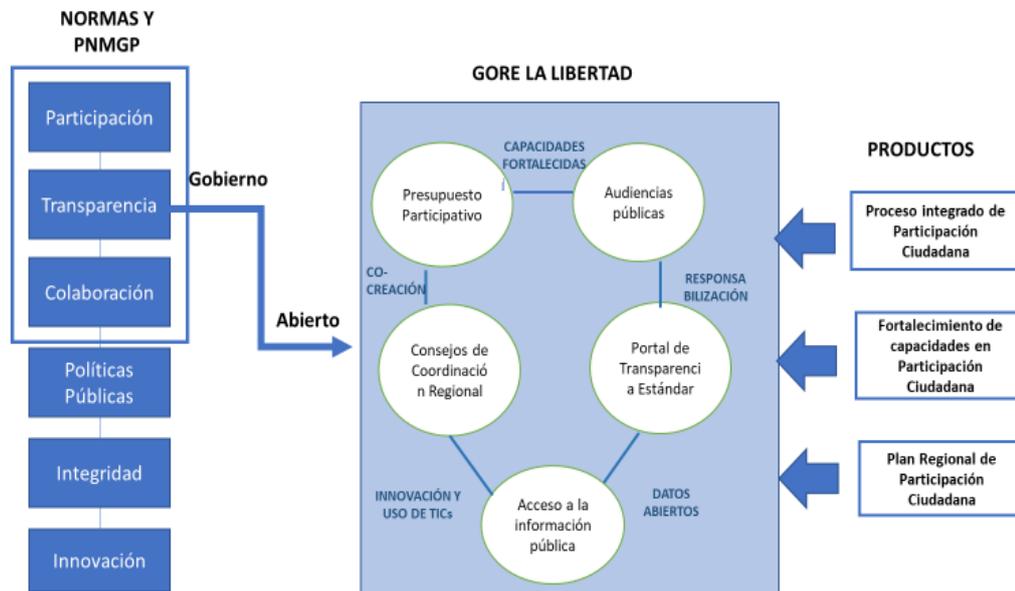
Para alcanzar estos estándares se propone, a continuación, tres productos dirigidos a resolver la realidad problema que ha sido analizada en el Capítulo anterior. Estos productos son: proceso integrado de participación ciudadana, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional; propuesta de cursos sobre participación ciudadana, en convenio con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y/o Universidades locales, dirigido a servidores públicos y representantes de sociedad civil; y, documento de

---

Peruanos. En: <https://www.opengovpartnership.org/documents/la-libertad-design-report-2018-2020-for-public-comment/>

<sup>33</sup> OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Ibidem.*, pág. 22

propuesta de hoja de ruta para la elaboración del Plan Regional de Participación Ciudadana del GRL 2021-2025. El aporte de estos tres productos a la mejora de la gestión de la participación ciudadana se grafica de la siguiente manera:



**Figura 6.** Aporte de productos a la mejora de la participación ciudadana en el GRL  
Fuente: elaboración propia

### 4.3. Productos

A continuación, la descripción de cada producto, cuyo desarrollo se incluye en los anexos correspondientes.

#### 4.3.1. Producto 1: Proceso integrado de participación ciudadana, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional.

Se propone este instrumento normativo a fin de regular un proceso único que integre y articule el conjunto de mecanismos participativos para hacer más eficiente la gestión regional, evitando la duplicidad de funciones de los órganos encargados de llevar a cabo estos procesos y buscando obtener como resultado una mejora en la calidad de la participación ciudadana para que, a través de ella, los ciudadanos accedan a mejores servicios públicos.

El problema público que este proceso se propone resolver es el del insuficiente acceso de las y los ciudadanos a la transparencia y rendición de cuentas a través de los mecanismos participativos existentes. Ante ello, se propone un único proceso que integre los procedimientos establecidos para cada mecanismo de participación, generando mayor valor público a través del uso de datos abiertos, acceso a nuevos espacios colaborativos de co-producción de políticas y servicios públicos, uso de TICs y otros medios innovadores de participación, mayores capacidades de gestión y de control y rendición de cuentas.

En esa medida, se trata de un proceso articulado a los procesos misionales del GRLL, pues debe recordarse que la participación ciudadana es un principio transversal a la gestión regional, por lo que se vincula a las funciones sustantivas de la entidad en el ámbito de sus competencias. Es decir, para que haya mejores servicios públicos en salud, educación, trabajo, saneamiento, etc. es recomendable la participación de las y los ciudadanos en las distintas fases de elaboración e implementación de las políticas. En el proceso integrado de participación esta se canaliza a través de los mecanismos existentes: acceso a la información y transparencia, rendición de cuentas, presupuestos participativos y Consejos de Coordinación Regional (CCR).

La unidad orgánica responsable del proceso, en este caso, es la Gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial, a través de la Sub Gerencia de Planeamiento. Las entradas estarán dadas por los procedimientos ya existentes: solicitudes de acceso a información, convocatoria a audiencias de rendición de cuentas, etapas del presupuesto participativo y convocatoria a sesiones del CCR. Las actividades estarán dadas por el conjunto de tareas que cada procedimiento supone, articulándolas unas con otras para evitar duplicidades e incorporando el uso de herramientas innovadoras

durante el proceso (datos abiertos, consultas ciudadanas, espacios de co-creación y co-producción de políticas y servicios, etc.). Los proveedores de estos servicios serán principalmente los órganos de línea a través de los productos (salidas), cuyos beneficiarios últimos serán las y los ciudadanos.

#### **4.3.2. Producto 2: Propuesta de curso sobre Participación Ciudadana en convenio con la ENAP y/o Universidad local**

Como ha sido señalado en el Capítulo III de esta investigación, uno de los problemas identificados para un buen desempeño de los funcionarios y servidores públicos del GRLL, así como de los representantes de la sociedad civil durante los procesos participativos, es la falta de capacidades para entender el rol de la participación ciudadana en dichos procesos. Por ello, uno de los estándares propuestos desde un enfoque de Gobierno Abierto para mejorar la gestión de la participación ciudadana es el de las capacidades fortalecidas o desarrolladas durante estos procesos. El objetivo es que, tanto servidores como ciudadanos logren un mejor desempeño durante el desarrollo de mecanismos como los presupuestos participativos, las audiencias de rendición de cuentas, los CCR y Consejos Regionales Sectoriales.

Para ello, se propone la suscripción de un convenio entre el GRLL y la ENAP y/o una Universidad local para la implementación de este curso, bajo la modalidad “*Massive Online Open Courses*” (MOOC) o cursos online masivos y abiertos; los que se caracterizan por ser de matrícula ilimitada, flexibles en su desarrollo, cien por ciento online, gratuitos y abiertos, tanto para la matrícula como para el acceso a los materiales y evaluación. Estos cursos, una vez concluidas las horas previstas para su implementación, pueden generar una certificación oficial, de la propia ENAP o cualquier otro centro académico.

En el anexo correspondiente se incluye la propuesta completa del curso, el cual está previsto para ser desarrollado en 32 horas académicas a través de cuatro módulos:

- Marco conceptual y normativo de la participación ciudadana en el Perú
- El acceso a la información pública, la transparencia y el uso de datos abiertos
- Herramientas de rendición de cuentas en la gestión pública
- Nuevas formas de participación desde un enfoque de Gobierno Abierto: innovación y tecnología para la co-creación de valor público.

Este curso, como ya se dijo, será totalmente gratuito para los participantes y se desarrollará a través del aula virtual de la ENAP (<http://aulavirtual.enap.edu.pe>) o de la Universidad con la cual se firme convenio. Esta asumirá los costos de administración y mantenimiento del aula virtual, así como la certificación; mientras que el GRLL incluirá el desarrollo de software y contenidos, así como el diseño pedagógico y la difusión del curso en su Plan de Desarrollo de las Personas.

#### **4.3.3. Producto 3: Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025.**

El actual Plan Regional de Participación Ciudadana (PRPC 2015-2021) del GRLL, aprobado mediante RER N° 515-2015-GRLL/PRE, está por concluir su período de vigencia y es necesario iniciar un proceso de revisión y reformulación, a fin de dotar al GRLL de un nuevo PRPC con enfoque de Gobierno Abierto para los próximos cinco años. En el tiempo transcurrido de vigencia del actual plan, se han producido varios cambios significativos: en primer lugar, se ha transitado por tres gestiones regionales distintas; en segundo lugar, se produjo la incorporación del GRLL a la Alianza para el Gobierno

Abierto y la elaboración y aprobación de dos planes de acción (PAGA 2016-2018 y PAGA 2018-2020), que incluyeron compromisos en materia de participación ciudadana y, en tercer lugar; bajo estos compromisos se han generado mecanismos innovadores de participación como el Portal de Datos Abiertos y Decide La Libertad.

De otro lado, no se conocen informes de seguimiento y evaluación del PRPC, lo que lleva a asumir una baja implementación de dicho plan, constatándose que no ha sido tomado en cuenta en los reportes realizados por el GRLL sobre el cumplimiento de mecanismos participativos como las audiencias de rendición de cuentas, los procesos de presupuesto participativo y el funcionamiento de CCR.

De la revisión del vigente Plan Regional de Participación Ciudadana, se evidencia que los objetivos y resultados propuestos en dicho plan no están orientados a la finalidad de la participación ciudadana según el artículo 17 de la Ley de Bases de la Descentralización: *“la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos y en la gestión públicas”*. En la misma línea la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone que: *“la gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales”* (Artículo 3, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).

Sin embargo, los objetivos específicos del Plan Regional se refieren al i) fortalecimiento y articulación de espacios participativos; ii) generación en la sociedad civil y en la administración pública de mayor motivación y conciencia ciudadana, y; iii) proveer mecanismos que faciliten el funcionamiento y eficacia de los espacios de participación y concertación. A nivel de resultados, de un total de 13 resultados previstos solo uno de ellos se refiere de manera general a

que “la participación ciudadana está alineada al PDRC, PEI, POA de la gestión regional”; los demás resultados se refieren al incremento de organizaciones sociales, su articulación a organizaciones macrorregionales, su reglamentación, desarrollo de capacidades, canales de comunicación, etc.<sup>34</sup>

Por las razones señaladas se hace necesario mejorar la gestión de la participación ciudadana orientándola a los objetivos propuestos por la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Para ello se requiere elaborar una ruta clara para la formulación del próximo PRPC 2021-2025, el que debería partir de la conformación de un equipo técnico encargado de la evaluación del plan vigente. A partir de ello proponer los objetivos generales y específicos del próximo plan, tomando en cuenta los cambios que se han producido, y en el marco del enfoque de Gobierno Abierto, a fin de asegurar una adecuada gestión de la participación ciudadana.

El documento de propuesta contendrá, además, una metodología a seguir en el proceso de revisión y reformulación, así como los ajustes que sean necesarios sugerir a los resultados, estrategias y acciones a implementar para que sean correspondientes con el nuevo enfoque de Gobierno Abierto.

#### **4.4. Actividades**

Para el desarrollo de cada uno de los productos se plantean realizar las siguientes actividades:

---

<sup>34</sup> Cfr. <https://www.regionallibertad.gob.pe/transparencia/transparencia-grll/transparencia-institucional/planeamiento-y-organizacion/planes/plan-regional-de-participacion-ciudadana-prpc>

**Tabla 1***Actividades Por Producto*

Producto	Actividades
Producto 1: Proceso integrado de participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional	<p>A 1.1: Alta Dirección acuerda elaboración de proceso integrado de participación ciudadana.</p> <p>A 1.2: Se encarga a comité de mejora continua (o a la Sub Gerencia de Planeamiento) que elabore propuesta de proceso.</p> <p>A 1.3: Se desarrollan talleres con áreas involucradas para identificar tipo y elementos del proceso.</p> <p>A 1.4: Se presenta mapa de proceso a OSC representadas en CCR y se difunde para opinión a través de la página web.</p> <p>A 1.5: Comité de mejora continua (o Sub Gerencia de Planeamiento sistematiza resultados y formula proyecto de RER.</p> <p>A 1.6: Gobernación aprueba y publica RER.</p> <p>A 2.1: Gerencia de RRHH y Gerencia de Planeamiento elaboran y aprueban propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana.</p> <p>A 2.2: Gobierno Regional incorpora curso en PDP.</p>
Producto 2: Propuesta de curso sobre Participación Ciudadana en convenio con la ENAP y/o Universidad local	<p>A 2.3: Gobierno Regional suscribe convenio de cooperación con ENAP para implementación de curso.</p> <p>A 2.4: Gobierno Regional difunde y convoca por diferentes medios participación de servidores y representantes de sociedad civil a curso.</p>
Producto 3: Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025.	<p>A 3.1: Resolución Ejecutiva Regional que designa al equipo técnico encargado de liderar proceso de co-creación de PRPC 2021-2025</p> <p>A 3.2: Talleres con unidades orgánicas y sociedad civil para elaboración de propuesta de PRPC 2021-2025.</p> <p>A 3.3: Sistematización de propuesta por equipo técnico y proceso de consulta a través de portal Decide La Libertad.</p> <p>A 3.4: Resolución Ejecutiva Regional que aprueba el PRPC 2021-2025</p>

Fuente: Elaboración propia

## **Capítulo V**

### **La Propuesta de Implementación**

A fin de implementar los objetivos, actividades y metas previstas en el Capítulo anterior, es necesario identificar los recursos que se requieren, sean estos críticos o no, para asegurar la viabilidad de la solución de los problemas identificados en materia de gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad. A continuación, haremos una evaluación de tales recursos, para ver de qué manera contribuyen al cumplimiento de las actividades y metas propuestas.

#### **5.1. Identificación de Recursos Críticos**

##### **5.1.1. Comunicación estratégica**

A nivel de Comunicación Estratégica, La Libertad es uno de los pocos gobiernos regionales en el país que cuenta con una Política de Comunicación, un Plan de Comunicación y un Manual de Comunicación<sup>35</sup>. Estas herramientas han sido indispensables para avanzar en el proceso de modernización de la gestión de la entidad, sin embargo, han empezado por el nivel interno, a fin de superar las dificultades encontradas en la comunicación entre las áreas y sus implicancias para gestionar de mejor manera los procesos de la organización.

La comunicación estratégica es un recurso crítico para que, desde el más alto nivel de la dirección del Gobierno Regional hasta los niveles

---

<sup>35</sup> Al respecto, se puede revisar: <http://www.regionlalibertad.gob.pe/transparencia/transparencia-grll/transparencia-institucional/planeamiento-y-organizacion/manuales-1/7740-politica-de-comunicacion-interna-y-matriz-de-comunicacion/file>

De la misma manera, para conocer el Manual de Comunicación Interna de este gobierno regional, consultar: <http://www.regionlalibertad.gob.pe/transparencia/transparencia-grll/transparencia-institucional/planeamiento-y-organizacion/manuales-1/7160-manual-de-comunicacion-para-lideres-del-gobierno-regional-de-la-libertad-anexo-a-colores/file>

más operativos, comprendan la importancia de la participación ciudadana y el Gobierno Abierto para mejorar la reputación institucional y para crear una cultura de transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, este enfoque aún no ha sido desarrollado como parte de la estrategia comunicacional del GRLL. Así, por ejemplo, el reporte Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): La Libertad, PAGA 2018-2020, ya citado, da cuenta que dicho plan de acción fue puesto a consulta a través del portal “Decide La Libertad”, sin embargo *“el documento no recibió ningún comentario”*, reflejando una pésima estrategia de información y comunicación del GRLL. Ante ello el reporte del IRM recomienda que se trabaje una estrategia de posicionamiento en redes sociales, pues *“La Gerencia de Imagen Institucional debe involucrarse de forma más efectiva, tal como lo sugirió el IRM durante el piloto subnacional”*<sup>36</sup>.

En esta línea de argumentación se propone que, a través de las instancias y mecanismos de comunicación estratégica desarrollados por el GRLL, se priorice una estrategia de comunicación externa que brinde información a las y los ciudadanos sobre el Gobierno Abierto y el nuevo enfoque de la participación ciudadana, incluyendo mensajes que promuevan la participación a través de medios digitales. Para ello se recomienda intensificar la difusión a través de la página web institucional, el propio portal “Decide La Libertad”, pero también mediante medios tradicionales como periódicos murales, flyers, spots radiales y televisivos en circuitos cerrados, etc. considerando la brecha de acceso digital aún existente en La Libertad.

De esta manera, el GRLL podrá mejorar su comunicación con las y los ciudadanos liberteños, mostrando la importancia de la participación ciudadana a través del uso de tecnologías, que se hacen más necesarias en el actual contexto de la pandemia.

---

<sup>36</sup> OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (2018), *Ibidem*, pág. 22

### 5.1.2. Incidencia en stakeholders

Como ha sido señalado en el capítulo III de esta investigación, los principales stakeholders externos al GRLL, y sobre los cuáles se puede incidir a fin de que intervengan en una propuesta de mejora de la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el GRLL, son los siguientes:

- La OGP, que viene monitoreando la implementación de los Planes de Acción Regional de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad y la cooperación internacional.

La importancia de la participación de esta organización internacional estriba en el apoyo directo que viene dando al Gobierno Regional a través de asistencia técnica para la implementación del mencionado Plan de Acción Regional, así como por los mecanismos de monitoreo y supervisión que realiza, los cuales están contribuyendo a una mejora de la participación ciudadana. Asimismo, la cooperación internacional apoya iniciativas de Gobierno Abierto y otras que contribuyan con la modernización de la gestión del Estado.

- La sociedad civil, principalmente a través de la Coordinadora de Organizaciones de la Sociedad Civil (CODESCIL) y la Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza (MCLCP). Como se ha visto, además, institucionalmente existen Consejos Sectoriales Regionales, compuestos por autoridades y funcionarios de los distintos sectores (Educación, Salud, Medio Ambiente, Mujer, etc.) y con participación de la “sociedad civil sectorial”, siendo que algunos de estos Consejos funcionan mejor que otros. Finalmente, la sociedad civil se expresa a través de su participación en los mecanismos existentes en el marco de las normas de descentralización: agentes participantes del Presupuesto Participativo, representantes ante el CCR, asistentes a las audiencias públicas de rendición de cuentas, etc.

- Las comunidades de desarrolladores y programadores, pues tratándose de que la mejora de la gestión de la participación ciudadana supone el impulso a iniciativas innovadoras, utilizando herramientas tecnológicas, debería facilitarse a estas comunidades los recursos para el desarrollo de aplicativos webs, como podría ser el libre acceso a las bases de datos producidas por el GRLL. Este espacio de participación ciudadana permitirá que el gobierno regional presente iniciativas innovadoras ante la población, dirigidas a mejorar sus prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la región.

El principal problema que podría generarse a nivel de los stakeholders es que, como se ha evidenciado en el proceso de elaboración del PAGA 2016-2018, los órganos de línea del GRLL busquen participar en las iniciativas de Gobierno Abierto con la única expectativa de acceder a recursos adicionales, sean éstos de cooperación internacional o a través de proyectos de inversión pública, con el objetivo de mejorar la transparencia en la prestación de servicios a la población.

De otro lado, al contar con recursos de la OGP para la implementación del “piloto subnacional en Gobierno Abierto”, se generaron sobre expectativas en los propios funcionarios y funcionarias que lideraron este proceso, al asumirse que la OGP continuaría financiando actividades (encuentros, reuniones y talleres internacionales) o que abriría al GRLL nuevos contactos con fuentes cooperantes para financiar actividades de asistencia técnica que, si bien son muy importantes para incrementar las capacidades locales, no se traducen necesariamente en mejores indicadores de transparencia, participación y colaboración ciudadana en el Gobierno Regional.

### 5.1.3. Recursos Humanos

Por funciones, corresponde a la Sub Gerencia de Planeamiento de la Gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial, asignar los recursos humanos necesarios para la mejora de los mecanismos de participación ciudadana, Sin embargo, debe tomarse en cuenta que, al proponer la mejora de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto, se asume la orientación establecida en la PNMGP que se refiere al Gobierno Abierto como un componente transversal de la Política. Esto debería suponer que el conjunto de los recursos humanos del GRLL deberían contribuir a la concreción de la política mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Por lo tanto, en el Gobierno Regional de La Libertad no se necesita la contratación de más recursos humanos, salvo en aquellos casos en los que se requiera consultorías de expertos, así como la permanente capacitación de dichos recursos para que interioricen el enfoque de Gobierno Abierto en la gestión.

Para ello es recomendable el impulso de alianzas estratégicas con sectores de la Cooperación Internacional, la academia, la sociedad civil organizada y las entidades del gobierno nacional que por función están encargadas del diseño, formulación, implementación y supervisión de las actividades de Gobierno Abierto. Estas son, principalmente, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y la Contraloría General de la República, que están en condiciones de poder apoyar las iniciativas de Gobierno Abierto a nivel regional.

Como se sabe, los productos propuestos en este trabajo de investigación son los siguientes:

- **Producto 1: Proceso integrado de participación ciudadana, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional**

Según la ruta diseñada en la formulación de la propuesta, este producto requiere los recursos humanos que participarán en el

equipo técnico responsable del diseño del proceso y de la formulación del proyecto de RER, no siendo necesarios otros recursos humanos adicionales para la elaboración de este producto.

- **Producto 2: Propuesta de curso sobre Participación Ciudadana en convenio con la ENAP o Universidad local.**

Este producto, como ya se señaló en el Capítulo anterior, se desarrollará a través de un convenio interinstitucional con la ENAP o con Universidades interesadas, que podrían asumir de manera compartida con el GRL, los costos del desarrollo, administración, seguimiento y certificación. Para financiar estos costos, el GRL deberá incluirlos en su Plan de Desarrollo de las Personas y contribuirá con la difusión del curso a través de sus medios de comunicación (página web y redes sociales). Esta propuesta supone en términos de recursos humanos, la contratación de dos consultores (02) encargados del diseño, metodología y formulación de contenidos para la implementación del curso MOOC sobre participación ciudadana.

- **Producto 3: Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025.**

El proceso descrito en la formulación de la propuesta de la implementación de este producto estará a cargo del equipo técnico designado por la Sub Gerencia de Planeamiento. Sin embargo, la hoja de ruta deberá proponer una metodología, cuya conducción estará a cargo de un facilitador externo al GRL, que se encargará de diseñar e implementar los talleres de diagnóstico y de formulación del PRPC 2021-2025 de manera participativa. Asimismo, este consultor conducirá el proceso de consulta ciudadana del Plan y sistematizará la información

generada, elaborando una propuesta de PRPC 2021-2025 que será validada y aprobada por el equipo técnico,

#### **5.1.4. Recursos Financieros**

Los productos 1 y 3 (proceso integrado de participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional. y Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025), no requieren de recursos financieros adicionales, pues forman parte de los procesos y actividades asignadas a las unidades orgánicas correspondientes en el marco de sus funciones. Sin embargo, en el último caso se propone la contratación de un consultor externo a cargo de la facilitación del proceso, con un costo aproximado de S/ 15,000.

En cuanto al Producto 2 (“Propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana en convenio con la ENAP”), su diseño e implementación requerirá de recursos financieros adicionales, los cuáles obedecerán al diagnóstico de necesidades de capacitación y el costeo elaborado por las Oficinas de Recursos Humanos y/o Logística. Por lo tanto, deberían considerarse, por lo menos, los siguientes costos que deberán reflejarse en los presupuestos correspondientes:

- Contratación de consultores (02), encargados del diseño metodológicos y desarrollo de software y de contenidos del curso MOOC sobre Participación Ciudadana”. El servicio de cada consultor ha sido valorado en S/15,000.00 (total: S/30,000.00), que deberán incluirse en el Plan de Desarrollo de las Personas del GRLL y en el presupuesto de funcionamiento de la entidad (fuente: recursos ordinarios).
- Contratación de un diseñador y programador web para el desarrollo, implementación y puesta en línea del curso MOOC sobre Participación Ciudadana. El costo de esta consultoría es

de S/15,000.00 que serán incluidos en el presupuesto del Plan de Desarrollo de las Personas del GRLL.

- Costo de materiales de capacitación, difusión y sensibilización impresos, incluido una guía del curso online, afiche de difusión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto y carpeta de materiales para participantes sin acceso a internet. El costo aproximado de este paquete de materiales es de S/.50,000.

Los recursos financieros requeridos suman en total S/ 110,000.00, de los cuales solo S/60,000.00 corresponden al pago de las consultorías propuestas y los restantes S/50,000.00 para la adquisición de los insumos correspondientes, que podrían ser incluidos en el presupuesto de la Gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial. De requerirse estos recursos financieros para el año 2021, existiría la disponibilidad presupuestal en el GRLL:

**Tabla 2**

*Presupuesto disponible GRLL-sede central*

Función	PIA	PIM	Compro miso anual	Ejecución			% de ava nce
				Atenció n a compro miso mensua l	Deven gado	Gira do	
004 planeami ento Guberna mental	2,526, 564	1,456, 478	1,236,6 93	544,49 5	464,33 4	457, 826	32%

Fuente: Consulta amigable MEF, 19 de mayo 2021

### 5.1.5. Recursos Logísticos

En la sección anterior se han mencionado los recursos logísticos necesarios para lograr el cumplimiento de los objetivos, actividades y metas propuestas. En conjunto, no suponen un recurso crítico porque

se trata de requerimientos logísticos y financieros que pueden ser previstos en el presupuesto de funcionamiento de la entidad.

Algunos otros requerimientos logísticos, pueden ser cubiertos con el apoyo de la Cooperación Internacional o mediante convenios con Universidades u ONGs que intervienen en los mecanismos de participación ciudadana o del Comité Regional de Gobierno Abierto. Asimismo, como ya se mencionó anteriormente, se solicitará el apoyo técnico de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, la Secretaría de Innovación de la PCM, la Contraloría General de la República e, inclusive, la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM, para que brinden asistencia técnica en el proceso de implementación de los tres productos propuestos.

En resumen, podría señalarse como prioritarios los siguientes recursos logísticos:

- Producto 1:
  - Difusión a través de la página web y redes sociales del GRLL de RER que aprueba proceso integrado de participación ciudadana.
  - Campañas de difusión de propuesta de mejora de la gestión de la participación ciudadana a través de portal “Decide La Libertad” y redes sociales.
- Producto 2:
  - Requerimiento de producción de materiales de capacitación (desarrollo de contenidos, diseño y diagramación e impresión.
  - Difusión de curso de capacitación a través de plataforma web y redes sociales.
- Producto 3:
  - Difusión de proceso a través de plataforma web y redes sociales.



Productos	Actividades	Resultados	Trimestre 1			Trimestre 2			Trimestre 3			Trimestre 4		
			M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6	M 7	M 8	M 9	M 10	M 11	M 12
	con áreas involucradas para identificar tipo y elementos del proceso													
	Se presenta mapa de proceso a OSC representadas en CCR y se difunde a través de web				X	X								
	Comité de mejora continua (o SG de Planeamiento) sistematiza resultados y formula proyecto de RER							X	X					
	Gobernación aprueba y publica RER												X	
	Gerencia de RRHH y Gerencia de Planeamiento elaboran y aprueban propuesta de curso MOOC	Funcionarios del GRLL y ciudadanos con capacidades fortalecidas						X	X					
Producto 2 (Curso MOOC sobre participación ciudadana)	Gobierno Regional incorpora curso en PDP	sobre participación ciudadana								X				
	Gobierno Regional suscribe												X	

Productos	Actividades	Resultados	Trimestre 1			Trimestre 2			Trimestre 3			Trimestre 4		
			M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6	M 7	M 8	M 9	M 10	M 11	M 12
	convenio de cooperación con ENAP para implementación de curso GRLL difunde y convoca por diferentes medios participación de servidores y sociedad civil a curso RER que designa equipo técnico encargado de liderar proceso de co-creación de PRPC 2021-2025 Talleres con unidades orgánicas y sociedad civil para elaboración de propuesta de PRPC 2021-2025 Sistematización de propuesta y proceso de consulta a través de portal										X	X	X	X
Producto 3 (Hoja de ruta para el proceso de elaboración del Plan Regional de Participación Ciudadana)		GRLL cuenta con un Plan Regional de participación ciudadana 2021-2025 con enfoque de Gobierno Abierto	X											
				X	X	X								
							X	X	X					

Productos	Actividades	Resultados	Trimestre 1			Trimestre 2			Trimestre 3			Trimestre 4		
			M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6	M 7	M 8	M 9	M 10	M 11	M 12
	Decide La Libertad Resolución Ejecutiva Regional que aprueba el PRPC 2021-2025									X				

Fuente: Elaboración propia

## **Capítulo VI**

### **Análisis de Viabilidad y Factibilidad**

#### **6.1. Viabilidad y Factibilidad**

En este capítulo se analiza la viabilidad y factibilidad de los productos presentados como una propuesta de solución al problema de la presente investigación.

##### **6.1.1. SADCI**

Siguiendo a Oszlak y Orellana, el Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI), es una metodología que *se aplica en los casos en que se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello. En tal sentido, su dimensión temporal de referencia es el futuro y su aplicación está concebida particularmente para programas y proyectos.* (Oszlak, 1993)

En esta investigación, su aplicación consiste en la determinación de las probables dificultades en la implementación de los productos propuestos como parte de la solución de un determinado problema identificado en una entidad, analizando para ello las brechas de capacidad existentes. Estas se explican por diferentes razones, que pueden entorpecer el cumplimiento de las tareas propuestas y que están agrupadas en seis categorías de análisis: desde el punto de vista de las normas, de las relaciones interinstitucionales, de la organización interna, de las políticas de personal y sistemas de remuneración y de las capacidades individuales de los responsables directos de ejecutar las tareas.

El SADCI se aplica en los casos en que se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas

acciones, evaluar los obstáculos a enfrentar, las debilidades a remover o eliminar y, de esta manera, establecer tanto las acciones como los planes requeridos para ello; de modo tal que se asegure la factibilidad y sostenibilidad de los proyectos propuestos. El SADCI, además, puede ser aplicado para conocer el déficit de capacidad en la gestión rutinaria de una organización, así como para evaluar los resultados de un programa o proyecto.

A continuación, se hará un análisis de las capacidades institucionales en el Gobierno Regional de La Libertad para implementar los tres productos identificados para fortalecer la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto. Las fuentes de información para realizar este análisis han sido las entrevistas realizadas a cinco funcionarios y representantes de sociedad civil que participan en los mecanismos participativos existentes y las fuentes documentarias analizadas para cada categoría.

**Tabla 4**

*Codificación de actividades*

Código de tarea	Descripción de Actividades/Tareas
Proceso integrado de participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional.	
0101	Alta Dirección acuerda elaboración de proceso integrado de participación ciudadana
0102	Se encarga a comité de mejora continua (o a la SG de Planeamiento) que elabore propuesta de proceso.
0103	Se desarrollan talleres con áreas involucradas para identificar tipo y elementos del proceso
0104	Se presenta mapa de proceso a OSC representadas en CCR y se difunde a través de la página web
0105	Comité de mejora continua (o SG de Planeamiento) sistematiza resultados y formula proyecto de RER
0106	Gobernación aprueba y publica RER
Propuesta de diseño e implementación de curso MOOC sobre Participación Ciudadana en convenio con la ENAP	
0201	Gerencia de RRHH y Gerencia de Planeamiento elaboran y aprueban propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana.
0202	Gobierno Regional incorpora curso en PDP.
0203	Gobierno Regional suscribe convenio de cooperación con ENAP para implementación de curso.

Código de tarea	Descripción de Actividades/Tareas
0204	Gobierno Regional difunde y convoca por diferentes medios participación de servidores y representantes de sociedad civil a curso.
Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025	
0301	Resolución Ejecutiva Regional que designa equipo técnico encargado de liderar proceso de co-creación de PRPC 2021-2025
0302	Talleres con unidades orgánicas y sociedad civil para elaboración de propuesta de PRPC 2021-2025.
0303	Sistematización de propuesta por equipo técnico y proceso de consulta a través de portal Decide La Libertad.
0304	Resolución Ejecutiva Regional que aprueba el PRPC 2021-2025

Fuente: Elaboración propia

### Tabla 5

*Formulario D 1: DCI desde el punto de vista de leyes, reglas, normas y “reglas de juego”.*

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
Proceso integrado de participación ciudadana en el Gobierno Regional, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional						
0101	Alta Dirección acuerda elaboración de proceso integrado de participación ciudadana					X
0102	Se encarga a comité de mejora continua (o a la SG de Planeamiento) que elabore propuesta de proceso.				X	
0103	Se desarrollan talleres con áreas involucradas para identificar tipo y elementos del proceso					X
0104	Se presenta mapa de proceso a Consejo de Coordinación Regional para consulta y se difunde a través de la página web				X	
0105	Comité de mejora continua (o SG de Planeamiento) sistematiza resultados y formula proyecto de RER				X	
0106	Gobernación aprueba y publica RER					X
Propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana en convenio con ENAP y/o Universidad						
0201	Gerencia de RRHH y Gerencia de Planeamiento elaboran y aprueban propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana.				X	
0202	Gobierno Regional incorpora curso en PDP.			X		
0203	Gobierno Regional suscribe convenio de cooperación con ENAP para implementación de curso MOOC.				X	
0204	Gobierno Regional difunde y convoca por diferentes medios participación de servidores y representantes de sociedad civil a curso.					X
Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025						

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
0301	Resolución Ejecutiva Regional que designa equipo técnico encargado de liderar proceso de co-creación de PRPC 2021-2025				X	
0302	Talleres con unidades orgánicas y sociedad civil para elaboración de propuesta de PRPC 2021-2025.				X	
0303	Sistematización de propuesta por equipo técnico y proceso de consulta a través de portal Decide La Libertad.			X		
0304	Resolución Ejecutiva Regional que aprueba el PRPC 2021-2025					X

Fuente: Elaboración propia

## Tabla 6

### *Formulario D 2: DCI desde el punto de vista de las relaciones interinstitucionales*

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
Proceso integrado de participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional						
0101	Alta Dirección acuerda elaboración de proceso integrado de participación ciudadana				X	
0102	Se encarga a comité de mejora continua (o a la SG de Planeamiento) que elabore propuesta de proceso.				X	
0103	Se desarrollan talleres con áreas involucradas para identificar tipo y elementos del proceso					X
0104	Se presenta mapa de proceso a Consejo de Coordinación Regional para consulta y se difunde a través de la página web				X	
0105	Comité de mejora continua (o SG de Planeamiento) sistematiza resultados y formula proyecto de RER				X	
0106	Gobernación aprueba y publica RER				X	
Propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana en convenio con ENAP y/o Universidad						
0201	Gerencia de RRHH y Gerencia de Planeamiento elaboran y aprueban propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana.					X
0202	Gobierno Regional incorpora curso en PDP.				X	
0203	Gobierno Regional suscribe convenio de cooperación con ENAP para implementación de curso.				X	
0204	Gobierno Regional difunde y convoca por diferentes medios participación de servidores y representantes de sociedad civil a curso.				X	
Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025						

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
0301	Resolución Ejecutiva Regional que designa equipo técnico encargado de liderar proceso de co-creación de PRPC 2021-2025				X	
0302	Talleres con unidades orgánicas y sociedad civil para elaboración de propuesta de PRPC 2021-2025.					X
0303	Sistematización de propuesta por equipo técnico y proceso de consulta a través de portal Decide La Libertad.					X
0304	Resolución Ejecutiva Regional que aprueba el PRPC 2021-2025				X	

Fuente: Elaboración propia

### Tabla 7

#### *Formulario D 3: DCI desde el punto vista de la estructura de la Organización y Asignación de Funciones*

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
Proceso integrado de participación ciudadana en el Gobierno Regional, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional						
0101	Alta Dirección acuerda elaboración de proceso integrado de participación ciudadana					X
0102	Se encarga a comité de mejora continua (o a la SG de Planeamiento) que elabore propuesta de proceso.			X		
0103	Se desarrollan talleres con áreas involucradas para identificar tipo y elementos del proceso				X	
0104	Se presenta mapa de proceso a Consejo de Coordinación Regional para consulta y se difunde a través de la página web			X		
0105	Comité de mejora continua (o SG de Planeamiento) sistematiza resultados y formula proyecto de RER				X	
0106	Gobernación aprueba y publica RER					X
Propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana en convenio con ENAP y/o Universidad						
0201	Gerencia de RRHH y Gerencia de Planeamiento elaboran y aprueban propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana.				X	
0202	Gobierno Regional incorpora curso en PDP.				X	
0203	Gobierno Regional suscribe convenio de cooperación con ENAP para implementación de curso.				X	
0204	Gobierno Regional difunde y convoca por diferentes medios participación de servidores y representantes de sociedad civil a curso.					X
Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025						

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
0301	Resolución Ejecutiva Regional que designa equipo técnico encargado de liderar proceso de co-creación de PRPC 2021-2025				X	
0302	Talleres con unidades orgánicas y sociedad civil para elaboración de propuesta de PRPC 2021-2025.					X
0303	Sistematización de propuesta por equipo técnico y proceso de consulta a través de portal Decide La Libertad.				X	
0304	Resolución Ejecutiva Regional que aprueba el PRPC 2021-2025				X	

Fuente: Elaboración propia

### Tabla 8

#### Formulario D4: DCI desde el punto vista de las políticas de personal

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
Resolución Ejecutiva Regional que aprueba proceso integrado de participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad						
0101	Alta Dirección acuerda elaboración de proceso integrado de participación ciudadana					X
0102	Se encarga a comité de mejora continua (o a la SG de Planeamiento) que elabore propuesta de proceso.					X
0103	Se desarrollan talleres con áreas involucradas para identificar tipo y elementos del proceso					X
0104	Se presenta mapa de proceso a Consejo de Coordinación Regional para consulta y se difunde a través de la página web					X
0105	Comité de mejora continua (o SG de Planeamiento) sistematiza resultados y formula proyecto de RER					X
0106	Gobernación aprueba y publica RER					X
Propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana en convenio con ENAP y/o Universidad						
0201	Gerencia de RRHH y Gerencia de Planeamiento elaboran y aprueban propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana.			X		
0202	Gobierno Regional incorpora curso en PDP.					X
0203	Gobierno Regional suscribe convenio de cooperación con ENAP para implementación de curso.			X		
0204	Gobierno Regional difunde y convoca por diferentes medios participación de servidores y representantes de sociedad civil a curso.					X
Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025						
0301	Resolución Ejecutiva Regional que designa equipo técnico encargado de liderar proceso de co-creación de PRPC 2021-2025					X

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
0302	Talleres con unidades orgánicas y sociedad civil para elaboración de propuesta de PRPC 2021-2025.				X	
0303	Sistematización de propuesta por equipo técnico y proceso de consulta a través de portal Decide La Libertad.				X	
0304	Resolución Ejecutiva Regional que aprueba el PRPC 2021-2025					X

Fuente: Elaboración propia

## Tabla 9

*Formulario D5: DCI desde el punto vista de insumos físicos y recursos financieros*

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
Proceso integrado de participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional						
0101	Alta Dirección acuerda elaboración de proceso integrado de participación ciudadana					X
0102	Se encarga a comité de mejora continua (o a la SG de Planeamiento) que elabore propuesta de proceso.					X
0103	Se desarrollan talleres con áreas involucradas para identificar tipo y elementos del proceso				X	
0104	Se presenta mapa de proceso a Consejo de Coordinación Regional para consulta y se difunde a través de la página web			X		
0105	Comité de mejora continua (o SG de Planeamiento) sistematiza resultados y formula proyecto de RER				X	
0106	Gobernación aprueba y publica RER					X
Propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana en convenio con ENAP y/o Universidad						
0201	Gerencia de RRHH y Gerencia de Planeamiento elaboran y aprueban propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana.				X	
0202	Gobierno Regional incorpora curso en PDP.			X		
0203	Gobierno Regional suscribe convenio de cooperación con ENAP para implementación de curso.				X	
0204	Gobierno Regional difunde y convoca por diferentes medios participación de servidores y representantes de sociedad civil a curso.				X	
Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025						
0301	Resolución Ejecutiva Regional que designa equipo técnico encargado de liderar proceso de co-creación de PRPC 2021-2025				X	

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
0302	Talleres con unidades orgánicas y sociedad civil para elaboración de propuesta de PRPC 2021-2025.				X	
0303	Sistematización de propuesta por equipo técnico y proceso de consulta a través de portal Decide La Libertad.				X	
0304	Resolución Ejecutiva Regional que aprueba el PRPC 2021-2025				X	

Fuente: Elaboración propia

### Tabla 10

*Formulario D6: DCI desde el punto vista de la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto*

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
Proceso integrado de participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional						
0101	Alta Dirección acuerda elaboración de proceso integrado de participación ciudadana				X	
0102	Se encarga a comité de mejora continua (o a la SG de Planeamiento) que elabore propuesta de proceso.				X	
0103	Se desarrollan talleres con áreas involucradas para identificar tipo y elementos del proceso			X		
0104	Se presenta mapa de proceso a Consejo de Coordinación Regional para consulta y se difunde a través de la página web			X		
0105	Comité de mejora continua (o SG de Planeamiento) sistematiza resultados y formula proyecto de RER				X	
0106	Gobernación aprueba y publica RER				X	
Propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana en convenio con ENAP y/o Universidad						
0201	Gerencia de RRHH y Gerencia de Planeamiento elaboran y aprueban propuesta de curso MOOC sobre Participación Ciudadana.			X		
0202	Gobierno Regional incorpora curso en PDP.			X		
0203	Gobierno Regional suscribe convenio de cooperación con ENAP para implementación de curso.				X	
0204	Gobierno Regional difunde y convoca por diferentes medios participación de servidores y representantes de sociedad civil a curso.				X	
Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025						
0301	Resolución Ejecutiva Regional que designa equipo técnico encargado de liderar proceso de co-creación de PRPC 2021-2025				X	

Código de tarea	Descripción de Tareas	Gravedad de DCI				
		1	2	3	4	5
0302	Talleres con unidades orgánicas y sociedad civil para elaboración de propuesta de PRPC 2021-2025.			X		
0303	Sistematización de propuesta por equipo técnico y proceso de consulta a través de portal Decide La Libertad.			X		
0304	Resolución Ejecutiva Regional que aprueba el PRPC 2021-2025					X

Fuente: Elaboración propia

### **Déficits encontrados**

Luego de aplicada la metodología “Sistema de Análisis y Desarrollo de Déficit de la Capacidad Institucional (SADCI)” se observa que de 84 tareas en total (los tres productos suman 14 tareas, multiplicadas por las seis categorías de análisis), solo 14 de ellas cuentan con una DCI de 3; en el resto de las tareas la gravedad del DCI es superior a 4. Principalmente en las categorías “recursos financieros” y “capacidades individuales” se obtienen las valoraciones más bajas; por ello la propuesta incluye la identificación de recursos presupuestales necesarios y la contratación de consultores especializados en procesos participativos desde un enfoque de Gobierno Abierto. En tal sentido, se puede concluir que existe viabilidad y factibilidad en el desarrollo de los productos aplicados a la solución del problema de la investigación.

#### **6.1.2. Viabilidad Política**

Para desarrollar el presente proyecto, se considera que existe viabilidad política, por cuanto en el Gobierno Regional de La Libertad se ha producido una continuidad durante las tres últimas gestiones respecto a la importancia de fortalecer la participación ciudadana. Una muestra de ello ha sido el Plan Regional de Participación Ciudadana, cuya elaboración se inició en la gestión del Ing. José Murgia y se aprobó en la gestión del Sr. Luis Valdez.

Asimismo, este inició el proceso de incorporación del Gobierno Regional La Libertad a la Alianza para el Gobierno Abierto, que

continuó bajo la actual gestión del Ing. Manuel Llempén. De otro lado, debe considerarse como un factor favorable la existencia de una red de organizaciones de la sociedad civil que interactúan con las autoridades regionales y participan activamente en los canales institucionales existentes.

### **6.1.3. Viabilidad Social**

El presente proyecto está enfocado a mejorar los servicios que brinda la entidad a los ciudadanos en materia de participación, para que los mecanismos existentes sean más eficaces y contribuyan a la mejora de la gestión regional. Desde este punto de vista se evidencia el éxito del proyecto configurándose una plena viabilidad social.

El ciudadano se beneficiará con una mayor transparencia en los actos de gestión del Gobierno Regional y con mecanismos participativos más innovadores y eficaces, promoviendo con ello una mayor participación y colaboración de los ciudadanos en la toma de decisiones de gestión y en el control público.

## **6.2. MACTOR: Análisis de viabilidad según análisis de actores**

El MACTOR (Método de Análisis de Juego de Actores), es una metodología creada por Godet que “busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados” (Godet, 2007). Se trata de una de las herramientas metodológicas que el autor sugiere para realizar ejercicios de prospectiva, construcción de escenarios y planificación estratégica, sin embargo, también puede ser aplicable “para el análisis de una situación estratégica dada”. En la presente investigación, el análisis MACTOR se referirá a los productos propuestos, buscando facilitar la decisión de su puesta en marcha por los actores involucrados.

Esta metodología tiene un carácter bastante operacional, al proponer que el análisis del juego de los actores, la confrontación de sus proyectos, el examen

de sus valoraciones de fuerzas (experiencias y medios de acción) son esenciales para evaluar los retos estratégicos **y las cuestiones clave** para el futuro (resultados y consecuencias de los conflictos previsibles). Según Godet (Godet, 2007, pág. 69), “el principal objetivo del método MACTOR es el de facilitar a un actor una ayuda para la decisión de la puesta en marcha de su política de alianzas y de conflictos”.

El método MACTOR consta de cinco fases:

**Fase 1:** Identificar una lista de los actores que intervienen y comprender sus objetivos y estrategias.

**Fase 2:** Analizar las influencias entre actores y evaluar las relaciones de determinados en la matriz de influencia y dependencia (matriz MIDI).

**Fase 3:** Identificar los retos estratégicos y los objetivos asociados y posicionar a cada actor con respecto a cada objetivo (matriz MAO o matriz de posiciones).

**Fase 4:** Reconocer las convergencias y divergencias (posiciones simples).

**Fase 5:** Formular las recomendaciones y estrategias coherentes y formar preguntas clave para el futuro.

## Tabla 11

### *Fase 1: Identificación de actores que controlan o influyen en los Productos*

Nombre	Objetivos/Estrategias/Funciones
1. Gobernador Regional	Es el Titular de la entidad y del Pliego Presupuestal del Gobierno Regional de La Libertad. Se trata de una autoridad política elegida por un período de cuatro años y se encarga de dirigir y supervisar la marcha del Gobierno Regional y sus órganos ejecutivos, administrativos y técnicos. Dentro de sus atribuciones están las de dictar decretos y resoluciones regionales, dirigir la ejecución de los planes y programas del Gobierno Regional, así como las de dirigir, supervisar, coordinar y administrar las actividades y servicios públicos a cargo del Gobierno Regional a través de sus Gerentes Regionales. Su estrategia es trabajar articuladamente con otros niveles de gobierno y la sociedad civil para lograr los objetivos de desarrollo y alcanzar legitimidad en su gestión.
2. Gerente General	Es la más alta autoridad administrativa de la entidad. Actúa como nexo entre la Alta Dirección y los órganos de asesoramiento y apoyo. Depende jerárquicamente del Gobernador Regional y tiene como funciones proponer al Gobernador Regional las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos para impulsar el proceso de desarrollo regional y desarrollo institucional. Asimismo, coordina,

---

3. Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza (MCLCP)	<p>supervisa y evalúa la gestión de los órganos del Gobierno Regional que se encuentren bajo su dependencia jerárquica en el marco de las políticas, planes y programas orientadas al desarrollo regional e institucional. Su objetivo principal es contribuir a una gestión eficiente que alcance los objetivos de desarrollo regional.</p> <p>Es un órgano de articulación entre el Estado a nivel regional y las organizaciones de la sociedad civil en materia de políticas sociales. Participa en el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y en el Comité Regional de Gobierno Abierto (CRGA). Uno de sus principales objetivos en la actualidad es lograr mayores compromisos del Gobierno Regional en la lucha contra la anemia y su principal estrategia es la concertación y articulación de esfuerzos interinstitucionales. Representa principalmente a un conjunto de organizaciones no gubernamentales de la región La Libertad. Al igual que la</p>
4. Coordinadora de Organizaciones de la Sociedad Civil (CODESCIL)	<p>MCLCP participa desde hace varios años en el CCR y también en el CRGA, siendo reconocida por su capacidad de aporte en temas técnicos relacionados al desarrollo territorial. Su estrategia básica es la de incidir en las decisiones de gestión del Gobierno Regional y posicionarse ante la sociedad civil.</p>
5. Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés)	<p>La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa multilateral que intenta asegurar compromisos concretos de gobiernos nacionales y subnacionales para promover el Gobierno Abierto, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. Desde el año 2015 implementa una estrategia que consiste en sumar gobiernos subnacionales a la Alianza y ha venido acompañando al Gobierno Regional de La Libertad en esta experiencia, siendo su principal interés que el GRLL incorpore en sus Planes de Acción los principios e indicadores de Gobierno Abierto de la OGP.</p>
6. Ciudadanía	<p>Reúne al conjunto de ciudadanos de La Libertad, no solo de la ciudad de Trujillo, sede del Gobierno Regional, sino de todas sus provincias y distritos. Tratándose de un proyecto que busca fortalecer la participación ciudadana en la región, es un actor fundamental. Sin embargo, y pese a los mecanismos institucionales existentes, su capacidad de incidencia e influencia en las decisiones de la gestión regional es muy débil. No se podría establecer sus objetivos o estrategias, aunque sus necesidades y expectativas respecto a la gestión regional es, en general, la de alcanzar una mayor eficiencia y transparencia en la provisión de los bienes y servicios públicos que administra.</p>
7. Sub Gerencia de Tecnologías de Información	<p>Tiene la función de administrar y potenciar las capacidades humanas de la institución, promoviendo su capacitación y bienestar a fin de optimizar su rendimiento. Depende jerárquicamente de la Oficina de Administración y su objetivo es liderar los procesos de Gobierno Abierto en el GRLL incorporando medios digitales de participación ciudadana como el Portal Decide La Libertad.</p>
8. Sub Gerencia de Planeamiento	<p>Uno de los objetivos de la Gerencia Regional de Planificación y Acondicionamiento Territorial es la de la promoción efectiva de la participación de la población en la gestión del Gobierno Regional, conduciendo los procesos orientados a ello. Este objetivo se traduce en las responsabilidades que asume el Sub Gerente de Planeamiento dentro del Comité Regional de Gobierno Abierto, como Secretaría Técnica del mismo.</p>

---

Además, intervienen por función, en la organización y funcionamiento de mecanismos de participación como el presupuesto participativo, las audiencias de rendición de cuentas y el CCR.

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 12**

*Fase 2: Conocer el grado de Influencia – Dependencia de los Actores*

<u>Actores dominantes</u> ❖ Gobernador Regional ❖ Gerente General	<u>Actores de enlace</u> ❖ Sub Gerencia de TI ❖ Sub Gerencia de Planeamiento ❖ MCLCP ❖ CODESCIL
<u>Actores autónomos</u> ❖ OGP y cooperación internacional	<u>Actores dominados</u> • Ciudadanía

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 13**

*Plano de influencias y dependencias*

Influencia	Alta	Los actores que se encuentren en esta zona son muy influyentes sobre los demás y poco dependientes de ellos.  Son actores de: <b>ALTO PODER</b> En consecuencia, su coeficiente n' es <b>alto</b>	Los actores que se encuentren en esta zona son muy influyentes sobre los demás y al mismo tiempo muy dependientes de ellos.  Son actores de: <b>MEDIANO PODER</b> En consecuencia, su coeficiente n' es <b>mediano</b> .
	Baja	Los actores que se encuentren en esta zona son poco influyentes y dependientes de los demás. Son actores de: <b>MUY BAJO PODER</b> En consecuencia, su coeficiente n' es <b>muy bajo</b>	Los actores que se encuentren en esta zona son poco influyentes sobre los demás, pero muy dependientes de ellos. Son actores de: <b>BAJO PODER</b> En consecuencia, su coeficiente n' es <b>bajo</b>
DEPENDENCIA			
		BAJA -	ALTA+

Fuente: GODET, Michel, 2007

**Tabla 14**

*Fase 3: Conocer el posicionamiento de los actores respecto a los productos*

Matriz 1 MAO (Matriz de posicionamiento de cada actor respecto a cada Objetivo/Producto)			
Actor/ Producto	Producto 1	Producto 2	Producto 3
1. Gobernador Regional	(+1)	(+1)	(+1)
2. Gerente General	(+1)	(+1)	(+1)
3. MCLCP	(+1)	(+1)	(+1)

Matriz 1 MAO (Matriz de posicionamiento de cada actor respecto a cada Objetivo/Producto)			
4. CODESCIL	(+1)	(+1)	(+1)
5. OGP	(0)	(0)	(0)
6. Ciudadanía	(0)	(0)	(0)
7. Sub Gerente de TI	(+1)	(+1)	(+1)
8. Sub Gerente de Planeamiento	(+1)	(+1)	(+1)

Fuente: Elaboración propia

#### **Fase 4: Reconocer las convergencias y divergencias (posiciones simples)**

Del análisis de actores realizado a través de la matriz MAO, podría concluirse que no existen divergencias entre los actores respecto a la aplicación de los productos, salvo en el caso de la OGP (actor autónomo) y la ciudadanía (actor dominado), que aparecen como neutrales frente a los objetivos de la propuesta (productos), aunque, como se observa en el plano de influencias y dependencias, el grado de influencia que podrían ejercer sobre los actores con más poder, es baja.

Se destaca, además, que, en el caso de los actores directamente vinculados a la gestión, así como aquellos con mayor capacidad de influencia (MCLCP y CODESCIL, como representantes de la sociedad civil), todos ellos converjan positivamente en la implementación de los productos, en tanto que para ello, como ya se ha analizado en el capítulo anterior) exista disponibilidad presupuestal, lo que debería expresarse en las metas del Plan Operativo Institucional (POI), así como el personal suficiente para su implementación y las capacidades de conocimiento para la implementación de los productos en el tiempo disponible.

#### **Fase 5: Formular las recomendaciones y estrategias coherentes y formar preguntas clave para el futuro.**

Al no evidenciarse potenciales conflictos, de acuerdo con el resultado de análisis, se concluye que la aplicación y desarrollo de cada uno de los productos si tendrá el apoyo necesario de los actores involucrados en los procesos. Sin embargo, resulta pertinente proponerse como estrategia futura

la de romper con la neutralidad de la OGP y, sobre todo, de la ciudadanía, respecto al valor público que pueden aportar los tres productos a la participación ciudadana y al Gobierno Abierto en el GRLL.

En términos de prospectiva de la gestión de la participación ciudadana, cabría preguntarse sobre las posibilidades de continuidad de estas alianzas entre los actores a partir del año 2023, en el que asumen las nuevas autoridades regionales elegidas. De otro lado, resulta sumamente estratégico preguntarse ¿cómo romper la neutralidad de la ciudadanía ante políticas regionales cuyo objetivo es mejorar la gestión de la participación ciudadana? En todo caso, habría que proponer las estrategias y acciones necesarias para ganar a la ciudadanía como aliado del GRLL en este objetivo.

### **6.3. Análisis de viabilidad según evaluación estratégico - gerencial**

Desde el punto de vista estratégico - gerencial se considera que los productos propuestos son viables, constituyen herramientas necesarias para la toma de decisiones de la gestión orientadas al fortalecimiento de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el GRLL. Por el tipo de productos propuestos, podrían estos desarrollarse en forma paralela, no siendo necesario la culminación del desarrollo de un producto para que se inicie el siguiente.

## **Capítulo VII**

### **Seguimiento y Evaluación**

#### **7.1. Seguimiento**

El cronograma de implementación de los productos propuestos en el Capítulo V de esta investigación es de 12 meses, y el seguimiento a los productos se hará a través de un control trimestral, durante los siguientes dos años, posterior a la implementación de los productos. Además, los resultados esperados se medirán semestralmente dentro del mismo período. De esta manera, se evaluará en qué medida el plan contribuyó a dar solución al problema principal y los problemas específicos identificados en la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad.

El seguimiento y evaluación, de acuerdo con la “Guía para la elaboración de indicadores de las Políticas Nacionales y Planes Estratégicos” de CEPLAN (CEPLAN, 2021), corresponde a la cuarta fase del ciclo de planeamiento, para lo cual se requiere contar con indicadores cuyo rol sea el servir de *“herramientas de verificación y análisis de la evolución en torno al cumplimiento de los logros esperados, permitiendo realizar comparaciones entre lo obtenido y lo esperado”*. En ese sentido, la elaboración y medición de indicadores corresponderá a una etapa *ex – post*, para lo cual se requerirá, previamente, tener definido una propuesta de monitoreo a las actividades y metas previstas en el Plan de Implementación desarrollado en el Capítulo V.

El monitoreo así pasa a ser un proceso continuo en el que se recopilará la información de los indicadores para conocer el estado de avance con relación a las metas propuestas dentro del proceso de planeamiento estratégico. La evaluación es un proceso posterior de análisis de la política o el plan con relación a los resultados esperados. En lo que respecta a esta investigación se proponen indicadores para medir el cumplimiento de los productos

propuestos para un año, pero enmarcados en los resultados previstos, que deberán ser evaluados en un horizonte temporal de tres años. A continuación, la siguiente matriz muestra el plan de seguimiento de indicadores de producto, cuya medición se realizará de manera trimestral:

**Tabla 15**

*Plan de seguimiento de productos*

Productos	Indicadores	Resultados	Año 1				Año 2				Año 3			
			T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4
Producto 1 (Resolución Ejecutiva Regional aprobando o proceso integrado de participación ciudadana)	I 1.1 Número de datasets puestos a disposición de los ciudadanos a través del Portal de Datos Abiertos							X	X	X	X	X	X	
	I 1.2 Tasa de participación de ciudadanos en audiencias de rendición de cuentas	GRLC con un proceso integrado que hace más eficiente y transparente la participación ciudadana				X			X	X			X	
	I 1.3 Tasa de ciudadanos que eligen por medios virtuales proyectos del presupuesto participativo						X			X				
	I. 1.4 Número de espacios de co-creación de servicios regionales en funcionamiento							X	X	X	X	X	X	

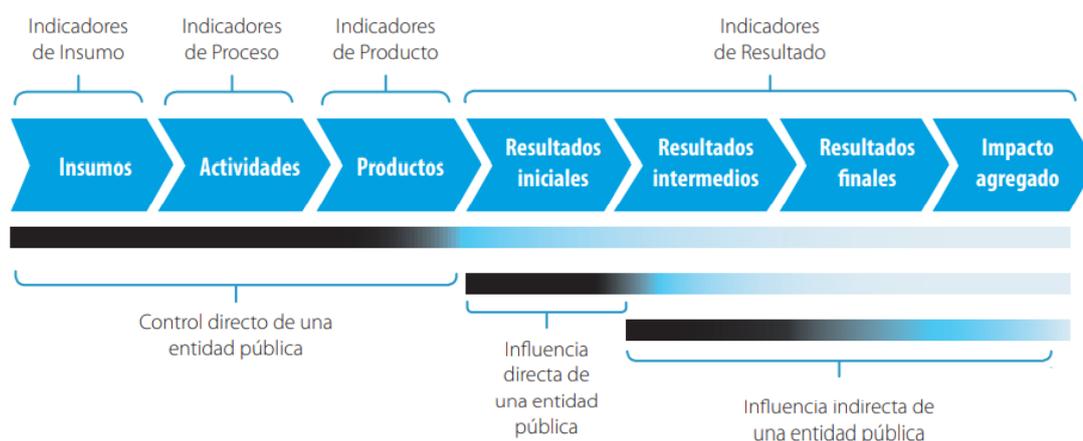
Productos	Indicadores	Resultados	Año 1				Año 2				Año 3			
			T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4
	I. 2.1 Porcentaje de funcionarios regionales que participan en cursos MOOC						X	X	X	X	X	X	X	X
Producto 2 (Curso MOOC sobre participación ciudadana)	I 2.2 Porcentaje de miembros de organizaciones de sociedad civil que participan en cursos MOOC	Funcionarios del GRLL y ciudadanos con capacidades fortalecidas sobre participación ciudadana					X	X	X	X	X	X	X	X
	I 2.3 Número de ingresos y descargas de módulos auto instructivos						X	X	X	X	X	X	X	X
	I 2.4 Porcentaje de participantes certificados						X	X	X	X	X	X	X	X
Producto 3 (Hoja de ruta para el proceso de elaboración del Plan Regional de Participación Ciudadana)	I 3.1 Número de funcionarios que participan en talleres de co-creación	GRLL cuenta con un Plan Regional de participación ciudadana a 2021-2025 con enfoque de Gobierno Abierto	X	X		X	X							
	I 3.2 Número de miembros de sociedad civil que participan en talleres de co-creación		X	X			X	X						
	I 3.3 Tasa de ciudadanos				X	X			X	X				

Productos	Indicadores	Resultados	Año 1				Año 2				Año 3			
			T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4
	que participan en proceso de consulta a través de Portal Decide La Libertad													

Fuente: Elaboración propia

## 7.2. Desarrollo de Indicadores de Resultado

De acuerdo con el desarrollo de las actividades y resultados para cada uno de los productos propuestos en el Plan de Implementación, corresponde la asignación de determinados indicadores de resultados a nivel “inicial”, según la denominación asignada por la Guía para la elaboración de indicadores de CEPLAN, anteriormente citada. Esta Guía grafica de manera bastante clara la cadena de resultados de las políticas y planes, aplicables a los objetivos de esta investigación:



**Figura 7.** Indicadores de la cadena de resultados

Fuente: CEPLAN

En la Tabla 15 de este Capítulo se muestran los indicadores correspondientes a cada uno de los tres productos del Plan de Implementación que, como se sabe, están directamente relacionados a los bienes y servicios brindados por la entidad responsable, en este caso el Gobierno Regional de La Libertad. La

figura 5 del Capítulo IV muestra, además, que la provisión de los productos (bienes y servicios), así como la medición de sus indicadores están bajo el control directo de dicha entidad pública.

En el caso de los indicadores de resultado inicial *“permite(n) cuantificar los cambios en las condiciones de vida o estado de la población objetivo en el corto plazo como resultado de la intervención de una entidad. Esta ejerce influencia directa sobre el indicador, por tanto, se considera que los resultados iniciales son resultados institucionales.* (CEPLAN, 2021). Bajo este enfoque se proponen, a continuación, los siguientes indicadores:

**Resultado 1:** GRLL cuenta con un proceso integrado que hace más eficiente y transparente la participación ciudadana.

- IR 1.1: Índice de participación ciudadana en el GRLL (mide y evalúa los cuatro indicadores del Producto 1).

La fórmula propuesta para hallar este índice es:

$$I = \left[ \frac{i 1.1 + i 1.2 + i 1.3 + i 1.4 (S_n)}{i 1.1 + i 1.2 + i 1.3 + i 1.4 (S_o)} \right] * 100$$

Donde:

I = Índice

i = indicador (1,2,3,4)

S = semestre (0,1,2...n)

- IR 1.2: Porcentaje de usuarios de los mecanismos participativos satisfechos con proceso implementado.

La fórmula propuesta para hallar este indicador es:

$$IR 1.2 = \left[ \frac{\text{Número de usuarios satisfechos}}{\text{Número de usuarios de mecanismos participativos}} \right] * 100$$

**Resultado 2:** funcionarios del GRLL y ciudadanos con capacidades fortalecidas sobre participación ciudadana.

- IR 2.1: Porcentaje de funcionarios regionales que mejoran su desempeño en el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana.

La fórmula propuesta para hallar este indicador es:

$$I = \left[ \frac{\text{N}^\circ \text{ de funcionarios con buen desempeño}}{\text{N}^\circ \text{ de funcionarios que intervienen en mecanismos participativos}} \right] * 100$$

- IR 2.2: Porcentaje de ciudadanos que califican positivamente el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana.

La fórmula propuesta para hallar este indicador es:

$$I = \left[ \frac{\text{N}^\circ \text{ de ciudadanos que los califican positivamente}}{\text{N}^\circ \text{ de ciudadanos que utilizan mecanismos participativos}} \right] * 100$$

**Resultado 3:** GRLL cuenta con un Plan Regional de participación ciudadana 2021-2025 con enfoque de Gobierno Abierto.

- IR 3.1: Porcentaje de funcionarios regionales que califican positivamente los espacios de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana.

La fórmula propuesta para hallar este indicador es:

$$I = \left[ \frac{\text{N}^\circ \text{ de funcionarios que los califican positivamente}}{\text{N}^\circ \text{ de funcionarios que participan en espacios de co-creación}} \right] * 100$$

- IR 3.2: Porcentaje de ciudadanos que aprueban la consulta sobre el Plan Regional de Participación Ciudadana.

La fórmula propuesta para hallar este indicador es:

$$I = \left[ \frac{\text{N}^\circ \text{ de ciudadanos que aprueban la consulta sobre Plan}}{\text{N}^\circ \text{ de ciudadanos que participan en consulta sobre Plan}} \right] * 100$$

### 7.3. Evaluación

El Plan de Implementación tiene un cronograma de 12 meses en los cuáles se implementarán las actividades correspondientes a los tres productos propuestos, sin embargo, el monitoreo de estos indicadores tiene un horizonte temporal de tres años y el seguimiento será trimestral. Este proceso se completará con la evaluación semestral de los indicadores de resultado ya señalados en el punto anterior, el mismo que se llevará a cabo de acuerdo con el siguiente cronograma:

**Tabla 16**

*Cronograma de Evaluación de Resultados*

Indicadores	Año 1		Año 2		Año 3	
	SEM	SEM	SEM	SEM	SEM	SEM
	1	2	1	2	1	2
Resultado 1: GRLL cuenta con un proceso integrado que hace más eficiente y transparente la participación ciudadana						
IR 1.1: Índice de participación ciudadana en el GRLL (mide y evalúa los cuatro indicadores del Producto 1).				X		X
IR 1.2: Porcentaje de usuarios de los mecanismos participativos satisfechos con proceso implementado			X		X	
Resultado 2: funcionarios del GRLL y ciudadanos con capacidades fortalecidas sobre participación ciudadana.						
IR 2.1: Porcentaje de funcionarios regionales que mejoran su desempeño en el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana.				X		X
IR 2.2: Porcentaje de ciudadanos que califican positivamente el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana				X		X
Resultado 3: GRLL cuenta con un Plan Regional de participación ciudadana 2021-2025 con enfoque de Gobierno Abierto.						
IR 3.1: Número de funcionarios regionales y ciudadanos que califican positivamente los espacios de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana			X			
IR 3.2: Número de ciudadanos que aprueban la consulta sobre el Plan Regional de Participación Ciudadana			X			

Fuente: Elaboración propia

## Conclusiones

Del análisis desarrollado a lo largo de esta investigación se puede concluir en lo siguiente:

1. La gestión de la participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad (GRLL), al igual que en la mayoría de los gobiernos regionales en el Perú, funciona de una manera inadecuada. Así, en La Libertad, los mecanismos participativos, principalmente las audiencias públicas de rendición de cuentas, el Presupuesto Participativo y el Consejo de Coordinación Regional (CCR); no se articulan entre sí y se superponen en su funcionamiento debido a un mal diseño normativo y a procesos que se implementan principalmente para cumplir con el mandato legal antes que para hacer efectiva la participación ciudadana.
2. En los últimos diez años, el enfoque de Gobierno Abierto, promovida a nivel global por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), busca mejorar la calidad de la participación ciudadana, profundizando la transparencia y la rendición de cuentas. El Gobierno Regional de La Libertad desde 2016 forma parte de esta Alianza, por la cual viene asumiendo un conjunto de compromisos en el marco de los principios de la OGP y de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP). Sin embargo, a partir del análisis realizado en esta investigación, se hace necesario fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas existentes, incrementar las capacidades de los ciudadanos y los servidores públicos para un mejor desempeño en los espacios participativos, la utilización de herramientas innovadoras y el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) para lograr una gobernanza más eficaz. Alcanzar estos estándares contribuirá a una adecuada gestión de la participación ciudadana, a través de un plan de mejora a ser implementado por el Gobierno Regional de La Libertad.

3. A partir del análisis del marco teórico existente y de los contenidos de la PNMGP, para el cumplimiento del objetivo general propuesto, el GRLL debería cumplir los siguientes estándares de participación ciudadana: i) utilización y reutilización de datos e información generada por la entidad para mejorar la transparencia y el acceso a la información pública; ii) mecanismos de responsabilización en las audiencias de rendición de cuentas para hacer más eficaces las funciones de vigilancia, monitoreo y evaluación ciudadana de planes, políticas y programas; iii) capacidades fortalecidas, tanto de sus funcionarios y servidores como de los ciudadanos y sus organizaciones, para un mejor desempeño en los procesos participativos; iv) uso de herramientas innovadoras que permitan la participación de funcionarios, servidores y ciudadanos en el co-diseño y co-ejecución de políticas, planes y servicios públicos; y v) espacios colaborativos entre el GRLL y la sociedad civil, gobiernos locales, sector privado, entre otros, que estén orientados a la co-producción de planes, políticas y programas y la co-creación de servicios públicos.
  
4. Considerando el marco normativo existente y las condiciones actuales del Gobierno Regional de La Libertad, se propone mejorar el acceso de los ciudadanos a la transparencia y la rendición de cuentas a través de los mecanismos participativos existentes; principalmente los procesos de presupuestos participativos, las audiencias públicas de rendición de cuentas y el Consejo de Coordinación Regional. Para el GRLL la transparencia se verifica principalmente a través de la respuesta oportuna (en los plazos legales) a las solicitudes de acceso a la información de los ciudadanos y al cumplimiento de las normas que regulan el funcionamiento de los Portales de Transparencia Estándar. En el caso de la rendición de cuentas, para el GRLL se expresa en el desarrollo de las dos audiencias públicas por año, de acuerdo con las condiciones establecidas en la Ley. Sin embargo, transparencia y rendición de cuentas, como principios de Gobierno Abierto, deberían articularse a los mecanismos participativos existentes en sus distintas etapas de implementación; formando parte de un proceso integrado

que asegure el cumplimiento de dichos principios. De esta manera, los presupuestos participativos, las audiencias de rendición de cuentas y el CCR contribuirán de mejor manera a la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión regional a través de herramientas innovadoras como, por ejemplo, las consultas y votaciones en línea y los portales de datos abiertos, para que los ciudadanos o grupos de ciudadanos accedan a información desagregada que puedan usar y reutilizar para incidir en la mejora de planes, políticas y servicios públicos.

5. Del análisis realizado a distintos informes, como el diagnóstico del Plan Regional de Participación Ciudadana del GRLL y el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) de la OGP, sobre el proceso de formulación del Plan de Acción Regional de Gobierno Abierto; así como de las entrevistas a profundidad realizadas a distintos actores, se infiere la existencia de débiles capacidades institucionales que permitan un mejor desempeño de los funcionarios regionales en la conducción de los mecanismos participativos. Ante ello, esta investigación se propone incrementar las capacidades institucionales de autoridades, funcionarios y servidores públicos regionales para mejorar la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el GRLL. Al respecto, si bien es usual el desarrollo de un conjunto de talleres de capacitación, sobre todo durante los procesos de presupuesto participativo; estos se limitan fundamentalmente al conocimiento del marco normativo y la descripción de los procedimientos existentes; sin profundizar en la importancia de generar valor público a través de la participación ciudadana para que la gestión regional sea más eficaz, eficiente y transparente. Desde el punto de vista del análisis organizacional del GRLL, esta situación afecta el subsistema de recursos humanos al no contar con personal competente para el cumplimiento adecuado de sus funciones. Por ello, fortalecer las capacidades institucionales en el GRLL, en alianza con instituciones como las universidades locales o la Escuela Nacional de Administración Pública, es una contribución de esta investigación al cierre de las brechas de capacidades en esta materia.

6. En el caso de las y los ciudadanos que intervienen en los distintos mecanismos de participación existentes, también se han identificado déficits de capacidades que permitan una mejor calidad en su participación. Al respecto, las entrevistas realizadas a funcionarios regionales y a los propios representantes de la sociedad civil coinciden en señalar como un problema a enfrentar el poco conocimiento técnico de la ciudadanía sobre el funcionamiento de los procesos participativos y la falta de información que les permita una adecuada participación durante estos procesos. Por ello, para cerrar esta brecha de capacidades en las y los ciudadanos durante los procesos participativos, el plan de implementación propone desarrollar cursos sobre participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto. Estos cursos serán implementados bajo la modalidad *online*, flexibles, abiertos y gratuitos, en convenio con la ENAP y/o una Universidad local.
  
7. Uno de los aportes más innovadores del enfoque de Gobierno Abierto a la mejora de la participación ciudadana, es la de promover la formación de espacios de colaboración entre los distintos actores que intervienen en los procesos participativos (sociedad civil, sector privado, gobiernos regionales y locales, ciudadanía, etc.), para la co-producción de planes, políticas y servicios públicos. Este enfoque, en el caso del GRLL, desde el punto de vista del análisis de la organización, entra en conflicto con la razón de ser de la institución que se define como autónoma en términos político, económico y administrativos, cuya misión es la de promover el desarrollo sostenible en concordancia con los planes nacionales y regionales. Sin embargo, la propia misión institucional señala que para alcanzar estos fines es necesario concertar “con el sector público y privado y con la participación de la sociedad civil”. Lo cual abre una ventana de oportunidad para que, desde el enfoque de Gobierno Abierto, la gestión regional incorpore procesos de co-producción de planes, políticas y servicios públicos incorporando a stakeholders como la cooperación internacional, la academia y otros infomediarios. Los mecanismos de participación existentes, como los presupuestos participativos y el Consejo de Coordinación Regional, podrían posibilitar estos procesos

colaborativos, pero, además, deberían contar con un marco de política clara. En ese sentido, esta investigación propone como producto el diseño de una hoja de ruta que lleve a la elaboración de un nuevo Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025, con un enfoque de Gobierno Abierto, que incorpore de manera explícita estos mecanismos de colaboración. Este Plan deberá incorporar, además, mecanismos innovadores de participación y colaboración ciudadana como las consultas y votaciones a través del portal Decide La Libertad y espacios de co-creación de políticas y servicios públicos, como los generados para la elaboración de los planes de acción de Gobierno Abierto del Gobierno Regional de La Libertad.

## Recomendaciones

Se concluye este trabajo de investigación con la formulación de las siguientes recomendaciones:

1. Con relación a la participación ciudadana, como tema eje de esta investigación, se recomienda hacer una revisión exhaustiva del funcionamiento de las normas que regulan la participación ciudadana en el marco de la descentralización. A partir de ello, identificar los elementos de un proceso integrado de participación ciudadana que recoja los aportes de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y con un enfoque de Gobierno Abierto, las mejoras necesarias para que su funcionamiento aporte valor en beneficio de las y los ciudadanos.
2. Frente al problema identificado de la inadecuada gestión de la participación ciudadana, no solo se requiere un análisis de su funcionamiento y una revisión de sus procesos. Para alcanzar mayores estándares de eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de la participación ciudadana, se recomienda asumir un enfoque de Gobierno Abierto. De esta manera se podrán incluir nuevos indicadores de la participación, como el uso de datos abiertos, mecanismos de responsabilización en la rendición de cuentas, capacidades innovadoras y uso de TICs y espacios colaborativos de co-producción de políticas, planes y servicios. La introducción de estos nuevos elementos generará mayor valor público en beneficio del ciudadano y contribuirá a la mejora de la gestión regional en el GRLL.
3. Se ha identificado a la comunicación estratégica como un recurso crítico en la implementación de un plan de mejora de la gestión de la participación ciudadana. Se recomienda al respecto que el GRLL considere incorporar en su Política y Plan de Comunicaciones, estrategias orientadas a posicionar la transparencia y la participación como valores de la gestión regional, de modo que se incorporen ambos valores a la cultura institucional, pero también

contribuyan a la mejora de la reputación de la organización. Por ejemplo, desde 2016 el GRLL forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, sin embargo, no se comunica de manera suficiente esta condición a la ciudadanía para generar mayor respaldo y legitimidad a la gestión. Para ello se recomienda intensificar la difusión a través de la página web institucional y el portal “Decide La Libertad”, pero también mediante medios tradicionales como periódicos murales, flyers, spots radiales y televisivos en circuitos cerrados, etc. considerando la brecha de acceso digital aún existente en La Libertad.

4. Se recomienda también incorporar como stakeholders a la ciudadanía en general y a las comunidades de desarrolladores de software. En el primer caso, porque se ha evidenciado la debilidad y poca representatividad de las organizaciones de la sociedad civil que participan en los mecanismos existentes; ante lo cual es conveniente “abrir” la participación a todos los ciudadanos, sobre todo, cuando es necesario tomar decisiones que requieren mayor legitimidad, utilizando para ello medios virtuales como consultas ciudadanas, foros virtuales, encuestas de opinión, etc. En el caso de las comunidades de desarrolladores, han cobrado importancia con la política de datos abiertos que les permite participar en espacios de co-creación de soluciones a problemas públicos. El GRLL debería incorporarlos como aliados, sobre todo para promover la innovación como parte de las estrategias de Gobierno Abierto.
5. Se recomienda también el establecimiento de alianzas estratégicas con sectores de la Cooperación Internacional (incluida la OGP), la sociedad civil y las entidades del gobierno nacional que por función están encargadas del diseño, formulación, implementación y supervisión de las actividades de Gobierno Abierto. Estas son, principalmente, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Gobierno Digital, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y la Contraloría General de la República, que están en condiciones de poder apoyar las iniciativas de Gobierno Abierto a nivel regional.

6. Se recomienda también el establecimiento de alianzas con la academia, principalmente universidades y colegios profesionales, para el desarrollo de investigación y propuestas innovadoras de participación ciudadana para la implementación del Gobierno Abierto en el GRLL. Al respecto, debería considerarse también la incorporación de estos actores en el Comité Regional de Gobierno Abierto, creado en el proceso de elaboración del PAGA 2018-2020.
  
7. Finalmente, se recomienda al GRLL contar con una estrategia de sostenibilidad de la propuesta de mejora de la gestión de la participación ciudadana desarrollada en esta investigación. Dicha estrategia deberá partir de los resultados de la propuesta de seguimiento y evaluación desarrollados en el Capítulo VII. Con base en estos resultados, se hará un análisis de la viabilidad técnica, política, social y financiera de la estrategia de sostenibilidad para definir sus posibilidades de implementación como parte de una política de Gobierno Abierto a nivel regional; no solo para su continuidad en el GRLL sino además para posibles réplicas de esta experiencia en otros gobiernos regionales.

## Referencias Bibliográficas

- Alaidé, P. (2016). *Hacia Un Gobierno Abierto, El Caso De La Administración Pública De San Luis Potosí*. San Luis Potosí.
- CEPLAN. (2021). *Guía Para La Elaboración De Indicadores De Las Políticas Nacionales Y Planes Estratégicos*. Lima: CEPLAN.
- CONCHA, G. E. (2012). *El Desafío Del Gobierno Abierto En La Hora De La Igualdad*. Santiago De Chile: CEPAL.
- CONCHA, G. E. (2012). *El Desafío Hacia El Gobierno Abierto En La Hora De La Igualdad*. Santiago De Chile: CEPAL.
- CONCHA, G. Y. (2012). *El Desafío Del Gobierno Abierto En La Hora De La Igualdad*. Santiago De Chile: CEPAL.
- Godet, M. (2007). *Prospectiva Estratégica: Problemas Y Métodos*. París, Francia: Lipsor, Cuadernos N° 20.
- GOMEZ, L. (2015). *La Implementación De Políticas De Gobierno Abierto En Entornos Locales: El Caso Del Municipio De Rafaela, Santa Fe, Argentina*. Buenos Aires: Universidad De Buenos Aires.
- HUAMANÍ HUAMANÍ, E. (2014). *El Gobierno Abierto En El Perú. Perspectivas Y Análisis De Los Resultados Obtenidos En La OGP*. Valencia: Universidad Politécnica De Valencia.
- KAST, F. Y. (1985). *Organization & Management*. . New York: Mcgraw Hill.
- LÓPEZ, J. (2016). *La Ventana De Oportunidades Del Gobierno Abierto En España: Un Análisis Desde El Ámbito Local*. Madrid: Universidad Complutense De Madrid.
- MARQUEZ, J. Y. (2010). *Participación Ciudadana Y Buen Gobierno* . Lima: Mesa De Concertación Y Lucha Contra La Pobreza.
- OSZLAK, O. (2013). Gobierno Abierto: Hacia Un Nuevo Paradigma De Gestión Pública. *Red GEALC. Colección De Documentos De Trabajo Sobre E-Gobierno N° 5*.
- OSZLAK, O. (2013). Gobierno Abierto: Hacia Un Nuevo Paradigma De Gestión Pública. *Red Gealc (OEA, BID, IRDC)*, 35.

- Oszlak, O. Y. (1993). "El Análisis De La Capacidad Institucional: Aplicación De La Metodología SADCI". Artículo. *Inédito*.
- PROULX, D. (2014). *Diagnóstico Y CAMBIO Organizacional: Elementos Claves*. Lima: Asociación Para El Mejoramiento De La Educación Básica De Piura.
- TOBELEM, A. (1992). Institutional Capacity Analysis And Development System (ICADS). . *Public Sector Management* .

## **Anexos**

### **Anexo 1: Productos**

#### ***Producto 1: Proceso integrado de participación ciudadana con enfoque de Gobierno Abierto***

**VISTO:** El Informe N° XX-2021- GRPOT/GRLL por el cual se propone la necesidad de elaborar e implementar un PROCESO INTEGRADO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE UN ENFOQUE DE GOBIERNO ABIERTO en el Gobierno Regional de La Libertad; y

#### **CONSIDERANDO:**

Que la Ley N°27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

Que la citada Ley establece que el proceso de modernización tiene como objetivo alcanzar un Estado al servicio de la ciudadanía, con canales efectivos de participación ciudadana, transparente en su gestión y con servidores públicos calificados para la gestión pública.

Que la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización, en su artículo 17.1 referente a la participación ciudadana, establece que los gobiernos regionales y locales están obligados a promoverla en la formulación, debate y concertación de los planes de desarrollo y presupuestos y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, así como a la conformación de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

Que la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece obligaciones, excepciones y responsabilidades de las entidades para el manejo de la información. Uno de ellos es que las entidades de la Administración Pública implementen portales de transparencia, a través de los cuales difundan información sobre su organización, servicios que brindan, finanzas públicas y, en general, sobre su gestión. En este marco la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales, aprobada mediante DS N° 016-2017- PCM, tiene como fin promover la apertura y reutilización de los datos abiertos por la sociedad, para

involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos y mejorar los servicios públicos, generando valor a partir de la colaboración e innovación.

Que la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala a la participación ciudadana como uno de los principios rectores de la gestión regional, así como a la rendición de cuentas. Asimismo, en su artículo 11 señala que, como parte de su estructura orgánica básica, el gobierno regional cuenta con un Consejo de Coordinación Regional, órgano consultivo y de coordinación del Gobierno Regional con las municipalidades e integrado por los Alcaldes Provinciales y por los representantes de la sociedad civil, con las funciones de opinar sobre el Presupuesto Regional y el Presupuesto Participativo Anual, el Plan de Desarrollo Regional Concertado, la visión y lineamientos estratégicos de los programas y otras asignadas por el Consejo Regional.

Que la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, establece que los gobiernos regionales organizan su gestión en torno a objetivos y metas establecidos en los planes concertados y presupuestos participativos, desarrollando estrategias para la consecución de los objetivos trazados y con una óptima utilización de los recursos.

Que el D,S, N° 004-2013-PCM, aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, como documento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, la misma que establece el Gobierno Abierto como uno de sus tres ejes transversales, lo que supone que deben articularse mecanismos de transparencia, participación y colaboración ciudadana para la co-creación de valor público.

Que a través de Ordenanza Regional N° 015-2018-GRLL/CR, se constituyó el Comité Regional de Gobierno Abierto de La Libertad, con el objetivo de incidir en la formulación, seguimiento y evaluación de las estrategias y políticas públicas destinadas a implementar acciones de Gobierno Abierto en el departamento de La Libertad, especialmente en la mejora de servicios públicos. Asimismo, establece la conformación de dicho Comité, integrado por siete representantes del Gobierno Regional y siete representantes de la sociedad civil.

Que, mediante Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 006-2018-PCM/SGP, se aprueba la Norma Técnica N° 001-2018-SGP, "Norma Técnica para la implementación de la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración

Pública”; con arreglo a la cual se ha elaborado esta Resolución Ejecutiva Regional, la misma que integra al proceso de presupuesto participativo los procesos desarrollados a través de los Consejos de Coordinación Regional y de las audiencias públicas de rendición de cuentas; incluyendo el uso de herramientas innovadoras como los datos abiertos y consultas ciudadanas a través de medios virtuales.

Que la integración de estos distintos procesos en uno solo servirá para incrementar la transparencia y eficiencia con la que se implementan los mecanismos participativos regulados por las normas antes mencionadas, introduciendo herramientas innovadoras en dichos procesos; todo lo cual contribuirá a una mejora sustancial de la gestión de la participación ciudadana en el Gobierno Regional de La Libertad.

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO, - APROBAR** el PROCESO INTEGRADO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON ENFOQUE DE GOBIERNO ABIERTO en el Gobierno Regional de La Libertad; cuyas características y descripción están desarrolladas en la ficha técnica y diagrama de procesos, adjuntos a esta Resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO. - DISPONER** a la Gerencia de Planeamiento y Ordenamiento Territorial, a través de la Subgerencia de Planeamiento y a la Subgerencia de Tecnologías de Información; su inmediata implementación en coordinación con las demás unidades orgánicas involucradas,

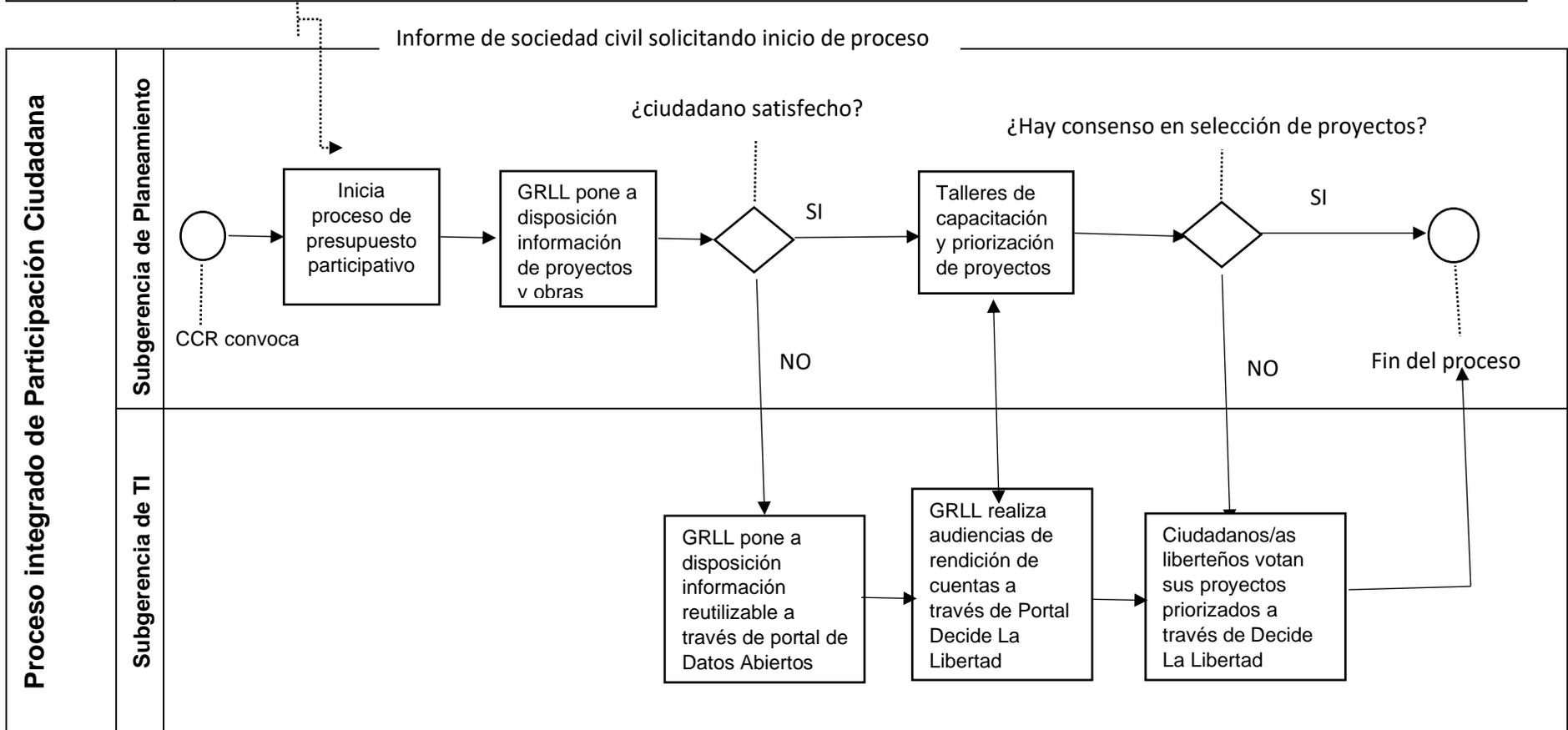
**ARTÍCULO TERCCERO. - ENCARGAR** al Comité Regional de Gobierno Abierto de La Libertad, la supervisión de este proceso, actuando además como órgano consultivo de las unidades responsables de su implementación.

**REGÍSTRESE Y COMUNÍQUESE.**

Gobernador Regional de La Libertad

## Diagrama de Proceso

<b>Ciudadanía</b>	Comprende a los ciudadanos y ciudadanas liberteñas, organizadas o no, que participan en diferentes espacios con la expectativa de incidir en las decisiones de política adoptadas por el GRLL.
-------------------	--



***Producto 2: Propuesta de curso sobre Participación Ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto, en convenio con ENAP y/o Universidad Local***

**DIRIGIDO A:**

- Servidores y servidoras de los Gobiernos Regionales, en particular de las áreas de Planeamiento y Tecnologías de Información, a cargo de la conducción de los procesos participativos.
- Ciudadanos y ciudadanas en general, interesados en conocer los temas desarrollados y, en particular, los y las representantes de organizaciones de sociedad civil que actúan como Agentes Participantes en los procesos de presupuestos participativos o como representantes ante los Consejos de Coordinación Regional y Local, así como a los integrantes de Mesas de Concertación, Universidades, ONGs, sector privado, etc.

**COMPETENCIA A ALCANZAR:**

A la finalización del curso se espera que las y los participantes conozcan el marco normativo y de política de la participación ciudadana a través de los distintos mecanismos establecidos para el ámbito de la gestión regional. Asimismo, se espera que puedan comprender la participación desde un enfoque de Gobierno Abierto que permite generar mayor valor en favor de la ciudadanía e innovar la gestión regional para una mayor gobernanza.

**METODOLOGÍA:**

- Como todo curso MOOC se ha desarrollado utilizando una metodología 100% virtual, promoviendo el participante gestione su aprendizaje de manera autónoma y responsable. De esta manera, se trata de un curso flexible pero regulado para que el alumno/a cumpla con estándares de calidad en el aprendizaje,
- El curso se desarrollará a través de una plataforma virtual alojada en el sitio web de la Escuela Nacional de Administración Pública o de la Universidad social. Al ingresar al entorno virtual, el/la participante encontrará los módulos de autoaprendizaje, con ejercicios prácticos (casos para resolver), lecturas recomendadas y los recursos y herramientas disponibles.

- El curso contará, además, con un sistema de tutoría en línea y de foros de debate para que las y los participantes intercambien información y discutan los temas propuestos para el debate.

#### **CONTENIDOS A DESARROLLAR:**

El curso se desarrollará a través de cuatro módulos temáticos:

- Marco conceptual y normativo de la participación ciudadana en el Perú
  - La participación ciudadana como principio de Gobierno abierto
  - El derecho a la participación ciudadana: la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos
  - Los mecanismos de participación en las normas de descentralización
  - Casos prácticos: presupuestos participativos y rendición de cuentas.
- El acceso a la información pública, la transparencia y el uso de datos abiertos
  - La transparencia como principio de Gobierno Abierto
  - Ley de Transparencia y acceso a la información pública
  - La estrategia nacional de datos abiertos: uso y reúso de datos
  - Casos prácticos: Portales de datos abiertos y comunidades de desarrolladores.
- Herramientas de rendición de cuentas en la gestión pública
  - Los conceptos de rendición de cuentas, accountability y responsabilización
  - Tipos de rendición de cuentas: horizontal, vertical y diagonal
  - La rendición de cuentas en el marco de la descentralización
  - Casos prácticos: audiencias públicas y rol de la Contraloría General de la República.
- Nuevas formas de participación desde un enfoque de Gobierno Abierto
  - Colaboración ciudadana como principio de Gobierno Abierto
  - El ecosistema de Gobierno Abierto y los nuevos actores participativos; comunidades de desarrolladores y otros infomediarios.
  - Participación ciudadana a través de medios digitales
  - Casos prácticos.
- innovación y tecnología para la co-creación de valor público.
  - La innovación como principio de Gobierno Abierto
  - Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto y uso de TICs
  - Herramientas tecnológicas para la co-creación de valor público

- Casos prácticos.

#### **EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN:**

- El desarrollo de los módulos tiene una duración de 32 horas académicas. El participante deberá completar el 100% de navegación en el aula virtual.
- La evaluación se realizará únicamente en los días y horas previamente establecidas. Será una evaluación en línea con una duración máxima de 30 minutos, siendo la nota aprobatoria mínima de catorce (14)
- Para obtener la certificación correspondiente deberá realizarse el pago correspondiente por el derecho a certificado, dentro de los plazos establecidos por la institución educativa.

### ***Producto 3: Propuesta de hoja de ruta para el proceso de co-creación del Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025.***

#### **1. Antecedentes**

El artículo 27 de la Ley de Bases de la Descentralización, establece que la participación ciudadana en los gobiernos regionales se da en los ámbitos de la formulación, debate y concertación de planes de desarrollo, presupuestos y gestión pública. Para ello se debe garantizar el acceso a la información pública y la conformación y funcionamiento de mecanismos y espacios *“de consulta, concertación, evaluación y rendición de cuentas”*.

En este marco programático y de contexto en el que se elaboró el Plan Regional de Participación Ciudadana 2015-2021 (PRPC), se entendió la participación ciudadana como *“un sistema de diferentes instrumentos, mecanismos y espacios que se articulan y coordinan entre sí orientados por los mismos objetivos”*. Sin embargo, este enfoque no se hace explícito ni en los objetivos, ni en las estrategias y acciones propuestas en el PRPC.

Más bien, el Plan es claro al señalar como debilidades de los procesos participativos, pues *“el número de espacios de participación es muy frondoso y no está adecuadamente jerarquizado y articulado. Con excepciones los espacios de participación ciudadana tienen escaso, intermitente o nulo funcionamiento. Carecen de reglamentos, se desvían de sus objetivos y su funcionamiento es defectuoso. Las ordenanzas que les dan origen son muy antiguas y no han sido renovadas.”* En los cinco años de vigencia del PRPC no se ha revertido esta situación, por el contrario, podríamos decir que se ha profundizado.

#### **2. Gobierno Abierto**

Como ya se dijo antes, en el tiempo de vigencia del PRPC, uno de los cambios que se produjeron en el contexto institucional ha sido la adscripción del Gobierno Regional de La Libertad a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Esto ha significado la adopción de un conjunto de compromisos para incrementar la transparencia y la rendición

de cuentas en la gestión, los mismos que se han traducido en dos planes de acción sucesivos con el objetivo de implementar dichos compromisos.

La participación ciudadana, al ser uno de los tres componentes del Gobierno Abierto, se convierte en un elemento clave para el cumplimiento de los compromisos ante la OGP. Por ello se propone que el Gobierno Abierto sea el enfoque principal del próximo PRPC 2021-2025. Esto permitirá darle concreción a algunas de las estrategias y acciones de corto plazo que forman parte del plan vigente. En esta orientación se propone como objetivos del próximo PRPC 2021-2025 los siguientes:

**Objetivo General:** contribuir a mejorar la calidad de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas en el Gobierno Regional de La Libertad, para lograr mayor transparencia, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos.

**Objetivos específicos:**

- Diseñar e implementar procesos de participación ciudadana que articulen el conjunto de mecanismos participativos previstos en el marco normativo y la organización regional;
- Generar espacios de colaboración entre sociedad civil, sector privado y ciudadanía para la co-producción de políticas públicas y la co-creación de servicios públicos regionales;
- Incrementar la transparencia y rendición de cuentas en los espacios participativos sectoriales, territoriales y especializados para fortalecer los procesos de deliberación y acción pública.

### **3. Metodología y fases**

Bajo el enfoque de Gobierno Abierto se propone implementar procesos colaborativos entre actores (Gobierno Regional, sociedad civil, sector privado, academia, etc.) para la co-creación de planes, políticas y servicios- Dichos procesos serán eminentemente participativos, mediante un conjunto de metodologías y herramientas: reuniones de diagnóstico a través de lluvia

de ideas y análisis FODA, aplicación de encuestas online para recoger percepciones y evaluaciones de distintos actores involucrados en los procesos participativos, talleres de co-creación, reuniones con expertos, consulta ciudadana a través de página web, etc.

Todo este proceso se desarrollará en un lapso de ocho meses, de acuerdo con el plan de implementación, en el que se distinguen tres fases claramente marcadas:

### **Fase 1: Levantamiento de información y diagnóstico**

#### **Hitos:**

- Designación de equipo técnico a cargo de conducción del proceso
- Taller de inicio con actores: presentación de enfoque y hoja de ruta
- Talleres descentralizados de análisis FODA
- Aplicación de encuesta online sobre percepciones.

**Producto:** Diagnóstico sobre estado actual de funcionamiento de los procesos y mecanismos participativos en el GRLL.

### **Fase 2: Proceso de co-creación de PRPC 2021-2025**

#### **Hitos:**

- Foro público de presentación de propuesta de PRPC 2021-2025
- Talleres descentralizados deliberativos
- Consulta ciudadana sobre principales ejes a través de página web
- Recojo de retroalimentación y ajustes a propuesta

**Producto:** Propuesta ajustada de PRPC 2021-2025.

### **Fase 3: Aprobación e institucionalización de PRPC 2021-2025**

#### **Hitos:**

- Presentación a expertos en participación y Gobierno Abierto
- Consulta ciudadana de aprobación
- Aprobación de PRPC 2021-2025 mediante Resolución Ejecutiva Regional (RER).

**Producto:** RER que aprueba PRPC 2021-2025

#### 4. Cronograma de actividades

Fase/Tareas	Mes 1				Mes 2				Mes 3				Mes 4				Mes 5				Mes 6				Mes 7				Mes 8									
	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4																														
<b>Fase 1: Diagnóstico</b>																																						
Designación de equipo técnico a cargo de conducción del proceso			X																																			
Taller de inicio con actores: presentación de enfoque y hoja de ruta				X																																		
Talleres descentralizados de análisis FODA					X	X	X	X																														
Aplicación de encuesta online sobre percepciones					X	X	X	X																														
<b>Fase 2: Co-creación</b>																																						
Foro público de presentación de propuesta de PRPC 2021-2025												X	X																									
Talleres descentralizados deliberativos													X	X	X	X																						
Consulta ciudadana sobre principales ejes a través de página web													X	X	X	X																						
Recojo de retroalimentación y ajustes a propuesta																	X	X	X	X																		
<b>Fase 3: Institucionalización</b>																																						
Presentación a expertos en participación y Gobierno Abierto																																						
Consulta ciudadana de aprobación																																						
Aprobación de PRPC 2021-2025 mediante RER																																					X	X

## Anexo 2: Matriz de consistencia

Título	Problema General	Objetivo General	Conclusiones y/o recomendaciones	Productos
<b>Propuesta de Mejora de la Participación Ciudadana en el Gobierno Regional La Libertad desde un enfoque de Gobierno Abierto</b>	Inadecuada gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad.	Adecuada gestión de la participación ciudadana incorporando enfoque de Gobierno Abierto en el Gobierno Regional de La Libertad.	Analizar el funcionamiento del GRLL en cuanto a la implementación de mecanismos de participación ciudadana. La incorporación del enfoque de Gobierno Abierto contribuirá a mejorar la gobernanza regional.	
	<b>Problemas específicos</b>	<b>Objetivos Específicos</b>		
	Insuficiente acceso de los ciudadanos a la transparencia y rendición de cuentas a través de los mecanismos participativos existentes	Acceso garantizado de los ciudadanos a la transparencia y rendición de cuentas a través de los mecanismos participativos existentes	Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en la gestión regional, articulando los mecanismos participativos existentes e incorporando enfoque de Gobierno Abierto a través del uso de TICs, datos abiertos, etc.	Proceso integrado de participación ciudadana con enfoque de Gobierno Abierto, que articula distintos mecanismos y genera valor público al incorporar herramientas innovadoras como parte del proceso.
	Limitadas capacidades institucionales para la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto	Incremento de las capacidades institucionales para la gestión de la participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto	Existen brechas de capacidades en los servidores a cargo de los procesos participativos, debe mejorar su desempeño para que puedan no solo cumplir sus funciones adecuadamente, sino también contribuir a la generación de valor público.	Curso MOOC sobre participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto; diseñado y desarrollado por GRLL, y dirigido a funcionarios y servidores que intervienen en procesos participativos.
Poco conocimiento técnico de las y los ciudadanos para una efectiva participación a través de los mecanismos existentes	Mayor conocimiento técnico de los ciudadanos para una efectiva participación en los mecanismos existentes	La ciudadanía no tiene la información suficiente para intervenir en los procesos participativos, por lo que deben capacitarse para mejorar sus capacidades en dichos procesos.	Curso MOOC sobre participación ciudadana desde un enfoque de Gobierno Abierto; diseñado y desarrollado por GRLL, y dirigido a ciudadanos y representantes de sociedad civil que intervienen en procesos participativos.	

Título	Problema General	Objetivo General	Conclusiones y/o recomendaciones	Productos
	Incipientes espacios colaborativos entre los actores que intervienen en los procesos de participación ciudadana	Consolidación de espacios colaborativos entre los actores que intervienen en los procesos participativos	El CCR y otros espacios de coordinación entre actores regionales son muy limitados, desde un enfoque de Gobierno Abierto deberían convertirse en espacios colaborativos de co-producción de planes, políticas y servicios.	Hoja de ruta para la elaboración de propuesta de Plan Regional de Participación Ciudadana 2021-2025, con enfoque de Gobierno Abierto. Este Plan incorporará mecanismos de colaboración entre actores regionales.

## Anexo 3: Glosario de términos

### 1. Colaboración

La Colaboración como uno de los elementos constitutivos del Gobierno Abierto, surge como una respuesta frente a las tendencias a la concentración y parcelación de la información en las organizaciones públicas, bajo el criterio de que “la información es poder”. Lo cual ha llevado a una concentración de la información como parte de un afán competitivo al interior de un mismo Estado, generando ineficiencias y corrupción. Ante ello, el Gobierno Abierto desarrolla la idea de la colaboración como un elemento esencial para hacer más transparentes los actos del gobierno (colaboración gubernamental); la colaboración con la sociedad civil (organizaciones clásicas, tercer sector, académicos, etc.) para aprovechar su *expertise* en temas de transparencia y rendición de cuentas; colaboración con empresa privada y emprendedores, incluidos comunidades de hacker e infomediarios para desarrollar alternativas de solución ante problemas públicos.

### 2. Datos Abiertos

Según la Estrategia Nacional de Datos Abierto Gubernamentales del Perú, es *“la información producida por las entidades públicas que en su forma básica resulta accesible para cualquier persona desde Internet, sin restricciones de ningún tipo, salvo las excepciones previstas en la normatividad vigente, que se caracteriza porque siempre se encuentra disponible en formatos que pueden ser fácilmente procesados, sin costo para su obtención, sin limitaciones para su reutilización y redistribución por terceros y que permita crear servicios derivados de los mismos.”* En tanto la reutilización de datos abiertos es *“el uso de los datos abiertos para generar nuevos contenidos, productos y servicios, con fines comerciales o no comerciales”*. Esta reutilización de datos se puede dar a través de la participación de dos o más actores que intervienen en la co-creación de valor público, expresado en nuevos servicios públicos.

### 3. Gobierno Abierto

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) define al Gobierno Abierto como *“el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la*

*gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”.*

#### **4. Gobierno Electrónico**

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CLAD, 2007) define al Gobierno electrónico como “el uso de las TIC en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”. Además, el Gobierno electrónico debe estar “vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática, tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de la política en general o de las políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de consultas participativas de los ciudadanos”.

#### **5. Innovación Pública**

En tanto componente del Gobierno Abierto, la Innovación Pública podría definirse como la búsqueda de *“nuevas maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. La innovación en la gestión pública puede definirse como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad”* (CLAD, Carta Iberoamericana de Innovación Pública, Art. 2)

#### **6. Participación Ciudadana**

Es el segundo de los tres elementos que definen al concepto Gobierno Abierto (los otros dos son la transparencia y la colaboración). La participación ciudadana es considerada un derecho del ciudadano a la intervención en los asuntos públicos. Como advierte Oszlack, (OSZLAK, Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma

de Gestión Pública, 2013), esta intervención tiene plena justificación cuando existe un legítimo interés económico amenazado, cuando se pone en riesgo algún valor profundamente arraigado o algún derecho amenazado por el Estado o la propia sociedad en el ejercicio del poder que le corresponde.

## **7. Presupuesto Participativo**

El presupuesto participativo es definido como un proceso de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos. Para lograr este propósito, la norma señala que la programación participativa del presupuesto debe hacerse en armonía con los planes de desarrollo concertados en los gobiernos regionales y locales. La Ley N° 29298 modificó la Ley Marco del Presupuesto Participativo disponiendo que éste se formule tomando en cuenta las competencias específicas que corresponden a cada nivel de gobierno, incorporando criterios de alcance, cobertura de población y montos de ejecución.

## **8. Rendición de Cuentas**

La rendición de cuentas es el acto mediante el cual, la autoridad de un gobierno informa a los ciudadanos de los actos de su gestión. Es decir, da cuenta de sus actos a través de procedimientos establecidos por la Ley, lo que supone recibir una respuesta, también bajo las formas establecidas legalmente, y someterse a las consecuencias generadas por este acto. Por ello se afirma que estos tres elementos de la rendición de cuentas: información, respuesta y responsabilidad asumida por la autoridad, son componentes de un solo acto, que en inglés se conoce como “accountability”.

## **9. Responsabilización**

Se utiliza como el equivalente en español del inglés “accountability”, y se refiere, según Oszlak en texto ya citado, a la *“relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión (v.g., logro de ciertos objetivos o metas, resultantes de la aplicación de recursos)”*. Es decir, se trata de la responsabilidad asumida por un agente sobre el mandato asignado por un principal; lo que no excluye sanciones de distinto tipo

cuando la rendición de cuentas no es satisfactoria, Este elemento coercitivo es fundamental para dotar de eficacia a los mecanismos institucionales de rendición de cuentas, que pueden ser muchas, como controles jerárquicos internos a la burocracia; controles de cuentas, de legalidad o judicial; el proceso legislativo de sanción de leyes, revisión de decretos presidenciales, interpelaciones y juicio político; la evaluación de desempeño, la evaluación de programas, los tableros de control, la elección popular, el plebiscito, la iniciativa popular, las audiencias públicas de rendición de cuentas, la revocatoria de mandato, etc.

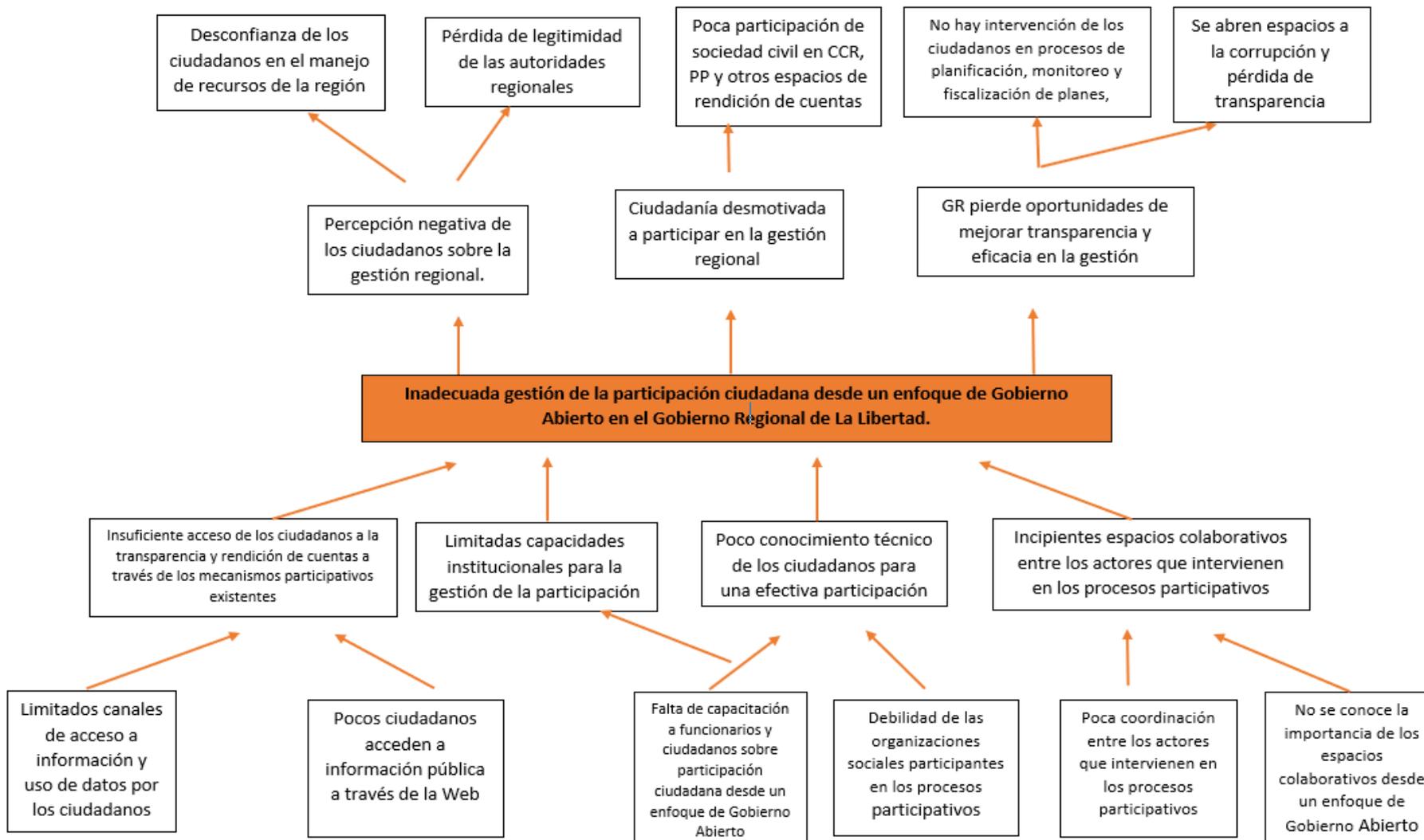
## **10. Transparencia**

De acuerdo con el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto*, del 21 de enero de 2009, e impulsado por el presidente Obama; la transparencia consiste en que el gobierno *“debe proporcionar información sobre lo que viene haciendo, sobre sus planes de actuación, sobre sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y un permanente control social”*<sup>37</sup>. Una condición fundamental para el ejercicio de la transparencia es que la información esté disponible para todos los ciudadanos.

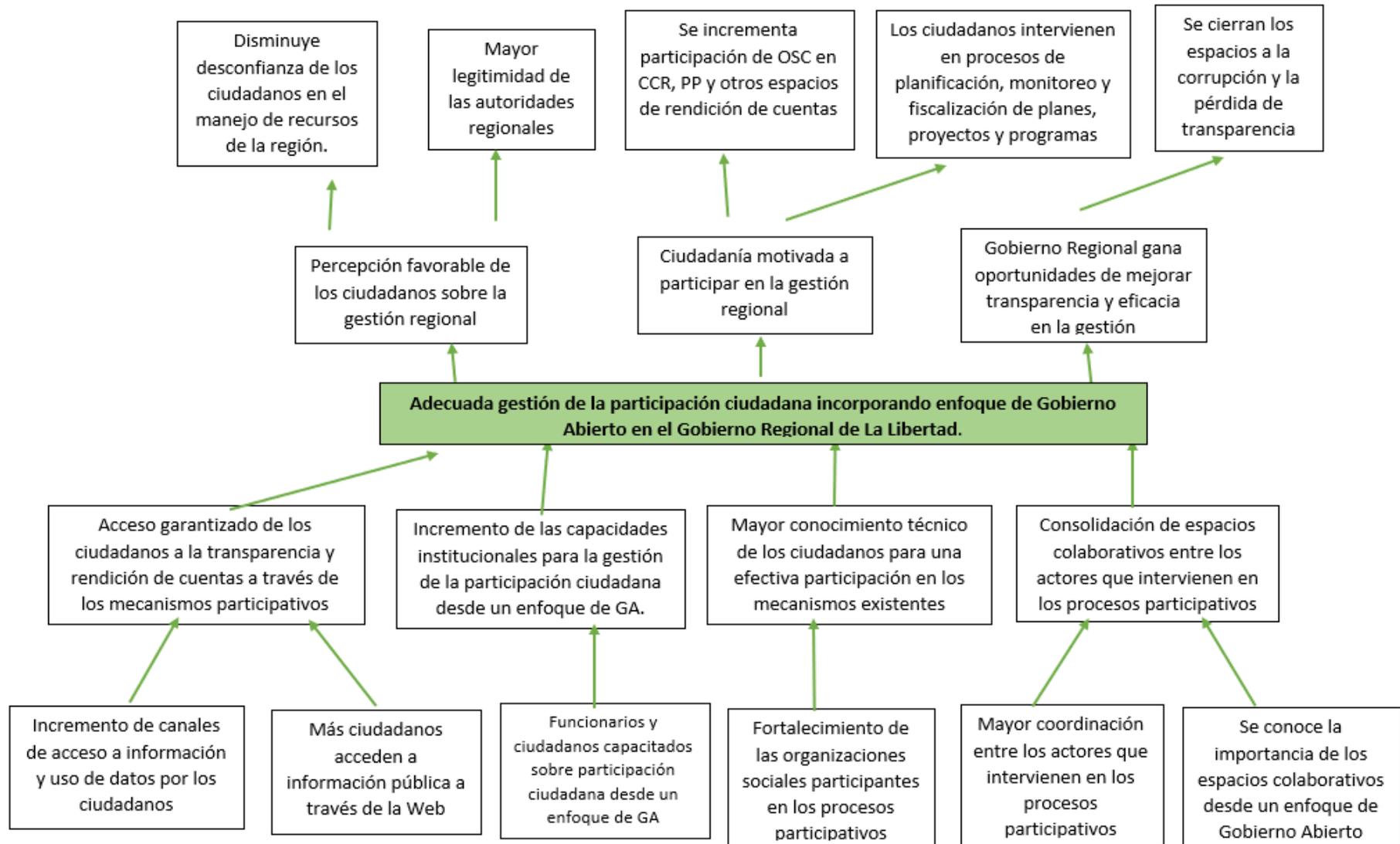
---

<sup>37</sup> RAMIREZ Alujas, Álvaro. Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. En: Revista Enfoques • Vol. IX • N°15 • 2011 • pp. 99-125. Instituto Universitario Ortega y Gasset.

### Anexo 4: Árbol de Problemas y Objetivos



## Árbol de Objetivos



## Anexo 5: Guía de entrevista y entrevistas realizadas

### Datos Generales:

Nombres y apellidos:

Cargo que ocupa o ha ocupado:

Fecha de la entrevista:

### Introducción:

Buenos días/tardes, agradecemos su disposición para acceder a esta entrevista con fines estrictamente académicos. Antes de iniciarla, quisiera recibir su autorización para grabar esta conversación.

El objetivo de la investigación es conocer y analizar los problemas y oportunidades que se presentan en la implementación de los mecanismos participativos en el Gobierno Regional de La Libertad, así como sus posibilidades de mejora. Requerimos su opinión, desde su experiencia como autoridad/funcionario regional:

### Preguntas:

1. *¿Cree usted que la participación ciudadana contribuye a mejorar la transparencia y la eficacia del Gobierno Regional de La Libertad? ¿De qué manera?*
2. *¿Cómo evalúa usted el aporte de los ciudadanos en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?*
3. *¿Puede comentar alguna experiencia que demuestre el valor de la participación ciudadana en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?*
4. *¿Cómo evalúa usted el desempeño de los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional durante los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?*
5. *¿Qué indicadores a su criterio permiten medir el grado de apertura de la gestión regional a la participación ciudadana?*
6. *¿Qué recomendaciones daría usted para mejorar los mecanismos participativos en el Gobierno Regional de La Libertad?*

## Entrevista N° 1

**Nombres y apellidos de entrevistado:** José Murgia Zannier  
**Cargo que ocupa o ha ocupado:** Presidente del Gobierno Regional  
**Fecha de la entrevista:** 5 de marzo de 2021

**1. *¿Cree usted que la participación ciudadana contribuye a mejorar la transparencia y la eficacia del Gobierno Regional de La Libertad? ¿De qué manera?***

La participación ciudadana ayuda a que los ciudadanos accedan espacios de gestión y estén mejor informados, eso ayuda a la eficacia y la transparencia en la gestión, pero hay que tener cuidado porque esta información, inclusive, puede ser utilizada en contra del gobierno regional, no siempre hay buena fe.

**2. *¿Cómo evalúa usted el aporte de los ciudadanos en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

No es muy representativa porque siempre son los mismos los que participan, son entre 120 a 150 personas que siempre van a las reuniones y con poco conocimiento técnico, ¿cómo así van a validar los proyectos de inversión? S bien es importante la participación ciudadana para el Estado, los ciudadanos deben conocer cómo funciona el sistema de inversión pública para que puedan participar efectivamente. Lamentablemente, el presupuesto participativo es una norma que copió la experiencia de Porto Alegre, pero sin tomar en cuenta las características de la participación en el Perú.

**3. *¿Puede comentar alguna experiencia que demuestre el valor de la participación ciudadana en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

Cuando los proyectos están articulados a un plan de mediano plazo y no responden a la mirada de corto plazo de los ciudadanos, para ello estos planes deben tener fuerza de ley, como en Colombia, para que las autoridades estén

obligadas cada año a planificar mirando los objetivos estratégicos para que se aprueben grandes proyectos de infraestructura.

**4. *¿Cómo evalúa usted el desempeño de los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional durante los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

Las autoridades y funcionarios cumplen con los procedimientos establecidos en la Ley.

**5. *¿Qué indicadores permiten medir el grado de apertura de la gestión regional a la participación ciudadana?***

Uno podría ser la articulación de la participación ciudadana a la planificación, para que se oriente al desarrollo regional; también la rendición de cuentas de hacer efectiva si los planes funcionan. Otro indicador podría ser la presencia en estos procesos de entidades nacionales como el MEF y la CGR.

**6. *¿Qué recomendaciones daría usted para mejorar los mecanismos participativos en el Gobierno Regional de La Libertad?***

En general, que solo existan los mecanismos que son necesarios, hay una sobrerregulación en las normas, por ejemplo, hay rendición de cuentas en el presupuesto participativo y hay audiencias de rendición de cuentas de la gestión regional; se crean los CCR, pero no tienen mucho que coordinar, eso es sobrerregulación.

## Entrevista N° 2

**Nombres y apellidos de entrevistado:** Ángel Polo Campos  
**Cargo que ocupa o ha ocupado:** Director del Centro Regional de Planeamiento (CERPLAN)  
**Fecha de la entrevista:** 8 de abril de 2021

**1. *¿Cree usted que la participación ciudadana contribuye a mejorar la transparencia y la eficacia del Gobierno Regional de La Libertad? ¿De qué manera?***

La transparencia se ve más en la rendición de cuentas y en el acceso a la información, pero está separado de los procesos de elaboración de planes, igual el gobierno digital apoya a ello, pero todavía de manera incipiente.

En general, la participación en el proceso de elaboración de planes es buena, pero con vacíos, por ejemplo, el sector empresarial participa poco, solo los gremios (Cámara de Comercio, ProRegión y otros), pero no hay un involucramiento directo, salvo que sea para ver asuntos de interés propio.

**2. *¿Cómo evalúa usted el aporte de los ciudadanos en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

En la participación en la elaboración de planes, la gente propone sus iniciativas concretas y eso está registrado y recogido, por ejemplo, en sus propuestas de inversiones. Ahora, los procesos son muy participativos, pero no sirven de mucho porque la gente no interviene en la implementación.

**3. *¿Puede comentar alguna experiencia que demuestre el valor de la participación ciudadana en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

**4. *¿Cómo evalúa usted el desempeño de los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional durante los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

La verdad que está más en lo operativo, se fijan más en el PEI Y POI, pero falta más capacidad para conocer los instrumentos de gestión y mayor visión en lo estratégico, lamentablemente solo ven el nivel más operativo, en la planificación

se llega al nivel de productos pero no de resultados, pese a que venimos trabajando con ellos la necesidad de articular lo estratégico con lo operativo.

En el instructivo del presupuesto participativo, por ejemplo, hay varias etapas previstas y una de ellas es la sensibilización de los Agentes Participantes, que supone transmitirles conocimientos sobre los instrumentos de gestión y que lo que proponen esté alineado a los objetivos y prioridades de la gestión, que no se hace; lo único que se hace es capacitaciones solo por cumplir, pero no se acompañan las propuestas porque la población no está informada o se le informa “un poco apurado, solo por cumplir”. Del lado de los ciudadanos también asisten poco a las capacitaciones, hay como un desencuentro entre ambas.

**5. *¿Qué indicadores permiten medir el grado de apertura de la gestión regional a la participación ciudadana?***

Hay que establecer estándares, por ejemplo, un gobierno regional que haya logrado impulsar la participación ciudadana, y deberían buscarse estos estándares, por ejemplo, tipo de participación, actores que intervienen, etc. para contar con un promedio y sobre ello crear

**6. *¿Qué recomendaciones daría usted para mejorar los mecanismos participativos en el Gobierno Regional de La Libertad?***

### Entrevista N° 3

**Nombres y apellidos de entrevistado:** Marco Zegarra  
**Cargo que ocupa o ha ocupado:** Gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial (Sub Gerencia de Planeamiento)  
**Fecha de la entrevista:** 12 de marzo de 2021

**1. *¿Cree usted que la participación ciudadana contribuye a mejorar la transparencia y la eficacia del Gobierno Regional de La Libertad? ¿De qué manera?***

La transparencia se ha impulsado pero muy sesgadamente, no tanto por la ciudadanía sino por la supervisión desarrollada por instituciones como la Defensoría del Pueblo o la Contraloría General de la República. Creo que la participación ciudadana ha sido marginal respecto a la mejora de la transparencia, más peso han tenido los organismos del propio Estado que nos han fiscalizado. En el caso, por ejemplo, del acceso a la información pública, sí han servido las denuncias ciudadanas para obtener respuesta y con la decisión de establecer plazos se ha logrado que ahora se cumpla de manera eficaz la gestión de la información en el GRLL.

**2. *¿Cómo evalúa usted el aporte de los ciudadanos en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

No hemos tenido la capacidad de convocar a las organizaciones de la ciudadanía a estos procesos, salvo la participación de la Mesa de Concertación; en parte también porque no hacíamos atractiva la participación ciudadana, salvo a los presupuestos participativos, que se convertían en grandes asambleas, pero demandando pequeños proyectos (pistas, veredas) y que devino en un espacio del cual se apropiaron un grupo de personas con un genuino interés en participar, pero con poca representatividad.

La evaluación es que estos procesos son poco representativos, las organizaciones no se renuevan y hay una clara falta de comprensión de para qué se participa: en los presupuestos participativos se confunden las competencias del gobierno regional con los de la Municipalidad. En las rendiciones de cuentas participan como si se tratara de una asamblea política,

donde hay que oponerse a la autoridad; en los consejos participativos regionales, las organizaciones no coordinan sino ven sus propios intereses y no son convocados. Algunos consejos funcionan bien como el Consejo Regional de Salud (CRS, el COPARE o el mismo Consejo Regional de Gobierno Abierto.

**3. *¿Puede comentar alguna experiencia que demuestre el valor de la participación ciudadana en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

En sus inicios, el presupuesto participativo solo suponía una larga lista de proyectos pequeños, por lo que explicábamos que se trataba de proponer proyectos orientados al desarrollo regional (carreteras, redes hospitalarias, infraestructura vial); ello ha hecho que sí hayan algunas experiencias exitosas en las que se ha logrado el apoyo de los participantes a proyectos importantes.

**4. *¿Cómo evalúa usted el desempeño de los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional durante los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

Algunos funcionarios no creen en la participación ciudadana y no la alientan. El desempeño ha tenido diversas características, según quien esté a la cabeza en la gestión regional. La participación ciudadana requiere de un liderazgo para que ponga la pauta. Al inicio no funcionaba muy bien, la gente no conocía mucho y las normas tampoco eran muy claras. Con la gestión del Ing. Murgia, por haber sido alcalde, se promovió mucho la participación ciudadana, pese a que él era muy consciente de las limitaciones de la sociedad civil. Con el exgobernador Valdez, hubo un cierre de la participación ciudadana y se retomó con el Ing. Llampén, pero él, lamentablemente, recibió una ciudadanía cansada y con pocos recursos.

**5. *¿Qué indicadores permiten medir el grado de apertura de la gestión regional a la participación ciudadana?***

Creo que podríamos proponer indicadores tipo cuantas organizaciones participan y quienes son; para medir la eficiencia, qué proyectos iniciados por la sociedad civil fueron finalmente aprobados y ejecutados. De otro lado, sería importante identificar cuantos Consejos Regionales Sectoriales existen, cuantas organizaciones participan en ellas, con qué frecuencia se reúnen, etc.

**6. *¿Qué recomendaciones daría usted para mejorar los mecanismos participativos en el Gobierno Regional de La Libertad?***

Tenemos un plan de participación ciudadana que ya vence este año, deberíamos hacer un mapeo de la ciudadanía a la que queremos convocar, qué organizaciones son importantes (gremios empresariales, universidades, asociaciones de migrantes, etc.).

Una segunda recomendación sería hacer más atractiva la participación ciudadana, ahora el presupuesto participativo ha dejado de serlo porque, por ejemplo, la programación se hace en oficina, no participativamente. Utilizar también más la tecnología con el portal Decide La Libertad, para que utilicemos mejor la herramienta. ¿Cómo hacer que los 36 consejos regionales participen efectivamente?

Lo tercero, sería crear mecanismos que hagan que funcione efectivamente, por ejemplo, las audiencias públicas pueden ser con mesas o paneles, para que representantes calificados puedan comentar la rendición de cuentas y así aumentar el nivel de la participación ciudadana.

#### Entrevista N° 4

**Nombres y apellidos de entrevistado:** Leopoldo León  
**Cargo que ocupa o ha ocupado:** Coordinador de la Asociación Regional de Organizaciones de La Libertad (AROLIB)  
**Fecha de la entrevista:** 5 de marzo de 2021

**1. *¿Cree usted que la participación ciudadana contribuye a mejorar la transparencia y la eficacia del Gobierno Regional de La Libertad? ¿De qué manera?***

El primer paso es institucionalizando la participación ciudadana a través de un Plan Regional, a partir de una plataforma de instituciones de la sociedad civil agrupados en CODESCIL. Sin embargo, se optó como CODESCIL participar como tal en el CCR.

En el caso del plan de Gobierno Abierto, se priorizó el desarrollo de aplicativos para que los ciudadanos pudieran acceder a los servicios y, de esa manera, mejorar la transparencia y eficacia de la gestión. Sin embargo, no todo depende de la tecnología.

**2. *¿Cómo evalúa usted el aporte de los ciudadanos en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

El presupuesto participativo casi no existe, se prioriza el presupuesto regional, en cuanto al CCR, que debe aprobar el PDRC, está “pintado” porque es el jefe de CERPLAN el que quiere apropiarse del proceso y utilizar al CCR para ello. Los ciudadanos no tienen mucho margen porque el presupuesto participativo es solo para inversiones que se restringen a obras y no a los servicios conexos, que contribuyen al logro de resultados.

**3. *¿Puede comentar alguna experiencia que demuestre el valor de la participación ciudadana en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

Hay algunos espacios en la Gerencia de Desarrollo Social, que han consolidado la participación de la mujer, de los programas sociales, etc.

En los primeros años del presupuesto participativo hubo interesantes jornadas de deliberación y toma de decisiones, pero no había suficiente transparencia porque, por ejemplo, no se decía desde el inicio cuánto iba para el presupuesto participativo y cuánto ya estaba comprometido y decidido por el Gobierno Regional.

4. ***¿Cómo evalúa usted el desempeño de los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional durante los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

Es demasiado burocrático y formalista, poco comprometido con los objetivos de la participación ciudadana.

5. ***¿Qué indicadores permiten medir el grado de apertura de la gestión regional a la participación ciudadana?***

Debe formalizarse la participación ciudadana en la estructura programática e ingresar al POI para que tenga un presupuesto. CEPLAN podría construir los indicadores asociados a los ODS, etc.

6. ***¿Qué recomendaciones daría usted para mejorar los mecanismos participativos en el Gobierno Regional de La Libertad?***

Desde la Constitución y las leyes de descentralización, la participación ciudadana es una obligación, además recomendaría asumir los acuerdos del foro de Wusán, en lo operativo, tanto para el Estado como para la sociedad civil. La sociedad civil deberá participar con su propia visión y el sector privado debe subordinarse a ella. También debería fortalecerse capacidades en la sociedad civil, para trabajar temas específicos y sobre ello proponer alternativas.

## Entrevista N° 5

**Nombres y apellidos de entrevistado:** Mercedes Eusevio  
**Cargo que ocupa o ha ocupado:** Coordinadora Regional de la Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza  
**Fecha de la entrevista:** 15 de marzo de 2021

**1. *¿Cree usted que la participación ciudadana contribuye a mejorar la transparencia y la eficacia del Gobierno Regional de La Libertad? ¿De qué manera?***

Con la participación todos ganamos, el Gobierno Regional porque se hace más transparente y la sociedad civil se hace más fuerte. Por ejemplo, con Decide La Libertad pensábamos que podía hacerse más eficaz la gestión del presupuesto participativo, de la rendición de cuentas, a través de más información, etc. Sin embargo, cuando se instala Decide La Libertad, hubo mucha dificultad de acceso debido a problemas de conectividad y falta de manejo tecnológico. Hay importantes brechas en competencias digitales.

También a través de la página web del Gobierno Regional y la página amigable del MEF se tiene acceso a la información producida, pero hasta el momento no se sube la información, porque no está actualizada y porque no hay voluntad política para ello.

**2. *¿Cómo evalúa usted el aporte de los ciudadanos en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

Cuando se inició el presupuesto participativo hubo mucha motivación, participaron al inicio más de 200 personas, pero con el transcurso fueron disminuyendo, hasta que ahora ya no quieren ser elegidos en comités de vigilancia, repitiéndose los mismos representantes porque hay desencanto en las organizaciones. Los alcaldes provinciales no asisten a las sesiones del CCR y esto se debe a que los alcaldes no valoran el espacio o porque son de distintos partidos, de oposición al gobernador.

Hay intereses político-partidarios para que ni la sociedad civil ni los alcaldes participen, y solo lo hagan los que apoyan al gobernador, queremos más sociedad civil fortalecida para que participen en estos espacios. Hay mucho tecnicismo y la gente no entiende por lo que piden apoyo a los funcionarios regionales, a la Mesa de Concertación o a las ONG para que les den apoyo. Hay desencanto porque los proyectos priorizados por la sociedad civil no son considerados porque priorizan los proyectos comprometidos presupuestalmente. En nuestro caso, creemos que el presupuesto participativo y los proyectos deben ayudar a cerrar brechas y estar alienados al PDRC y al Acuerdo de Gobernabilidad.

**3. *¿Puede comentar alguna experiencia que demuestre el valor de la participación ciudadana en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

Los espacios participativos generados son una valiosa oportunidad, pero las autoridades regionales no están dispuestas a compartir el poder. Si el estado ve una sociedad civil empoderada, puede ayudar al desarrollo regional y la gobernabilidad, que es un compromiso conjunto de estado y sociedad civil.

En los consejos de coordinación de salud y educación se lograron importantes avances como el plan de salud, con consultas ciudadanas y participación del JNE y otras autoridades; en este proceso las autoridades se dieron cuenta que era muy importante la estrategia de elaboración del plan, de rendición de cuentas, y, sobre todo, de asignación de presupuesto, etc. Igual ocurrió con el COPARE para el Plan Regional de Educación o el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades, trabajado por el Consejo Regional de La Mujer.

**4. *¿Cómo evalúa usted el desempeño de los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas?***

Hay desinterés de la autoridad regional en proyectos de desarrollo porque hay más interés en pequeñas obras porque da mayores réditos políticos. Por

ejemplo, la construcción de un hospital o una Institución Educativa, debe decidirse en función de indicadores tipo estrato de pobreza, población beneficiaria, qué nivel de gobierno está comprometida en su ejecución, etc.

**5. *¿Qué indicadores permiten medir el grado de apertura de la gestión regional a la participación ciudadana?***

Primero, un presupuesto asignado para que funcione el mecanismo participativo, segundo, evaluar de manera permanente el nivel de avance de compromisos asumidos, porque muchas veces se llegan a acuerdos que no se efectivizan. Tercero, desde la sociedad civil contar con argumentos técnicos que legitimen la participación ciudadana.

**6. *¿Qué recomendaciones daría usted para mejorar los mecanismos participativos en el Gobierno Regional de La Libertad?***

Que se procure siempre una estrategia de “ganar-ganar” para que se asuma efectivamente la participación ciudadana. Sumar desde todos los sectores los presupuestos con un mismo objetivo para asegurar el éxito de los objetivos de la participación.

Abrir más la participación de la academia en la sociedad civil, para mejorar la capacidad argumentativa de la sociedad civil. Los acuerdos de la sociedad civil deberían tener carácter vinculante, porque si no la sociedad se siente desencantada cuando todo el tiempo invertido no se corresponde con las decisiones de los mecanismos participativos.

En el presupuesto participativo, el Estado es el que capacita a los agentes participantes que están interesados en que no aprendan mucho, creo que deberían ser entidades externas tipo la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo o instituciones privadas con conocimiento de los temas. Por último, recomiendo que haya un rol de articulación entre la sociedad civil y el estado (este rol lo podría jugar la Mesa de Concertación, para que haya una mayor compatibilidad entre ambas partes, antes que para buscar correlaciones favorables.