

UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE
ESCUELA DE POSTGRADO



Perú. Gobierno abierto y digital: mecanismos alternativos para mejorar la
participación ciudadana en los gobiernos subnacionales

TESIS PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Autores

Jorge Luis Del Valle Quintana

Carla Fiorella Gonzalez Botto

Asesor

Luis Enrique Cayatopa Rivera

Lima, Perú

2022

METADATOS COMPLEMENTARIOS

Datos del autor

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	
Número de Orcid (opcional)	

Datos del asesor

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	
Número de Orcid (obligatorio)	

Datos del Jurado

Datos del presidente del jurado

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	

Datos del segundo miembro

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	

Datos del tercer miembro

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	

Datos de la obra

Materia	
Campo del conocimiento OCDE Consultar el listado:	
Idioma (Normal ISO 639-3)	
Tipo de trabajo de investigación	
País de publicación	
Recurso del cual forma parte (opcional)	
Nombre del grado	
Grado académico o título profesional	
Nombre del programa	
Código del programa Consultar el listado:	

METADATOS COMPLEMENTARIOS

Datos del autor

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	
Número de Orcid (opcional)	

Datos del asesor

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	
Número de Orcid (obligatorio)	

Datos del Jurado

Datos del presidente del jurado

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	

Datos del segundo miembro

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	

Datos del tercer miembro

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	

Datos de la obra

Materia	
Campo del conocimiento OCDE Consultar el listado:	
Idioma (Normal ISO 639-3)	
Tipo de trabajo de investigación	
País de publicación	
Recurso del cual forma parte (opcional)	
Nombre del grado	
Grado académico o título profesional	
Nombre del programa	
Código del programa Consultar el listado:	

**UNIDAD DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
COMERCIALES**
SUSTENTACIÓN DE LA TESIS DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ACTA N° 008-2022

Hoy, a los 16 días del mes de Agosto del año 2022 a las 10:00 horas, en acto público mediante una sesión en línea en la plataforma Zoom, utilizada en forma oficial por la Escuela de Postgrado; se llevó a cabo el proceso de sustentación de tesis de:

DEL VALLE QUINTANA JORGE LUIS

Quien expuso la tesis:

Perú. Gobierno abierto y digital: mecanismos alternativos para mejorar la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales.

Ante el Jurado compuesto por los señores:

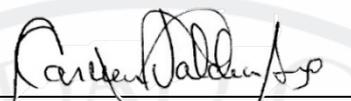
PRESIDENTE	Carmen Rosa Valdivia Arenas
SEGUNDO MIEMBRO	Jesús Roberto Zárate Hermoza
TERCER MIEMBRO	Luis Enrique Cayatopa Rivera

Terminada su exposición, defendió su tesis durante 30 minutos frente al Jurado, públicamente, absolviendo las preguntas planteadas.

Al concluir el proceso establecido por la Escuela de Postgrado, el Jurado de Tesis, luego de la deliberación del caso, otorgó por unanimidad la mención de:

Cum Laude con la calificación de: 17





Presidente



Segundo Miembro



Tercer Miembro

Estuvo presente como veedor del acto:

Fredo Arauzo Ramírez, Secretario Académico EPG-UCSS 

Jesús María, 16 de Agosto del 2022

**UNIDAD DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
COMERCIALES**
SUSTENTACIÓN DE LA TESIS DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ACTA N° 009-2022

Hoy, a los 16 días del mes de Agosto del año 2022 a las 10:00 horas, en acto público mediante una sesión en línea en la plataforma Zoom, utilizada en forma oficial por la Escuela de Postgrado; se llevó a cabo el proceso de sustentación de tesis de:

GONZALEZ BOTTO CARLA FIORELLA

Quien expuso la tesis:

Perú. Gobierno abierto y digital: mecanismos alternativos para mejorar la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales.

Ante el Jurado compuesto por los señores:

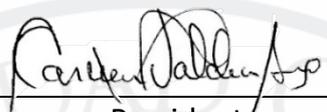
PRESIDENTE	Carmen Rosa Valdivia Arenas
SEGUNDO MIEMBRO	Jesús Roberto Zárate Hermoza
TERCER MIEMBRO	Luis Enrique Cayatopa Rivera

Terminada su exposición, defendió su tesis durante 30 minutos frente al Jurado, públicamente, absolviendo las preguntas planteadas.

Al concluir el proceso establecido por la Escuela de Postgrado, el Jurado de Tesis, luego de la deliberación del caso, otorgó por unanimidad la mención de:

Cum Laude con la calificación de: 17



 _____ Segundo Miembro	 _____ Presidente	 _____ Tercer Miembro
---	--	--

Estuvo presente como veedor del acto:

Fredo Arauzo Ramírez, Secretario Académico EPG-UCSS 

Jesús María, 16 de Agosto del 2022

Anexo 2

CARTA DE CONFORMIDAD DEL ASESOR(A) DE TESIS / INFORME ACADÉMICO/ TRABAJO DE INVESTIGACIÓN/ TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL CON INFORME DE EVALUACIÓN DEL SOFTWARE ANTIPLAGIO

Lima de 27 de setiembre de 2024

Señor(a),

Carmen Rosa Valdivia Arenas

Jefe del Departamento de Investigación/Coordinador Académico de Unidad de Posgrado
Facultad / Escuela de Postgrado UCSS

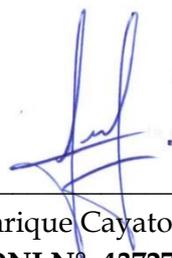
Reciba un cordial saludo.

Sirva el presente para informar que la tesis / informe académico/ trabajo de investigación/ trabajo de suficiencia profesional, bajo mi asesoría, con título **“Perú. Gobierno abierto y digital: mecanismos alternativos para mejorar la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales.”**, presentado por **Jorge Luis Del Valle Quintana** (2020200855 y 40085118) para optar el título profesional/grado académico de **Maestro en Administración Pública** ha sido revisado en su totalidad por mi persona y **CONSIDERO** que el mismo se encuentra **APTO** para ser sustentado ante el Jurado Evaluador.

Asimismo, para garantizar la originalidad del documento en mención, se le ha sometido a los mecanismos de control y procedimientos antiplagio previstos en la normativa interna de la Universidad, **cuyo resultado alcanzó un porcentaje de similitud de 0%** (poner el valor del porcentaje)*. Por tanto, en mi condición de asesor(a), firmo la presente carta en señal de conformidad y adjunto el informe de similitud del Sistema Antiplagio Turnitin, como evidencia de lo informado.

Sin otro particular, me despido de usted.

Atentamente,



Luis Enrique Cayatopa Rivera
DNI N°: 43727539

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6359-2125>

Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales/Unidad Académica de la Facultad Ciencias Económicas y Comerciales UCSS

* De conformidad con el artículo 8°, del Capítulo 3 del Reglamento de Control Antiplagio e Integridad Académica para trabajos para optar grados y títulos, aplicación del software antiplagio en la UCSS, se establece lo siguiente:

Artículo 8°. Criterios de evaluación de originalidad de los trabajos y aplicación de filtros

El porcentaje de similitud aceptado en el informe del software antiplagio para trabajos para optar grados académicos y títulos profesionales, será máximo de veinte por ciento (20%) de su contenido, siempre y cuando no implique copia o indicio de copia.

Anexo 2

CARTA DE CONFORMIDAD DEL ASESOR(A) DE TESIS / INFORME ACADÉMICO/ TRABAJO DE INVESTIGACIÓN/ TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL CON INFORME DE EVALUACIÓN DEL SOFTWARE ANTIPLAGIO

Lima de 27 de setiembre de 2024

Señor(a),

Carmen Rosa Valdivia Arenas

Jefe del Departamento de Investigación/Coordinador Académico de Unidad de Posgrado
Facultad / Escuela de Postgrado UCSS

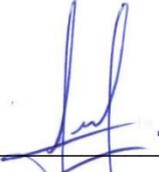
Reciba un cordial saludo.

Sirva el presente para informar que la tesis / informe académico/ trabajo de investigación/ trabajo de suficiencia profesional, bajo mi asesoría, con título **“Perú. Gobierno abierto y digital: mecanismos alternativos para mejorar la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales.”**, presentado por **Carla Fiorella Gonzalez Botto** (2020200039 y 48140482) para optar el título profesional/grado académico de **Maestro en Administración Pública** ha sido revisado en su totalidad por mi persona y **CONSIDERO** que el mismo se encuentra **APTO** para ser sustentado ante el Jurado Evaluador.

Asimismo, para garantizar la originalidad del documento en mención, se le ha sometido a los mecanismos de control y procedimientos antiplagio previstos en la normativa interna de la Universidad, **cuyo resultado alcanzó un porcentaje de similitud de 0%** (poner el valor del porcentaje)*. Por tanto, en mi condición de asesor(a), firmo la presente carta en señal de conformidad y adjunto el informe de similitud del Sistema Antiplagio Turnitin, como evidencia de lo informado.

Sin otro particular, me despido de usted.

Atentamente,


Luis Enrique Cayatopa Rivera
DNI N°: 43727539
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6359-2125>

Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales/Unidad Académica de la Facultad Ciencias Económicas y Comerciales UCSS

* De conformidad con el artículo 8°, del Capítulo 3 del Reglamento de Control Antiplagio e Integridad Académica para trabajos para optar grados y títulos, aplicación del software antiplagio en la UCSS, se establece lo siguiente:

Artículo 8°. Criterios de evaluación de originalidad de los trabajos y aplicación de filtros

El porcentaje de similitud aceptado en el informe del software antiplagio para trabajos para optar grados académicos y títulos profesionales, será máximo de veinte por ciento (20%) de su contenido, siempre y cuando no implique copia o indicio de copia.

Dedicatoria

A la memoria de mi padre, Jorge Manuel, por enseñarme el amor al derecho y la libertad, y mi abuelo, Jorge Lucio, por su amor y sabiduría que orientaron mi infancia y juventud. Siempre vivirán en mí. Lo que soy es gracias a ellos.

Jorge Luis del Valle.

Resumen

En el Perú, existe un escaso nivel de participación ciudadana. Los modelos de gobernanza proponen un gobierno abierto y digital, pero no son eficaces ni eficientes; es decir, no se han implementado adecuadamente para coadyuvar el incremento de las intervenciones de los ciudadanos. En ese contexto, el objetivo de la presente investigación consiste en determinar cómo el gobierno abierto y digital mejorarían los procesos de participación de la ciudadanía en los gobiernos subnacionales.

La presente investigación se basa en un enfoque metodológico de enfoque mixto al pretender instituir un conocimiento profundo sobre el modelo de gobierno abierto y digital para coadyuvar a que se mejore la participación ciudadana en el ámbito de los gobiernos subnacionales.

Entre los resultados más importantes de la investigación es el escaso nivel de implementación y desarrollo de los modelos establecidos por los gobiernos subnacionales. Este hecho repercute fuertemente en el idóneo ejercicio del derecho constitucional de participación ciudadana.

Asimismo, la presente investigación recomienda la creación de guías básicas de implementación, reorganización legislativa e incentivos que favorezcan la implementación del gobierno abierto y digital. La aplicación de estas sugerencias incrementaría la intervención ciudadana en los gobiernos subnacionales.

Palabras clave: Participación ciudadana, gobierno abierto, gobierno digital.

Abstract

In Peru, there is a low level of citizen participation since the governance models of open government and digital government are not effectively and efficiently implemented to help increase citizen participation through them.

The present investigation is based on a methodological approach of mixed approach since it intends to establish a deep knowledge about the Open and Digital Government model to contribute to the improvement of citizen participation in the field of subnational governments in Peru.

Some of the most important results is the low level of implementation and development of the models by the subnational governments of our country, a fact that had a strong impact on the proper exercise of the constitutional right of citizen participation.

It is important to specify that this research recommends the creation of basic implementation guides, legislative reorganization and incentives to favor the implementation of open and digital government for the benefit of increasing the exercise of citizen participation in the subnational governments of our country.

Key words: citizen participation, open government, digital government.

Índice temático

Dedicatoria.....	I
Resumen	II
Abstract.....	III
Introducción	1
CAPÍTULO I: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	3
1.1 Planteamiento del problema	3
1.2 Formulación del problema	3
1.2.1 Problema general.....	4
1.2.2 Problemas específicos.....	4
1.3. Justificación del tema de la investigación	4
1.4. Objetivos de la investigación	5
1.4.1. Objetivo general	5
1.4.2. Objetivos específicos	5
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	6
2.1 Antecedentes del estudio	6
2.2. Bases teóricas.....	10
2.2.1 Teoría del gobierno abierto	100
2.2.2 Teoría del gobierno digital	11

2.2.3. Modelos de participación ciudadana.....	12
2.3. Definición de términos básicos	14
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA	16
3.1. Enfoque de la investigación	16
3.2. Diseño y alcance de la investigación.....	16
3.3. Delimitaciones de la investigación.....	16
3.4. Limitaciones de la investigación	17
3.5. Técnicas de levantamiento de información.....	17
3.6. Validez de la información.....	17
3.7. Población y Muestra	18
3.7.1. Población.....	18
3.7.2. Muestra.....	18
3.8. Definición conceptual de variables	18
3.8.1. Gobernanza territorial	18
3.8.2. Participación ciudadana.....	19
3.9. Definición operacional de variables	19
3.9.1. Gobernanza territorial	19
3.9.2. Participación ciudadana.....	19
CAPÍTULO IV: DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	21
4.1 Análisis de contexto.....	211

4.1.1. Comportamiento histórico de la participación ciudadana.....	211
4.1.2. Comportamiento histórico del gobierno abierto.....	25
4.1.3. Comportamiento histórico del gobierno digital.....	300
4.1.4. Interpretación conforme de los principios de gobernanza con la Constitución peruana.....	36
4.2. Resultados de investigación.....	42
4.2.1. Estado situacional de la participación ciudadana en el Perú.....	42
4.2.2. Modelo de gobierno abierto peruano.....	45
4.2.3. Modelo de gobierno digital peruano.....	54
4.2.4. Casos exitosos sobre implementación de mecanismos de gobierno abierto y gobierno digital.....	57
4.2.5 Análisis de como la implementación de la gobernanza mediante el gobierno abierto y digital mejorarían los procesos de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales en el Perú.....	66
4.2.5.1 Propuesta de guía metodológica para la implementación y consolidación del gobierno abierto y digital en gobiernos subnacionales.....	67
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	75
Bibliografía.....	80

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Matriz de operacionalización de las variables.....	20
Tabla 2. Ranking de Competitividad Digital Mundial	35
Tabla 3. Constitucionalidad de los principios de gobernanza en la Constitución peruana	411
Tabla 4. Perú. Cantidad de gobiernos locales que participan en espacio de concertación. 2018-2020.....	42
Tabla 5. Perú. Cantidad de gobiernos locales que reportaron participación ciudadana. 2018-2020.....	43
Tabla 6. Marco comparativo de planes de acción de gobierno abierto	49
Tabla 7. Plan de acción del gobierno abierto.....	53
Tabla 8. Política Nacional de Moderación de la Gestión Pública.....	55
Tabla 9. Portafolio de proyectos de transformación digital - MEF	58
Tabla 10. Etapas para la implementación del gobierno abierto y gobierno digital en los gobiernos subnacionales	70
Tabla 11. Cronograma de implementación del modelo de gobierno abierto y digital en los gobiernos subnacionales.....	73
Tabla 12. Periodicidad de la asignación presupuestal para la implementación del gobierno abierto y digital.....	74

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Línea del tiempo de la participación ciudadana	25
Figura 2. Línea de tiempo gobierno abierto (nivel internacional)	29
Figura 3. Línea de tiempo gobierno abierto (nivel nacional)	29
Figura 4. Cantidad de gobiernos locales que reportaron participación ciudadana en el presupuesto participativo. 2018-2020	44
Figura 5. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	45
Figura 6. Pilares de la implementación del gobierno abierto en el Perú	46
Figura 7. Modelo actual del gobierno abierto en el Perú	47
Figura 8. Fases de implementación del gobierno abierto	50
Figura 9. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	56
Figura 10. Cartera de proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas	59
Figura 11. Modelo de madurez digital - MEF	60
Figura 12. Modelo de transformación digital de Westerman, Bonnet y McAfee	61
Figura 13. Modelo de transformación digital de Westerman, Bonnet y McAfee	63

Introducción

En los años del siglo XXI se ha visualizado cambios originados, en su mayor parte, por el involucramiento (voluntario e involuntario) de la ciudadanía en los asuntos públicos. Asimismo, este actuar se ha fomentado por el vertiginoso avance de la tecnología, la información y la comunicación.

En el entorno latinoamericano, existe un creciente número de personas que demandan una satisfacción inmediata respecto a los problemas sociales como salud, educación, comunicación y seguridad. Respecto a la efectividad del Estado para solucionar estas dificultades, la percepción resulta nula, incluso inexistente.

En ese contexto, el gobierno abierto como modelo de gobernanza, y el gobierno digital como herramienta que favorece la participación y fiscalización ciudadana, son tendencias complementarias que permiten fomentar una adecuada relación del Estado con el ciudadano y mejorar el paradigma centralista y la organización vertical, en la que la participación de la ciudadanía resulta escasa o nula a uno diametralmente opuesto. Así, estos modelos de gobierno sirven como herramientas que favorecen la intervención y el involucramiento del ciudadano en la creación de políticas públicas y la determinación de acciones concretas. De ese modo, el ciudadano se convierte en el principal elemento de la acción gubernamental en la creación de valor público.

Tal como lo avizó Parks (1957), a mediados del siglo pasado, los Estados y sus gobiernos tuvieron que dejar el oscurantismo con respecto a la información que brindaban a los ciudadanos. Así, para sobrevivir de forma efectiva, se fortalecieron al promover una mayor participación de la población en la determinación de acciones en la política pública.

Sin duda, nos encontramos frente a un nuevo escenario que ofrece grandes retos, debido a la velocidad de los acontecimientos (sobre todo por el desarrollo de la tecnología). Sin embargo, frente a cualquier reto y problema, también se puede obtener una posibilidad de avance.

El Perú no es ajeno a su entorno geográfico y político. Muchas veces los desafíos que presenta la gobernabilidad es reflejo de los acontecimientos de otros países vecinos. Sin embargo, el cambio de paradigma y modelo de gobernanza, utilizando las tecnologías de la información y comunicación como herramienta, puede resultar un instrumento eficaz para conseguir un consenso, una unidad, y asegurar la preservación del Estado como entidad de dirección política.

En ese contexto, consideramos que el gobierno abierto y el gobierno digital pueden ofrecer herramientas útiles para la satisfacción de las demandas sociales, a partir de su efectividad en los niveles de gobierno más cercanos a la población (subnacionales y en particular los locales). Para ello, resulta necesario contar con el conocimiento sobre los alcances, el modelo actual y la metodología de implementación. A partir de ello, se pueden conducir propuestas de mejora que determinen el éxito real y que no queden simplemente como una declaración utópica.

Por tanto, en la presente investigación se seguirá una estructura de cinco capítulos. En el capítulo I, se desarrollará el problema de la investigación; en el capítulo II se abordará lo relativo al marco teórico; en el capítulo III, los aspectos metodológicos; en el capítulo IV, se efectuará el desarrollo de la investigación; y, finalmente, en el capítulo V, se consignarán las conclusiones y recomendaciones.

Por todo lo mencionado, se espera que la tesis aporte un valor al conocimiento de la realidad peruana y la gestión pública, y logre coadyuvar a la solución de problemas de gobernanza que se agudizan cada vez más.

CAPÍTULO I: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del problema

A nivel internacional, el gobierno abierto es un modelo de gobernanza con el objetivo de que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a la información de carácter público (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016). Por esa razón, países, regiones y localidades lo adoptan como modelo de gestión y asumen la obligación de promover la apertura de la información estatal a través de herramientas efectivas que permitan su eficiente difusión y fácil acceso con la finalidad de fomentar la participación ciudadana informada en los asuntos de gobierno.

Complementario al modelo de gobernanza del gobierno abierto, el gobierno digital presenta el objetivo primordial de generar valor público y brindar servicios estatales que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos. Lo primordial es incrementar la confianza en el Estado para fomentar la participación ciudadana a través de herramientas que reflejen la transparencia de la gestión pública.

En el Perú, el modelo de gobierno abierto y el gobierno digital se encuentra plasmado en la Ley N.º 27658, “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado” (Congreso de la República del Perú, 2002). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos legislativos, la participación ciudadana en la administración pública de los gobiernos subnacionales resulta escasa, pues los gobiernos locales no utilizan las herramientas que ofrece dichos tipos de gobierno a través de tecnologías de información y comunicación. Por eso, los ciudadanos peruanos no ejercen de manera eficaz y eficiente el derecho a la participación ciudadana en los asuntos del Gobierno, manteniéndose al margen con asuntos plenamente importantes para el desarrollo de la sociedad.

1.2 Formulación del problema

A partir de la problemática, se presenta el problema general y los problemas específicos.

1.2.1 Problema general

¿De qué manera la implementación de la gobernanza mediante el gobierno abierto y digital mejorarían los procesos de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales del Perú?

1.2.2 Problemas específicos

- ¿Cómo se implementa el modelo de gobernanza mediante el gobierno abierto en el Perú?
- ¿Cómo se implementa el modelo de gobernanza mediante el gobierno digital en el Perú?
- ¿Cuál ha sido el estado situacional de la participación ciudadana entre los periodos del 2018 al 2020 en los gobiernos subnacionales en el Perú?
- ¿Existen casos exitosos de implementación de gobierno abierto y digital que mejoraron la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales en el Perú?

1.3 Justificación del tema de la investigación

La presente tesis pretende investigar las herramientas que brinda el gobierno abierto y digital para fomentar la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales en el Perú. En la actualidad, estos modelos de gobierno aportan alternativas para el desarrollo de la participación ciudadana, coadyuvando a incrementar la confianza de la población en la administración pública y la satisfacción de las necesidades de la localidad. Esto se convierte en un factor de desarrollo social y democrático que impulsa a las sociedades modernas y las encamina a mejorar la interacción entre el Estado y la sociedad.

De ese modo, la presente tesis analiza las herramientas de gobierno abierto y digital que los gobiernos subnacionales pueden emplear. Se sirve, además, de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), las herramientas web 2.0, un conjunto de métodos que engloban el uso de tecnologías digitales dinámicas y facilitan la interacción. En ese sentido, la finalidad del trabajo de investigación consiste en facilitar la interacción, comunicación, organización y productividad del conjunto de miembros de una determinada comunidad.

1.4 Objetivos de la investigación

A partir de la formulación del problema general y los problemas específicos, se formulan los siguientes objetivos de la presente investigación.

1.4.1 Objetivo general

Analizar cómo la implementación de la gobernanza, mediante el gobierno abierto y digital, mejorarían los procesos de participación ciudadana. Para eso, se propone una guía metodológica para su implementación y consolidación en los gobiernos subnacionales.

1.4.2 Objetivos específicos

- Describir y analizar el modelo de gobierno abierto en el Perú a fin de analizar los beneficios que podrían proporcionar la gestión pública y la satisfacción de los ciudadanos.
- Describir y analizar el modelo de gobierno digital en el Perú a fin de estudiar su utilidad en favor de la mejora de en la gestión pública y satisfacción ciudadana.
- Analizar el estado situacional de la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales en el Perú en el periodo 2018-2020.
- Describir y analizar los casos exitosos de implementación de gobierno abierto y digital en gobiernos subnacionales.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes del estudio

A continuación, se presentará el análisis de un conjunto de trabajos científicos empíricos nacionales e internacionales, así como las bases teóricas de la materia que fundamenta la presente tesis.

2.1.1 Antecedentes nacionales

En el 2019, Yeltsina Rushdi Bustos Lostaunau presentó la tesis *Participación ciudadana en La municipalidad de los Olivos, 2017* para obtener el grado de magíster en Gestión Pública por la Universidad César Vallejo. El objetivo de investigación se centró en analizar cuál es el nivel de participación ciudadana en el Distrito de los Olivos, el nivel de participación asociativa-opinativa y el nivel de participación cívica de los vecinos de dicha localidad en el año 2017. En las conclusiones se plantea que existen tres niveles de participación ciudadana: bueno, regular y malo, e infiere que la mayoría de los habitantes muestran un nivel de participación ciudadana regular en comparación con los índices internacionales y que forma parte en el marco del promedio regular en otras latitudes.

Karen Melissa Ymaña Laguado, en el año 2015, en la tesis *Redes sociales y participación ciudadana* para obtener el grado de magíster en Gestión Pública por la Universidad San Martín de Porres estableció que el objeto del problema de estudio fue el deficiente acceso a la información que menoscaba el derecho de los ciudadanos a ser idóneamente informados para llevar a cabo el ejercicio del derecho a la participación. A través de la tecnología de comunicación e información (TIC), las herramientas digitales y objetos electrónicos, concluye que los ciudadanos han hallado una forma de ejercer su derecho a la participación ciudadana, interesándose más en los temas trascendentales para el desarrollo democrático y social del país.

Para obtener el grado de magíster en Gestión Pública por la Universidad César Vallejo, José Urquiza Ordinola, en el año 2019, presentó la tesis *Gobierno electrónico y participación ciudadana en la Municipalidad de Surco, 2019*. Planteó como objeto de la

investigación la relación o nexo causal existente entre el gobierno digital y la participación ciudadana. El resultado fue que ambas variables presentaran una sintonía conjunta que incrementa la sensación de satisfacción de los habitantes del distrito y los niveles de participación, debido a que el gobierno electrónico favorece a la interacción entre el Estado y la ciudadanía. Por esa razón, el gobierno electrónico es una condición determinante para soslayar las brechas existentes en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

Nilton Sanchez Tecse, en el año 2019, en la tesis *Participación ciudadana y la gestión municipal del distrito de Ate, 2019* para obtener el grado de magíster en Gestión Pública por la Universidad César Vallejo, determinó el objetivo central de generar un conocimiento empírico actualizado y un acervo informativo preciso respecto del concepto de la participación ciudadana y gestión municipal. Los resultados demostraron la diferencia de percepción entre los ciudadanos y los funcionarios públicos, el incumplimiento de la obligación de transparencia y la escasa confianza de los ciudadanos respecto al idóneo cumplimiento de funciones de las autoridades. Asimismo, determinó que se necesitan nuevos modelos de gobernanza dirigidos al desarrollo social y democrático, enmendar el comportamiento de los funcionarios públicos, implementar el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para brindar mejores servicios públicos e incrementar la transparencia y la participación ciudadana.

Milagros Kusaka Chavez, en el año 2020, para obtener el grado de magíster en Gestión Pública por la Universidad César Vallejo, presentó la tesis *Gobierno electrónico y participación ciudadana en el distrito de Coishco, 2018*. Se planteó como objetivo evaluar la posibilidad de conexión entre el gobierno electrónico y la participación ciudadana en la localidad de Coishco. La metodología que utilizó fue la entrevista realizada a 193 ciudadano. Así, la muestra proporcionó como resultado la existencia de un nivel bajo, medio o alto de gobierno electrónico y que el 83.30% de ciudadanos considera que existe un nivel medio de gobierno electrónico; el 11,70%, un nivel alto; y el 0%, un nivel bajo. Ante la pregunta de si existe un nivel alto, medio o bajo de participación ciudadana, se obtuvo que el 99% consideraron que existe un nivel medio

de participación ciudadana; el 1%, un nivel alto; y el 0%, un nivel bajo. Finalmente, se indica que no existe conexión entre el gobierno electrónico y la participación ciudadana.

2.1.2 Antecedentes internacionales

En 2019, Sonia Andrea Amaris Jiménez presentó la tesis *Implementación de los principios del gobierno abierto en el sector de agua potable en Colombia* para obtener el grado de magíster en Derecho Administrativo por la Universidad de Chile y planteó como objetivo general analizar la implementación de los principios del Gobierno Abierto en el sector agua potable. Como principales objetivos específicos fue “determinar el desarrollo del concepto de gobierno abierto mediante una revisión bibliográfica nacional e internacional” (p. 8), así como “describir las principales normas que permiten materializar los principios del gobierno abierto” (p. 8). Las principales conclusiones y resultados podemos resumirlas del siguiente modo: los límites del Estado se han difuminado en las últimas décadas, lo que ha generado mayor tensión con los ciudadanos quienes demandan una mayor incidencia sobre los asuntos públicos; el gobierno abierto es una respuesta a la demanda ciudadana para abrir los gobiernos e involucrarse en la gestión de los asuntos públicos; y la creación de herramientas resulta indispensable para medir el proceso de implementación de los principios del gobierno abierto.

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, en el año 2018, presentó la tesis doctoral ante la Universidad Autónoma de Madrid bajo el título *La adopción del gobierno abierto como política pública en los gobiernos locales*, estableciendo como objetivos: analizar la dinámica de adopción de políticas públicas en materia de gobierno abierto dentro del ámbito de los gobiernos locales y desde el enfoque de los agentes relevantes inmersos en el proceso y comprender la dinámica de los procesos de adopción de GA [gobierno abierto], desde la identificación de la problemática, hasta su inserción en las agendas públicas de los gobiernos. Dentro las principales conclusiones, se puede reseñar que los conceptos de transparencia y de participación constituyen los pilares fundamentales que configuran el término de gobierno abierto, se enfatiza la capacidad del gobierno abierto para “aumentar los valores democráticos en una sociedad y, para su logro, “se hace

hincapié en la apertura de datos e inclusión social basada en el uso intensivo de nuevas tecnologías” (Ruvalcaba, 2018, p. 212).

Por su parte, Silvia Carmona Garias, en su tesis doctoral denominada *Democracia y gobierno abierto: una nueva cultura administrativa* del año 2017, señala como objetivo general de su investigación proponer “el gobierno abierto como nuevo paradigma de gestión pública político-administrativa” (p. 33) que incluya la apertura de la administración y los avances tecnológicos a fin de mejorar el resultado final. Entre las conclusiones, indica lo siguiente: “el ciudadano quiere participar y ser visto como un cogestor corresponsable, no como un receptor de servicios ni como un cliente, sino como un igual” (p. 641). Así, el gobierno abierto debe ser visto “como máxima expresión y vuelta de tuerca de la participación ciudadana, orientada a la redistribución del poder” (p. 641) y “no aprovechar las oportunidades que brindan en ese sentido las nuevas tecnologías al reducir esos costes de participación, supone una gran pérdida en términos de calidad democrática” (p. 642).

Ezequiel Miller, en su tesis doctoral del año 2018, titulada *Estrategias de gobierno electrónico y de gobierno abierto a nivel local. El caso de la Municipalidad de Rosario (2003-2017)*, señala como objetivos de su investigación “analizar los impactos de las TIC en la gestión cotidiana del gobierno local, tanto en la gestión interna como en los servicios ofrecidos a los ciudadanos” (p. 17), “identificar y caracterizar los proyectos gubernamentales locales tendientes a la implementación de estrategias de gobierno electrónico, gobierno abierto y la promoción de accesibilidad y conectividad de los ciudadanos a las TIC” (p. 17) y “analizar el proceso de adopción, difusión y utilización de redes sociales digitales en el marco de las políticas municipales de gobierno electrónico y gobierno abierto” (p. 18). Finalmente, manifiesta que los sistemas informáticos desarrollados por la MR [Municipalidad del Rosario] fueron la infraestructura tecnológica y simbólica a partir de la cual se montó la estrategia de Gobierno Electrónico y con la irrupción de la noción del GA [Gobierno Abierto] en el año 2009 y el crecimiento exponencial de las herramientas de la Web 2.0, se inició un progresivo y sostenido cambio de paradigma en el ámbito de la MR que implicó una alteración y una ampliación de la visión de la administración electrónica.

Por último, Marcos Alexander Ortiz Muñoz, en su tesis del año 2019 titulada *Gobierno abierto como mecanismo de participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito*, señala como objetivo general de su tesis “analizar la incidencia de la aplicación de estándares de gobierno abierto en la participación ciudadana y la cogeneración de políticas públicas a través del uso de la tecnología en el distrito metropolitano de Quito” (p. 2). Así, en la parte final, plantea las siguientes conclusiones y recomendaciones: “se recomienda a los sectores académicos profundizar el análisis respecto de la construcción conceptual del gobierno abierto, puesto que, esto permitirá comprender de mejor manera la potencialidad que tiene este modelo de gobernanza y hacerlo sostenible en el tiempo” (p. 111), “el gobierno abierto se relaciona con el sistema democrático de los Estados” (p. 109), “en la República del Ecuador existe un marco normativo y planes programáticos sobre transparencia; sin embargo, solo el Distrito Metropolitano de Quito tiene normativa específica a nivel de ordenanza sobre Gobierno Abierto” (p. 109) y se “necesita implementar mejores estándares respecto del uso de Datos Abiertos y programas de socialización en cuanto a su potencial y uso” (p. 110).

2.2 Bases teóricas

A continuación, se presentará un cuerpo analítico de carácter científico que conforma el marco teórico de la materia de análisis propuesta.

2.2.1 Teoría del gobierno abierto

Para fundamentar y entender el gobierno abierto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017) reconoce lo siguiente:

Un gobierno abierto es fundamental para generar confianza en los ciudadanos y es un elemento clave para alcanzar diferentes resultados de política pública en diversos ámbitos, incluidos: la integridad del sector público y anticorrupción, la modernización del sector público, la libertad cívica, el gobierno digital, la contratación pública, la innovación del sector público, la gestión de las finanzas públicas y la gestión de recursos humanos, así como los principales objetivos socioeconómicos dentro del marco de la Agenda Global 2030 para el Desarrollo Sostenible. (p.1)

Sin embargo, no resulta sencillo establecer *prima facie* una definición unívoca de gobierno abierto, dado que resulta un término polisémico que puede reflejar las distintas

necesidades y prioridades de los países (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016). Así, se sugiere la siguiente definición (que será asumida como válida en la presente investigación) sobre el gobierno abierto: “una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016, p. 3).

Asimismo, la *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública* indica que 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” (Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, 2013, p. 48).

Se debe considerar que, conforme a lo expuesto, el desarrollo del modelo de gobernanza del gobierno abierto articula de forma transversal los cinco ejes de la política general de gobierno al 2021. Estos se resumen en 1. integridad y lucha contra la corrupción, 2. fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, 3. crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible, 4. desarrollo social y bienestar de la población, y 5. descentralización efectiva para el desarrollo (Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, 2018).

En ese sentido, la presente investigación se alinea con la recomendación N.º 9 de la OCDE sobre el gobierno abierto. Para ello, resulta necesario:

Promover formas innovadoras para incluir activamente y efectivamente a las partes interesadas con el fin de generar ideas, cocrear soluciones y aprovechar las oportunidades ofrecidas por las herramientas del gobierno digital, incluyendo el uso de datos abiertos gubernamentales, para apoyar el logro de los objetivos de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016)

2.2.2 Teoría del gobierno digital

Un gobierno digital es abierto por defecto en la medida que pone a disposición de los ciudadanos la data del gobierno y promueve la participación ciudadana. Según la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2014), este gobierno se define como “*The diffusion and adoption of technologies is also changing expectations on governments’ ability to deliver public value*”¹ (p. 2).

En el Perú, mediante Decreto Legislativo N.º 1412, el Congreso de la República del Perú (2018) aprobó la Ley de Gobierno Digital, la cual en su artículo 6º aporta una definición:

6.1. El gobierno digital es el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la administración pública para la creación de valor público. se sustenta en un ecosistema compuesto por actores del sector público, ciudadanos y otros interesados, quienes apoyan en la implementación de iniciativas y acciones de diseño, creación de servicios digitales y contenidos, asegurando el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos y personas en general en el entorno digital.

Además, se añade:

6.2. Comprende el conjunto de principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados por las entidades de la Administración Pública en la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías digitales para la digitalización de procesos, datos, contenidos y servicios digitales de valor para los ciudadanos.

Lo expuesto se articula con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública donde señala el objetivo específico N.º 8:

Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto. (Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, 2013)

2.2.3. Modelos de participación ciudadana

En la actualidad, existe lo que podríamos denominar proceso de competencia entre la “democracia representativa” y la “democracia participativa” o “directa”. En medio de este proceso de competencia, la participación ciudadana emerge como un elemento

¹ “El uso de tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los Gobiernos para crear valor público” (Traducción literal).

central en el accionar y debate político (eje donde nacen como actos de poder estatal las políticas públicas). En esta línea, Seller (2009) indica:

La participación adquiere un valor transversal y central en el debate político, social y académico y con un significado sustantivo en los políticos, gestores y profesionales vinculados (directa o indirectamente) con las políticas públicas en general y sociales en particular. (p. 92)

En el precitado contexto, se puede considerar al gobierno abierto y digital, por medio y aplicación de sus principios y herramientas, como elementos determinantes en el empoderamiento social y la revitalización de la acción del Estado en la comunidad.

Este debate sobre las democracias representativas (legales) y participativas se ha presentado con más énfasis en el S. XXI, debido a la caducidad de formas políticas heredadas del siglo pasado en un Estado-nación (Chac, 2012). Ello determina la preferencia por un modelo de participación ciudadana activa (sea de base asociativa y/o individual) por medio de acceso a la información y herramientas tradicionales como tecnológicas. Así, se transparentan los actos de la administración pública y permite al ciudadano ser escuchado e influir en el proceso de toma de decisiones, ayudando a la legitimación del sistema democrático.

En la actualidad no existe un sentido unánime sobre el sentido, alcance y definición del término “participación ciudadana”; sin embargo, la OCDE (2003) la señala en el sentido de participación activa:

Participación activa: una relación asociativa con el Gobierno, en la cual los ciudadanos se implican activamente en el proceso de elaboración de políticas. En esta relación, se reconoce a los ciudadanos la facultad de poner alternativas y configurar el diálogo sobre las políticas, aunque la responsabilidad de la decisión final o la formulación de las políticas siga incumbiendo al gobierno. (p. 7)

Asimismo, Briceño y Ávila (2014) señalan que la participación no se restringe a un momento específico, sino que se trata de un proceso social, donde intervienen personas, organizaciones, instituciones, es interactivo, colaborativo, cooperativo, recíproco, el cual, a medida que se consolida sobre bases de conocimiento, capacitación, experiencia,

comunicación, logros y aprendizajes, se crea una cultura de toma de decisiones, equilibrio de poder y gobernanza que lleva al empoderamiento de los diversos actores y sectores participantes, propia de estilos democráticos. Sin embargo, existen otros autores, como Ballon (2003), que disienten de las ventajas de un modelo de participación ciudadana:

Quienes participan en la gestión de una localidad no lo hacen generalmente por la satisfacción de hacerlo o por su valor simbólico, sino porque creen encontrar un medio para alcanzar un conjunto de beneficios tangibles y concretos que les permitirán mejorar sus condiciones y su calidad de vida. A fin de cuentas, participar tiene costos mediatos e inmediatos, por lo cual la decisión de involucrarse también tiene que ver con la posibilidad de solventarlos y obtener ganancias netas. (pp. 31-32)

2.3 Definición de términos básicos

- **Gobierno abierto:** El gobierno abierto es un modelo de gobernanza cuyo objeto es la apertura de la información estatal, haciéndola transparente y de fácil acceso. La finalidad es coadyuvar a la interacción entre el Estado y la ciudadanía.
- **Gobierno digital:** El gobierno digital es un modelo de gobernanza que se enfoca en mejorar la prestación de los servicios estatales y condensar la información, volviéndola más accesible a los ciudadanos, a través del uso de herramientas y dispositivos digitales.
- **Participación ciudadana:** Los ciudadanos poseen el derecho fundamental a ser participantes activos en la toma de decisiones que realizan los funcionarios de la administración pública. Así, se tiene una función clave en el desarrollo e incremento de la democracia y gobernabilidad.
- **Tecnología de la información y comunicación (TIC):** Conjunto de herramientas tecnológicas que procesan, producen y comparten la información contenida en texto, imágenes o sonido de un punto a otro en tiempo y espacio.
- **Herramientas web 2.0:** Herramientas programadas para su uso en medios digitales. Sirven para ofrecer servicios a través de Internet. Algunos ejemplos lo podemos encontrar en las páginas web o aplicaciones institucionales y se pueden

acceder a diversos servicios públicos como pago de impuestos, tramitación documentaria, etc.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

3.1 Enfoque de la investigación

Existen dos enfoques principales para generar conocimiento: el cuantitativo y el cualitativo. El primero usa la medición numérica y el análisis estadístico para probar sus hipótesis, y el segundo utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación (Sampieri, 2010).

En ese sentido, la presente investigación sigue un enfoque mixto, ya que se pretende establecer un conocimiento profundo sobre los mecanismos del gobierno abierto y digital que pueden mejorar la participación ciudadana en el Perú a nivel de los gobiernos subnacionales.

Por eso, se utilizarán métodos de razonamiento inductivos y una perspectiva holística del fenómeno analizado, a fin de poder establecer conclusiones y recomendaciones que permitan la creación de un nuevo conocimiento y sustenten un aporte importante en el sector de la gestión pública.

3.2 Diseño y alcance de la investigación

Según Sampieri (2010), diseño constituye el plan o estrategia concebida para obtener la información deseada. Así, contaremos con diseños experimentales y no experimentales. Al respecto, la presente tesis tendrá un enfoque no experimental transeccional: exploratorio-descriptivo, pues se busca analizar los mecanismos que el gobierno abierto y digital brindan para mejorar la participación ciudadana.

3.3 Delimitaciones de la investigación

3.3.1 Espacial: La presente investigación focaliza el análisis a nivel de los gobiernos subnacionales del territorio peruano.

3.3.2 Temporal: El periodo de análisis de la participación ciudadana será el comprendido entre el año 2018 al 2020.

3.4 Limitaciones de la investigación

La presente investigación ha contado con limitaciones económicas, debido a los costos que implica su desarrollo. Asimismo, existen limitaciones sobre la recopilación de información relevante, ya que la materia de investigación resulta novedosa.

3.5 Técnicas de levantamiento de información

- **Revisión documentaria.** La presente tesis utiliza la revisión de documentación elaborada por instituciones públicas como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Congreso de la Republica del Perú y los repositorios de investigación autorizados.
- **Datos abiertos.** La presente tesis analiza datos abiertos, los cuales son *per se* válidos en el marco de la política nacional de modernización de la gestión pública, en virtud a los datos difundidos por las entidades públicas.

3.6 Validez de la información

Según lo establecido por la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021, los datos abiertos constituyen “la información producida por las entidades públicas que en su forma básica resulta accesible para cualquier persona desde Internet, sin restricciones de ningún tipo” (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros - Perú, p. 4). Igualmente, conforme a lo dispuesto por el artículo 5.º del Decreto Supremo N.º 016-2017-PCM, “la publicación de los datos abiertos de las entidades públicas se considera de carácter oficial y sus contenidos son responsabilidad de las mismas” (el subrayado es nuestro). En virtud de lo expuesto,

el grado de confiabilidad y certeza de la información es alto y se encuentra certificado conforme al ordenamiento legal peruano.

Por otro lado, la presente investigación tendrá en cuenta solo documentos indexados dentro del contexto de los grandes volúmenes de información que forman parte del fenómeno conocido como *big data*, así como las mejores prácticas de la ciencia de la información (CI).

3.7 Población y muestra

3.7.1 Población

La población de la presente tesis tiene como finalidad coadyuvar al análisis de la participación ciudadana. Esta se considera a partir del objetivo y periodo investigado; es decir, a la suma del total de gobiernos subnacionales conformado por 1899 gobiernos subnacionales y divididos en 1874 gobiernos locales y 25 gobiernos regionales al cierre del año 2020 conforme a la información del INEI.

3.7.2 Muestra

La muestra de la presente tesis se encuentra a efectos de determinar la participación ciudadana. Se considera el número total de municipalidades, la cual incorpora la sumatoria de 1874 gobiernos locales, según los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

3.8 Definición conceptual de variables

3.8.1 Gobernanza territorial

La gobernanza territorial es una forma de realizar la gestión pública que se basa en la relación multilateral de forma cordial, equitativa y bien dispuesta entre los miembros del Estado (funcionarios públicos y trabajadores de la administración pública), los ciudadanos y los miembros que componen el mercado con la finalidad de coadyuvar al

desarrollo económico social y el bienestar de la población.

3.8.2 Participación ciudadana

La participación ciudadana es un modelo de gestión pública que incorpora un proceso. Se tiene como finalidad coadyuvar a que los ciudadanos se informen y sean responsables y colaborativos, y formen parte de la toma de decisiones. De ese modo, se podrá promover la confianza, el bienestar social y el desarrollo económicos de los Estados.

3.9 Definición operacional de variables

3.9.1 Gobernanza territorial

La definición operacional de la variable gobernanza territorial se determina mediante el indicador respecto a los casos de implementación del gobierno abierto que tuvieron éxito. Así, se analizará el contexto, las acciones y los resultados que favorecieron la implementación de dicho gobierno en los casos propuestos.

3.9.2 Participación ciudadana

La definición operacional de la variable de participación ciudadana se lleva a cabo mediante el uso del indicador de nivel de participación ciudadana, a través del cual se estudiarán los datos abiertos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para evaluar el nivel de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales. De ese modo, se pueden obtener una información fidedigna, verás y confiable que permita facilitar una operación de la variable propuesta.

Tabla 1*Matriz de operacionalización de las variables*

Variables	Subvariables/ dimensiones	Indicadores	Escala de variables	Fuente de datos	Instrumento para el recojo de datos
Gobernanza territorial	Gobierno abierto	Casos exitosos de implementación de GA	Cuantitativa (discreta y continua)	CEPAL OCDE	Revisión documentaria
	Gobierno digital	Casos exitosos de implementación de GD	Cuantitativa (discreta y continua)	CEPAL OCDE	Revisión documentaria
Participación ciudadana		Nivel de participación ciudadana	Cualitativa (nominal u ordinales)	RENAMU – INEI	Acceso a los datos abiertos

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV: DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Análisis de contexto

En este capítulo, se analizará el desarrollo de la participación ciudadana, el gobierno abierto y el gobierno digital a nivel mundial y regional. Se analizarán los instrumentos legislativos que han viabilizado su aplicación y el funcionamiento de lo propuesto en la investigación.

4.1.1 Comportamiento histórico de la participación ciudadana

La participación ciudadana es un elemento indispensable para la existencia del modelo de gobernanza de gobierno abierto que busca proporcionar espacios de diálogo y colaboración permanente entre la administración pública y la sociedad civil para la creación conjunta de proyectos de inversión pública y satisfacción de las necesidades sociales. Asimismo, la primera aparición de la participación ciudadana a nivel mundial se llevó a cabo a través del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En su inciso número uno establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (Naciones Unidas, 1948).

A nivel intergubernamental en el año 2009, se llevó a cabo la elaboración de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. La finalidad fue fijar las bases conceptuales y los elementos fundamentales para la participación ciudadana en la gestión pública, orientando a los Estados miembros en la creación y sostenimiento de un vínculo de cooperación entre los gobiernos, los ciudadanos y la administración con la finalidad de coadyuvar a la gobernanza de los países iberoamericanos.

Por ejemplo, la participación ciudadana en Venezuela se desarrolló a través de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Palacio Federal Legislativo, 1989). En su Título X de la participación ciudadana de la comunidad, confiere a los vecinos la capacidad de que cada tres meses y con quince días de anticipación pueden presentar, ante el alcalde y la cámara municipal, asuntos de interés social que deben ser tratados como orden del día en sesión municipal. Los ciudadanos del municipio pueden formular preguntas, opiniones, proposiciones y solicitudes; modificar los ámbitos territoriales a través de las asociaciones vecinales; presentar proyectos de ordenanzas mediante un escrito dirigido al municipio a través de organizaciones sindicales, gremiales y asociaciones, a fin de que cuenten con la personalidad jurídica y el respaldo de un mínimo de mil firmas de vecinos; además de contar con la capacidad jurídica de oponerse a ordenanzas municipales que no versen sobre los temas presupuestales o tributarios.

Sin embargo, la República Federativa de Brasil desarrolló programas que se convirtieron en mecanismos de participación ciudadana. Estos fueron impulsados por partidos políticos como el Frente Amplio, los sectores del empresariado y sindicatos de trabajadores. No obstante, no fueron desarrollados por leyes específicas, debido a que potestades legislativas, conforme a su forma de gobierno, dependen de cada Estado, toda vez que estos cuentan con autonomía administrativa, territorial y legislativa.

En la República de Colombia, la inclusión de la participación ciudadana se dio en una primera etapa mediante la reforma municipal de la Ley 11 de 1986 del Estatuto Básico de la Administración Municipal. Esta se reguló con la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales que incluyó en el Título V de Participación Ciudadana la creación de organizaciones como las “juntas de acción comunal, sociedades de mejora y ornato y asociaciones de recreación, defensa Civil y usuarios” (Congreso de Colombia, 1986). Así, las organizaciones tenían la facultad de intervenir en el desempeño y el mejoramiento de los municipios, celebrando convenios acuerdos y/o contratos que pudieran favorecer la concertación de obras de carácter social.

Sin embargo, la segunda etapa de reforma se dio a través de la Constitución de Colombia en 1991. En el artículo 270, reguló la participación ciudadana como “la ley

organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados” (Constitución Política de Colombia, 1991). Por esa razón, para los ciudadanos colombianos, además de ser un derecho constitucional, es un mecanismo efectivo de rendición de cuentas.

La República de Ecuador ha desarrollado la participación ciudadana desde la creación de la última Constitución en 2008. En el artículo 1, se establece que “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y, se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Así mismo, a través de los artículos 57, 61, 95 y 204 se consagra como un derecho comunitario y se le atribuye a la participación ciudadana una facultad de control de la sociedad en los asuntos del Estado. Empero, mediante el artículo 207, se estableció la creación de un consejo de participación ciudadana y control social. En 2009 se regula por la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Presidencia de la República de Ecuador, 2009). Posteriormente, en el año 2010, se continúa desarrollando la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Presidencia de la República de Ecuador, 2010).

Por otro lado, la República de Chile, en su Constitución de 1980, el Título XIII fomenta la participación ciudadana y se incorporaron los artículos 107 y 108 para la elección de alcaldes y concejales por sufragio universal, además de la creación de consejos. Empero, en el año 1999, mediante la Ley Orgánica Municipal, se estableció que, a partir de los artículos 93 y 94, una de las funciones de los alcaldes era establecer mediante ordenanza las modalidades de participación ciudadana y la creación de un “consejo económico y social comunal” (Presidencia de la República de Chile, 1999). La función fue asesorar al municipio para asegurar la participación de las organizaciones de la comunidad.

Luego, en el año 2007, se elaboró una agenda presidencial cuya finalidad fue coadyuvar a fomentar la participación ciudadana en la gestión pública, la cual tuvo como resultado en el 2008 un instructivo presidencial que reguló normativamente la obligación de la

administración pública chilena de crear mecanismos que fomenten la participación. Empero, en el año 2011, a través de la Ley 20.500, se estableció normativamente las Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Leichtle, 2019).

Finalmente, la República del Perú estableció una clara línea de trabajo respecto a la participación ciudadana a través de la Constitución de 1993. Definió la participación ciudadana de forma general como el “derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas” y, de forma específica, en la administración pública local como “derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción” (Constitución Política del Perú, 1993).

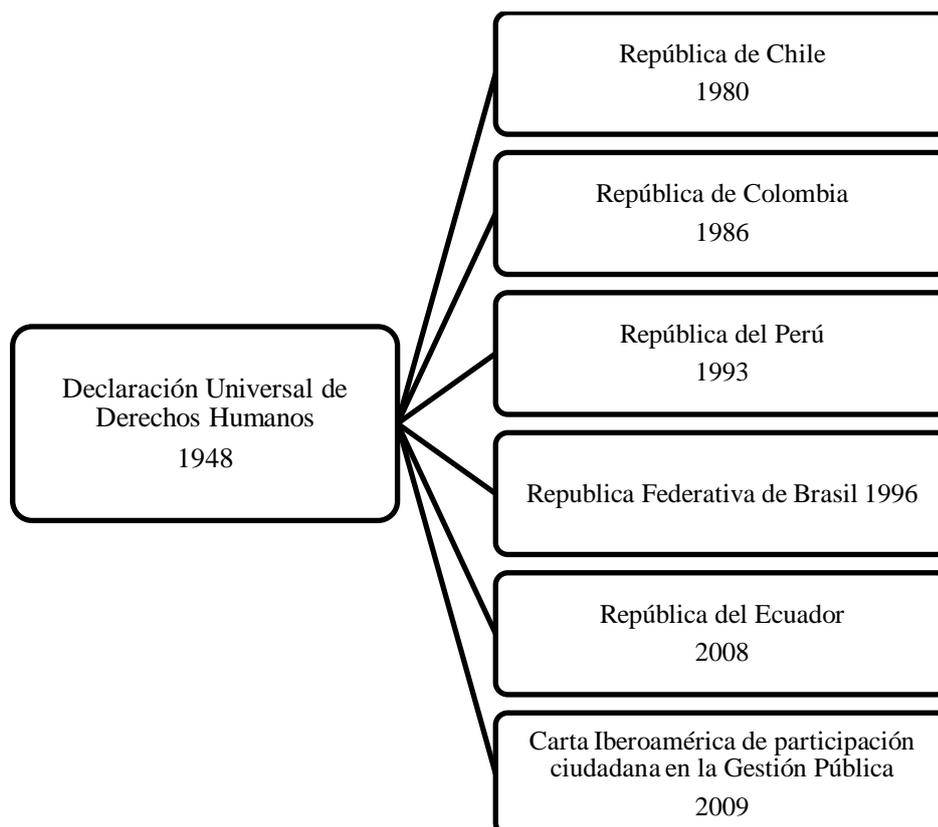
Sin embargo, la regulación normativa de la participación ciudadana continuó siendo materializada en el año 2003 a través de la Ley Orgánica de Municipalidades que, en su Capítulo II, Artículo 97, establece la obligación de los gobiernos locales y sus símiles regionales de elaborar un plan de desarrollo concertado, cuya finalidad es el desarrollo de proyectos públicos considerados de necesidad para los habitantes de su localidad. Así, el artículo 111 establece el rol de la participación ciudadana en el control vecinal, el artículo 112 define el significado y las atribuciones de la participación vecinal, el artículo 113 demarca las formas del ejercicio de la participación ciudadana, el artículo 116 crea las juntas vecinales con la finalidad de supervisar el cumplimiento de los servicios públicos locales y el estricto cumplimiento de las normas municipales, y, finalmente, el artículo 117 determina la creación de comités de gestión mediante los cuales supervisa la gestión de obras públicas y la gestión del desarrollo económico local (Congreso de la República del Perú, 2003).

Asimismo, de forma complementaria a la Ley Orgánica de Municipalidades, se normó la Ley Marco de Presupuesto Participativo. El artículo 1 la define como un “mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado – sociedad civil” (Congreso de la República del Perú, 2003). Así, la finalidad de la ley es garantizar la participación ciudadana en el

presupuesto público a través de los planes de desarrollo concertado en favor de la localidad.

Figura 1

Línea del tiempo de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

4.1.2 Comportamiento histórico del gobierno abierto

Para comprender el valor e importancia del gobierno abierto y los mecanismos de mejora dentro de la gestión pública del Estado en general, y aquellos que pertenecen a los gobiernos subnacionales (local) en particular, se debe conocer y comprender el origen y proceso de formación de su concepto y las principales características. De ese

modo, se pasará a exponer brevemente el estado de la cuestión a nivel internacional, latinoamericano y peruano.

El concepto de gobierno abierto a nivel internacional ha sido planteado hace años. Mendoza (2013), por ejemplo, lo sitúa en el trabajo de Parks (1957) publicado en *George Washington Law Review*, donde se desarrolla el principio del gobierno abierto como una manifestación del derecho a conocer desde la perspectiva constitucional.

Por otro lado, Álvaro (2014), sitúa los antecedentes del término gobierno abierto a finales de la década de los 70 del siglo pasado, en particular, en el Reino Unido. Hace referencia a una serie de iniciativas vinculadas a la mayor apertura de la información y al acceso de los ciudadanos. Estas medidas “open window” se encuentran dirigidas a combatir el “oscurantismo” de los gobiernos, permitiendo un mayor escrutinio de la sociedad sobre los asuntos públicos.

A partir del final de la primera década del siglo XXI, el concepto de gobierno abierto se revitalizó y adquirió una atención en el debate público con la publicación del Memorandum for Transparency and Open Government introducido por la administración del presidente Obama en los Estados Unidos de Norteamérica. Así, declara como principios de su gestión la transparencia, participación y colaboración. En este sentido señala que “*we will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government*” (Obama, 2009, párr. 1)².

El desarrollo y la adopción de medidas que implican la implementación de políticas del gobierno abierto a nivel latinoamericano cobra vitalidad con el lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto en setiembre de 2011. Al respecto, se señala que

² “nosotros trabajaremos juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación ciudadana y colaboración, la apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y eficacia en nuestro Gobierno” (la traducción pertenece a los autores).

este proceso cuenta con una marcada presencia de países de América Latina y el Caribe (15 en total), región que ostenta la proporción más grande de naciones en comparación con otros continentes. Todos estos países (...) han presentado e implementado planes de acción que contienen un número de compromisos concretos, mensurables, con fechas estimadas de implementación. (citado por Álvaro, 2014, p. 9).

América Latina ha resultado ser un terreno fértil para el desarrollo e implementación de políticas de gobierno abierto. En primer lugar, las características de los sistemas políticos demandan una mayor participación ciudadana para fomentar la integración y articulación de la acción gubernamental con las necesidades públicas. En segundo término, el incremento de la vigilante mirada de la comunidad sobre el gasto público y la transparencia con que deben actuar los gobiernos en su ejecución.

Un paso inicial a la incorporación de los principios del gobierno abierto en el Perú sucedió en el 2002 con la promulgación y publicación de la Ley 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. El artículo 1 de dicho dispositivo señala expresamente:

Declárase al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.

Igualmente, en este dispositivo a nivel infraconstitucional, se empieza por reconocer ciertos principios como el eje del proceso de modernización del Estado. Así, se recoge la participación (inciso b) artículo 4 y 8, la transparencia (inciso d) artículo 4 y 11, el control ciudadano (artículo 9) y el gobierno electrónico (inciso e) artículo 15.

Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo N.º 1446 del 15 de setiembre de 2018, se incorpora el artículo 5^a. Expresamente se reconoce al gobierno abierto como parte de los principios rectores del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

Artículo 5-A. Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública:

5-A. El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene por finalidad velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios; propiciar la simplificación administrativa; promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros; el gobierno abierto; la coordinación interinstitucional; la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; y la búsqueda de mejoras en la productividad y en la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados.

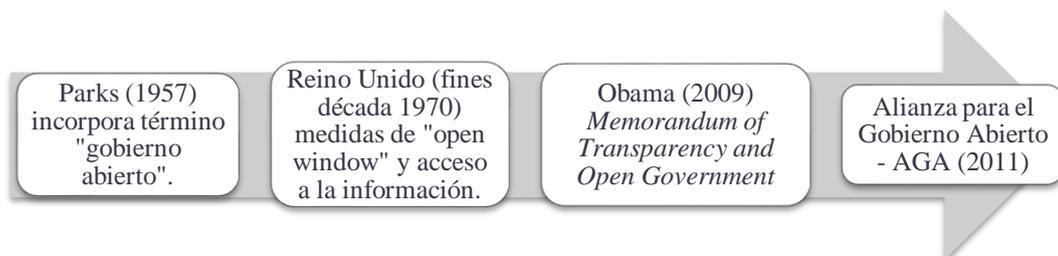
En el año 2013 se promulgó el D.S. 004-2013-PCM mediante el cual se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública como principal instrumento orientador de la acción del Estado en dicho ámbito. Así, se establece al gobierno abierto como uno de los tres ejes transversales que apoyan a una gestión orientada a resultados. Así, en el numeral 3.2 del anexo de dicha norma, se establece que “un gobierno abierto es aquel que se abre al escrutinio público, es accesible a los ciudadanos que lo eligieron, es capaz de responder a sus demandas y necesidades, y rinde cuentas de sus acciones y resultados”.

Asimismo, debemos resaltar que el Perú, desde el año 2011 en que se crea la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), ha mostrado un interés en una participación activa, aprobando una serie de planes de acción de gobierno abierto (PAGA) a fin de convertirse en un Estado abierto al ciudadano, permitiendo una participación en la cocreación de políticas públicas.

Finalmente, en el año 2019, mediante Decreto Supremo N.º 209-2019-PCM se aprueba el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto Rumbo al Bicentenario 2020 - 2021 y se crea la Comisión Multisectorial denominada Foro Multiactor del Gobierno Abierto. Lamentablemente, no se ha aprobado un nuevo PAGA a pesar del vencimiento de la vigencia de dicho documento, lo cual consideramos un retroceso en el desarrollo y articulación de las iniciativas de gobierno abierto en el Perú.

Figura 2

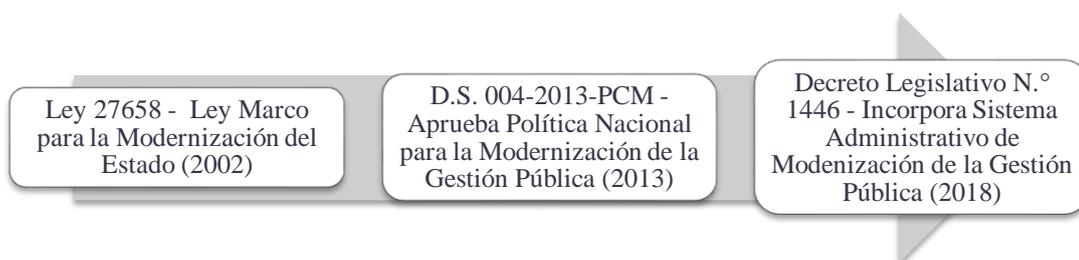
Línea de tiempo gobierno abierto (nivel internacional)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3

Línea de tiempo gobierno abierto (nivel nacional)



Fuente: Elaboración propia.

4.1.3 Comportamiento histórico del gobierno digital

El gobierno digital es un modelo de gobernanza transversal y análogo al modelo de participación ciudadana que en la región de América Latina y el Caribe se inició en el 2000 con un dialogo regional sobre la sociedad de la información. La finalidad fue la implementación de programas que favorezcan el acceso y el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Así, el mismo año, los países miembros firmaron la Declaración de Florianópolis reforzar el compromiso de los Estados en fomentar el uso de las TIC en favor del desarrollo social, político y económico de las naciones.

En el año 2003, se llevó a cabo la primera Cumbre sobre la Sociedad de la Información; y, en 2005, en Río de Janeiro la Cumbre Mundial. Esto determino el desarrollo de forma extensa de los beneficios de las TIC en relación a la gobernanza, democracia, participación ciudadana, desarrollo económico y desarrollo social. Con este resultado se elaboró el Primer Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información con la finalidad de reducir la brecha digital existente y promover las TIC. Sin embargo, en el 2007, se creó la Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC) que incorporó un paradigma regional de esfuerzo continuo para la disminución de la brecha digital y accesibilidad de las TIC. Este esfuerzo continuó a través de la eLAC 2010 y 2015 realizadas en El Salvador en el año 2008 y en Lima en el año 2010, incorporando planes de trabajo y objetivos específicos.

En la actualidad, este gran esfuerzo de la comunidad internacional por el desarrollo de la sociedad de la información y las TIC ha tenido continuidad a través de la Agenda digital para América Latina y el Caribe 2018, el cual cuenta con cinco áreas de acción: “acceso e infraestructura; economía digital, innovación y competitividad; gobierno electrónico y ciudadanía; desarrollo sostenible e inclusión social y gobernanza para la sociedad de la información” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015).

Así, uno de los ejemplos más resaltantes en el desarrollo del gobierno digital es el caso de los Estados Unidos Mexicanos. En el año 1971, se elaboró el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática de la Administración Pública Federal. En el año 1994, se creó la primera página web del Gobierno y, entre los años 1995 y 2000, se impulsó el Programa de Modernización de la Administración Pública, el Programa de Desarrollo Informático, el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales y la Red Satelital de Televisión Educativa. Sin embargo, en el 2001, mediante la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, en su acápite de transición económica, se incluyó:

el uso de nuevas tecnologías con la finalidad de lograr que el Estado se convierta en el promotor de los beneficios potenciales de la informática y las telecomunicaciones para ampliar el acceso de los habitantes a los servicios y al mundo globalizado. (Luna *et al.*, 2015, 264).

Sin embargo, ese mismo año, se continuó innovando con la elaboración de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno y la creación del Sistema Nacional E-México, el cual incluía la implementación de la Coordinación E-México, el Consejo del Sistema E-México, los centros comunitarios digitales y los canales digitales (páginas web) E-salud, E-educación y E-servicios. Los ciudadanos podían participar del gobierno digital, a través de diferentes servicios, y verificar las materias de salud, educación y servicios gubernamentales. Asimismo, de forma adicional, las políticas del gobierno digital tuvieron una continuidad en el 2003 a través de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información cuyo objetivo primordial fue desarrollar las metas propuestas en el programa E-México.

Sin embargo, durante el periodo del 2006 hacia el 2012, se creó la Agenda Digital en el año 2010. Se buscaba alcanzar “la mejora en la entrega de la información pública, el uso de firmas electrónicas, el uso de certificados digitales y la mejora de la gestión gubernamental por medio de las herramientas en línea” (Luna *et al.*, 2015, p. 142). Además, durante el periodo de 2013 hacia el 2018, se diseñó el denominado programa para un gobierno cercano y moderno y la estrategia nacional digital que continuaría el desarrollo y la implementación del modelo de gobernanza del gobierno digital.

En América del Sur, otro ejemplo resaltante de promoción del gobierno digital es la República de Chile. En el periodo de 1998 a 2006, se implementó en 1998 el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública; en el 2003, el Programa de Reforma y Modernización del Estado a cargo de la Secretaría General de la Presidencia, el Primer Directorio de Gobierno Electrónico, y nombró al primer director gubernamental de Tecnología de la Información hasta el 2004 en que elaboró la primera Agenda Digital. Posteriormente, en el periodo del año 2007 a 2012 implemento su denominada Estrategia Digital y la correlativa Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital. Estas reformas de gobierno digital tuvieron continuidad en el año 2010 con la creación de la Unidad de Modernización y Gobierno Digital (Ministerio de Hacienda, Secretaría General de la Presidencia de Chile, 2016).

Asimismo, la República de Colombia, en el 2000, planteó la Agenda de Conectividad CONPES 3072 con la finalidad de incrementar el uso de las TIC y fomentar la modernización del Estado, así como el Plan de Acción de Gobierno en Línea con el objetivo de fomentar la conectividad estatal para facilitar la gobernanza digital de las instituciones públicas en favor de la mejora en la prestación de los servicios públicos de uso común de la ciudadanía. Sin embargo, en el 2008, se implementó el Plan de Gobierno en Línea a través del decreto 1151, el cual tenía como objetivo central “construir un Estado más eficiente, transparente y participativo y brindar mejores servicios a ciudadanos y empresas” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2018).

No obstante, la iniciativa colombiana para el desarrollo de gobierno digital tuvo continuidad en el 2010, a través del Plan Vive Digital 2010-2014; en el año 2012, a través del segundo Plan de Gobierno en Línea establecido mediante Decreto 2573; y, finalmente, en el 2014 con el segundo Plan Vive Digital 2014-2018. Los citados métodos fueron orientados a la estandarización del uso de las TIC para alcanzar la mejoría de la democracia, brindar mejores servicios públicos coadyuvados por la ciudadanía, la construcción de un Estado más eficaz y eficiente, y transformar a Colombia en un hito gubernamental de desarrollo social digital.

Finalmente, la República del Perú ha llevado a cabo un desarrollo escalonado del modelo de gobernanza con un gobierno abierto. Este comenzó incipientemente en el año 2003 mediante la creación de la Oficina de Gobierno Electrónico. Posteriormente, en el 2006, la primera Agenda Digital Peruana se vio actualizada en el 2011 con el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú - Agenda Digital 2.0, regulada mediante el Decreto Supremo 066-2011-PCM, el cual incorporaba 8 objetivos centrales, cuya finalidad es coadyuvar el desarrollo social mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) (Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, 2011).

Sin embargo, las políticas de gobierno digital persistió en el 2017 con la incorporación de la política N.º 35 del Acuerdo Nacional. Se incorporó el compromiso del Estado en el desarrollo de la sociedad del conocimiento con la finalidad de coadyuvar al desarrollo humano sostenible fundado en el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, la promoción y accesibilidad universal del conocimiento mediante las tecnologías de la información y comunicación (TIC), a través de la producción de bienes y servicios digitales, el desarrollo y capacitación de la ciudadanía para el pleno disfrute de mecanismos digitales, la promoción de mecanismo que faciliten el acceso y conectividad al entorno digital, además de incentivar el uso de las TIC para acrecentar la “governabilidad democrática y el desarrollo sostenible, a través de un servicio moderno, transparente, eficiente, eficaz, efectivo y descentralizado al ciudadano” (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2011).

Sin embargo, en el 2017, la Oficina de Gobierno Electrónico dejó de existir para crear la Secretaría Técnica de Gobierno digital, constituyendo un esfuerzo adicional del Estado para cumplir lo dispuesto en el Acuerdo Nacional. En el 2018 se elaboraron la Ley de Gobierno Digital mediante Decreto Legislativo N.º1412, la Ley del Sistema Nacional de Transformación Digital mediante Decreto de Urgencia N.º 006-2020, el Comité de Gobierno Digital mediante Resolución Ministerial 119-2018PCM y, finalmente, en el 2021, mediante Resolución Ministerial 049-2021-MIDIS, con el objetivo de establecer la estrategia de gobierno digital del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Así, los denotados esfuerzos se vieron reflejados en los resultados del Ranking de Competitividad Digital Mundial elaborado por el IMD's World Competitiveness Center. El Perú pasó de ocupar el puesto 61 en el 2019 al puesto 55 en el 2020, subiendo tres escalas en comparación con otros países de la región como Chile que solo ascendió un puesto. Asimismo, Argentina no tuvo crecimiento y México que descendió 5 puestos, incluso Colombia descendió 3 puestos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos normativos de los distintos países mencionados, la región de sur de América se encuentra todavía relegada en el desarrollo digital en comparación con otras regiones del mundo como Asia, Europa o América del Norte.

4.1.4 Interpretación conforme a los principios de gobernanza con la Constitución peruana

La interpretación, conforme de los principios de gobernanza con la Constitución peruana, adquiere relevancia para el objeto de la presente investigación, ya que busca encontrar la compatibilidad subyacente de los principios que inspiran la nueva gobernanza pública en siglo XXI. En tal virtud, cualquier controversia que pudiera originarse respecto a la interpretación de las normas infraconstitucionales debe ser conforme con los principios constitucionales. Por ello, se debe proveer de efectividad al ordenamiento jurídico respecto al desarrollo y vigencia del gobierno abierto y el gobierno digital.

De acuerdo a la doctrina jurídica constitucional (Virgilio, 2005), la interpretación de la Constitución se relaciona con dos parámetros fundamentales:

- a) Aunque la interpretación conforme a la Constitución sea correspondiente a la ley, el parámetro se mantiene en la Constitución.
- b) Al definir a la Constitución como un parámetro para saber cómo debe interpretarse la ley, no se puede evitar interpretar, aunque sea en forma mínima, en relación a la propia Constitución.

Por tanto, la Constitución es el parámetro y el canon interpretativo de la misión del presente trabajo. En ese sentido, en las siguientes líneas, se determinará si los principios subyacentes son conformes a los principios que inspiran la gobernanza pública. Por eso, se utilizará como referencia los principios contenidos en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto y se determinará su compatibilidad con la normativa constitucional e interpretación jurisprudencial conforme al Tribunal Constitucional peruano.

Resulta necesario resaltar que, conforme lo realza en el preámbulo de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (en adelante “la carta”) (2009) para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), se debe configurar un nuevo marco de gobernanza pública fundado en los pilares de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas públicas, de participación ciudadana y de colaboración para la innovación, el gobierno abierto supone una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza.

a. Principio de apertura

En términos de “la carta”, el principio de apertura enmarca la actitud del Gobierno y la administración pública con respecto al ciudadano y la transparencia, el acceso a la información pública, el trabajo colaborativo y la participación ciudadana. Estos pilares fundamentales se enmarcan dentro de la constitución peruana, la cual reconoce que el derecho de acceso a la información supone que quien lo ejerce no requiere, por línea de principio, argumentar o justificar las razones de la solicitud de información que realiza. La petición, en otras palabras, se encuentra exenta de respaldarse en motivación alguna, habida cuenta de la prioridad que se le asigna al derecho que ostenta el ciudadano. (Tribunal Constitucional, 2012)

Sobre el derecho a la participación, el Tribunal Constitucional ha reconocido como elemento fundamental que cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa en la vida política, económica, social y cultural de la Nación (Tribunal Constitucional, 2005), según reconoce y exige el artículo 2 de la Constitución

En ese sentido, el máximo intérprete de la constitución ha reconocido que existe un deber de colaboración armónica entre todos los entes del Estado a fin de lograr sus fines (Tribunal Constitucional, 2004).

b. Principio de legitimidad democrática

El gobierno abierto debe fomentar la legitimidad democrática. En ese contexto resulta imperioso el respeto de la ley y la defensa de las libertades ciudadanas. Este principio guarda coherencia con el reconocimiento a nivel constitucional conforme al artículo 38 de la Constitución, el cual “todos los peruanos tienen el deber [..] de respetar, cumplir y defender la Constitución”.

Igualmente, el Tribunal Constitucional reconoce el deber de los organismos públicos de tutelar el cumplimiento y la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos (Tribunal Constitucional, 2010).

c. Principio de calidad del servicio público

En términos de “la carta”, este principio implica desarrollar una cultura de eficacia y eficiencia en el desarrollo de los servicios públicos que se brinda a los ciudadanos, satisfaciendo de forma oportuna las necesidades sociales. En ese aspecto, el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente que el Estado tiene la obligación de brindar servicios públicos para satisfacer dichas urgencias. Para cumplir con dicha finalidad, existen organismos que realizan acciones para cumplir con los objetivos, maximizando los principios establecidos en la Constitución peruana (Tribunal Constitucional, 2009).

d. Principio de ética pública e integridad

Según la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2009), el principio de ética pública e integridad se resume del siguiente modo: actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la corresponsabilidad social, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos.

En la Constitución peruana, dicho principio tiene reconocimiento en su artículo 14 cuando se establece que la formación ética y cívica y la enseñanza constitucional y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar (Tribunal Constitucional, 2007).

Además, el Tribunal Constitucional ha reconocido que los funcionarios públicos, desde el presidente de la república, conforme al artículo 39 de la Constitución, están al servicio de la nación. Esto implica un compromiso de lealtad con los valores y principios del Estado peruano (Tribunal Constitucional, 2005).

e. Principio de transversalidad y coordinación interinstitucional / interoperabilidad

El accionar de las entidades públicas debe ser armónica y coordinada. De ese modo, se podrá aprovechar al máximo las sinergias y los recursos en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Así, se reconoce que, al lado del principio de separación de poderes, existe uno de colaboración de poderes, el cual se manifiesta en el artículo 104 de la Carta Fundamental al establecer la potestad del Congreso de delegar la facultad legislativa en el presidente de la república (Tribunal Constitucional, 2004).

f. Principio de eficacia y eficiencia

El principio de eficacia y eficiencia se puede resumir como la optimización de los resultados alcanzados en relación a los recursos disponibles en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Este principio guarda coherencia y correlación con lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución. En el segundo párrafo, se determina que “El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos. Su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia, de necesidades sociales, básicas y de descentralización”.

g. Principio de responsabilidad pública y corresponsabilidad

Los gobiernos deben estar abiertos a la fiscalización pública, ser receptivos a la crítica y considerar los procesos de mejora continua. Por ese motivo, la Constitución reconoce en su artículo 41 el principio de responsabilidad, señalando que “la ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública”.

h. Principio de innovación pública

El principio de innovación pública consiste en impulsar ideas, herramientas y procesos que satisfagan las necesidades sociales y puedan crear valor público. Como señala el Tribunal Constitucional, el Estado, a través de la administración como gestora pública, asume el deber que le impone la Constitución en el artículo 44. Así, se sostiene en “promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación” (Tribunal Constitucional, 2005). Esta obligación estatal se traduce en incorporar prácticas innovadoras que coadyuvan al desarrollo de la comunidad.

i. Principio de inclusión y multiculturalidad

En términos de “la carta”, el principio de inclusión y multiculturalidad es el reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad cultural que coexiste en la sociedad y de inclusión como parte sustantiva de la misma, que conviven y se expresan a través de diversas dinámicas, realidades y formas de complementariedad cultural (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2009).

Asimismo, el Tribunal Constitucional (2012) ha señalado de forma categórica que lo multicultural implica la aceptación de distintas culturas, manifestaciones culturales y distintas actitudes de ser y entender lo que es ser peruano, del desarrollo de la libre personalidad, de la visión comunitaria de las costumbres que provienen de la

experiencia histórica, religiosa y étnica; y que informa a su manera y en su singularidad peculiar la identidad nacional en todas sus variantes.

Tabla 3

Constitucionalidad de los principios de gobernanza en la Constitución peruana

CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ABIERTO		CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993
PRINCIPIO	CONTENIDO	NORMATIVA CONSTITUCIONAL
Apertura	Transparencia y acceso a la información pública Trabajo colaborativo administración pública. Participación ciudadana.	Artículo 2, incisos 5, 17, 20; artículo 31; artículo 139 inciso 17; artículo 197; artículo 199.
Legitimidad democrática	Cumplimiento de la ley, Respeto del estado de derecho. Protección de libertades públicas.	Artículo 38, artículo 43, artículo 44.
Calidad del servicio público	Mejora permanente y excelencia de los servicios públicos. Eficiencia en el uso de los recursos públicos.	Artículo 162, artículo 192, artículo 195. Octava disposición final y complementaria: 1 y 2.
Ética pública e integridad	Los servidores públicos deben actuar conforme a la rectitud y probidad, generando confianza y el respeto a los ciudadanos.	Artículo 14, artículo 39.
Transversalidad y coordinación interinstitucional	La administración pública debe actuar de forma cooperativa, aprovechando sinergias.	Artículo 76, artículo 77, artículo 123, artículo 188, artículo 190, artículo 191.
Interoperabilidad	Capacidad de compartir recursos mediante la coordinación y automatización de procesos	
Eficacia y eficiencia	Satisfacción de necesidades del ciudadano en atención al interés general	Artículo 38, artículo 43, artículo 60, artículo 65, artículo 77, artículo 118 inciso 19; artículo 125 incisos 1,2,3,4.
Responsabilidad pública y	Gobierno debe ser sometido a fiscalización de la ciudadanía y ser	Artículo 31, artículo 41.

CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ABIERTO		CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993
corresponsabilidad con la ciudadanía	receptivo de crítica para mejorar, permitir la innovación y crear valor público	Artículo 139 inciso 4, artículo 199.
Innovación pública	El Gobierno y la administración pública deben promover nuevas ideas que permitan crear valor público, en especial el uso de las TIC para su adaptación a las necesidades	Artículo 14, artículo 44.
Inclusión y multiculturalidad	Reconocimiento de la diversidad cultural de la sociedad y de la inclusión social.	Artículo 2 inciso 19, artículo 17, artículo 89.

Fuente: Elaboración propia.

4.2 Resultados de investigación

4.2.1 Estado situacional de la participación ciudadana en el Perú

La participación ciudadana en el Perú ha tenido un ligero incremento en el tiempo que se ve reflejado en los datos proporcionados por el Registro Nacional de Municipalidades (Renamu) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Así, en los siguientes cuadros, se puede observar los diferentes mecanismos de participación que se encuentran a disposición los gobiernos locales, el paulatino avance, la eficacia y la eficiencia a lo largo del tiempo.

Tabla 4

Perú. Cantidad de gobiernos locales que participan en espacio de concertación. 2018-2020

Tipo de espacios de concertación	2018	2019	2020
Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza	659	781	744
Consejo Participativo Local de Educación	609	644	695
Consejo Local de Salud	538	633	661
Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes	471	519	520
No participa	638	552	233
Otro		111	117

Nota. Información basada del INEI (2018, 2019, 2020).

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, la cantidad de gobiernos locales que emplean los mecanismos de participación ciudadana para recabar información directa de las necesidades de la población es muy escaso en comparación con la totalidad de municipios existentes en el país, mil ochocientos setenta y cuatro, dentro del territorio peruano. A pesar de la incipiente aplicación, cabe precisar que al realizar una comparación entre los periodos 2018, 2019 y 2020, se percibió un constante incremento en la cantidad de gobiernos locales que se sumaron practicarlos. Empero, como se observa en la tabla, existe una ligera involución de las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, ya que en el año 2020 en comparación con el 2019 hubo una ligera disminución de 37 gobiernos locales. Sin embargo, ello no significó un resultado negativo, ya que los consejos participativos de salud, educación y niñez han continuado incrementándose en su ejercicio por parte de las instituciones ediles.

Tabla 5

Perú. Cantidad de gobiernos locales que reportaron participación ciudadana. 2018-2020

Tipo de participación ciudadana	2018	2019	2020
En el presupuesto participativo	1548	1590	1569
En audiencias públicas para rendición de cuentas	1129	1214	1216
En juntas vecinales (comités vecinales)	1167	937	1000
En acciones de seguridad en el distrito	542	657	760
En cabildo abierto	645	759	715
Formulando el Plan de Desarrollo Municipal Concertado	764	722	631
Concertando el presupuesto municipal	541	526	503
En comité de ejecución de obras	364	393	423
En comités de gestión alimentaria	266	333	328
Formulando y controlando los planes económicos locales	122	161	129
No participa	54	121	103
Otra		26	6

Nota. Información basada del INEI (2018, 2019, 2020).

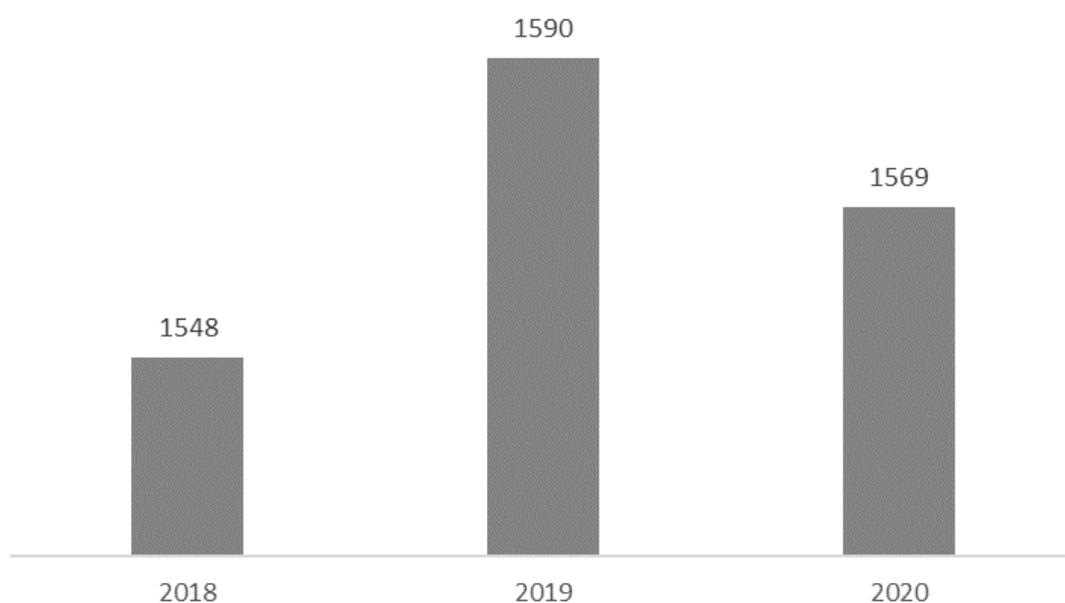
Fuente: Elaboración propia.

Un panorama distinto es el concerniente a los mecanismos de participación ciudadana vinculados a obras, servicios y presupuestos. Normas como la Ley General de Municipalidades, Ley de Presupuesto Participativos, Ley de Modernización de la

Gestión Pública y otros instrumentos legislativos han incentivado económicamente a las municipalidades a implementar comités, juntas vecinales, consejos abiertos y consultas presupuestarias, pues la participación ciudadana en proyectos conjuntos les permite disponer de mayor presupuesto anual. De ese modo, esto ha significado que casi la totalidad de instituciones ediles implementen los citados mecanismos de participación. Sin embargo, existe una significativa disminución cuando se implementan acciones, formulan planes y crean comités ejecutivos, si la fiscalización de los ciudadanos no resulta amigable para la administración de los gobiernos locales.

Figura 4

Cantidad de gobiernos locales que reportaron participación ciudadana en el presupuesto participativo. 2018-2020



Nota. Información basada del INEI (2018, 2019, 2020).
Fuente: Elaboración propia.

Los eventos citados no son determinantes respecto a la participación ciudadana en materia presupuestaria, si el aliciente económico es un factor determinante que motiva a los gobiernos locales a fomentar mecanismos de participación. En la figura anterior, la participación ciudadana en el presupuesto participativo en el 2019 logró que más de la mitad de las administraciones ediles involucraran a los ciudadanos de su localidad. Sin

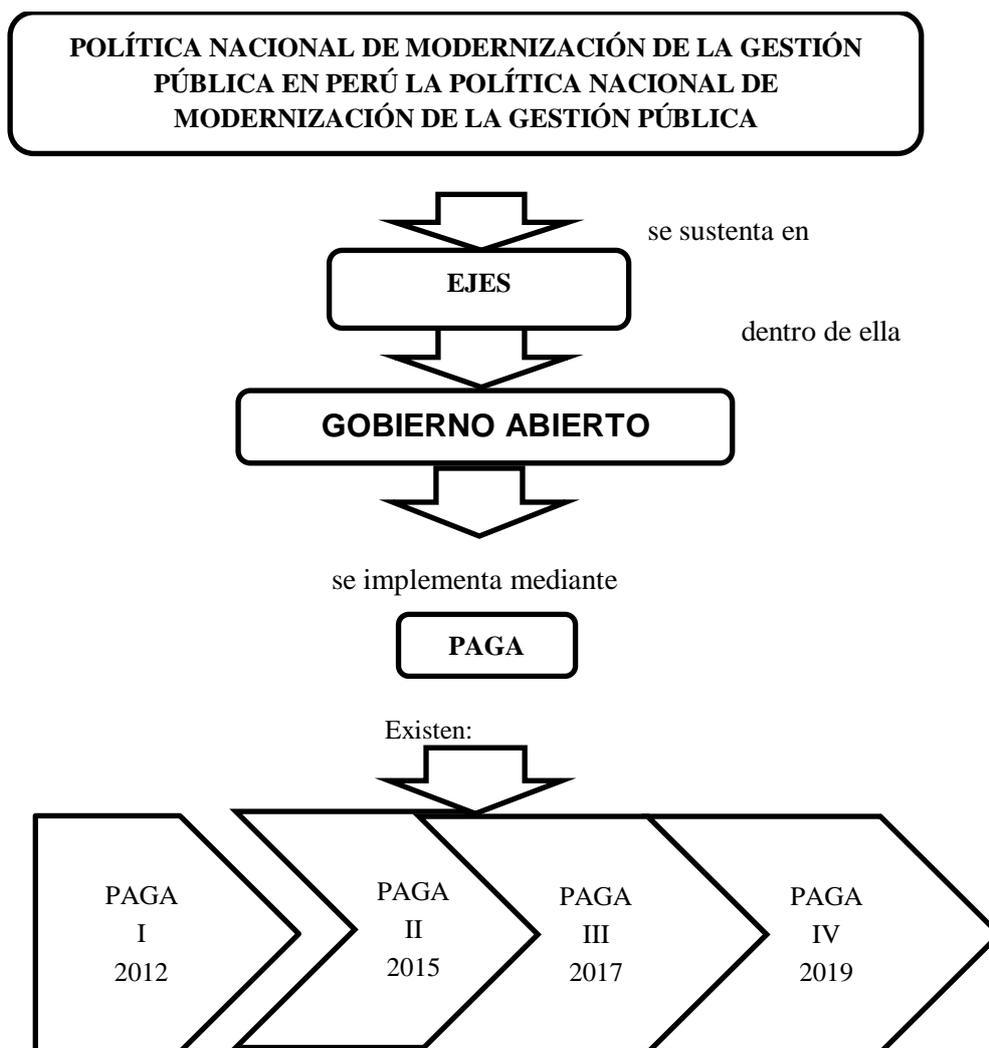
embargo, en el 2020 existió una leve disminución que se debió a la pandemia del COVID-19 que paralizó los proyectos, planes y obras públicas de las administraciones ediles a nivel mundial.

4.2.2 Modelo de gobierno abierto peruano

El Estado peruano se encuentra dentro de un proceso de modernización. Usa como sustento el Decreto Supremo 004-2013/PCM que aprueba la política nacional de modernización de la gestión pública, siendo uno de los tres ejes transversales y principales el gobierno abierto.

Figura 5

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

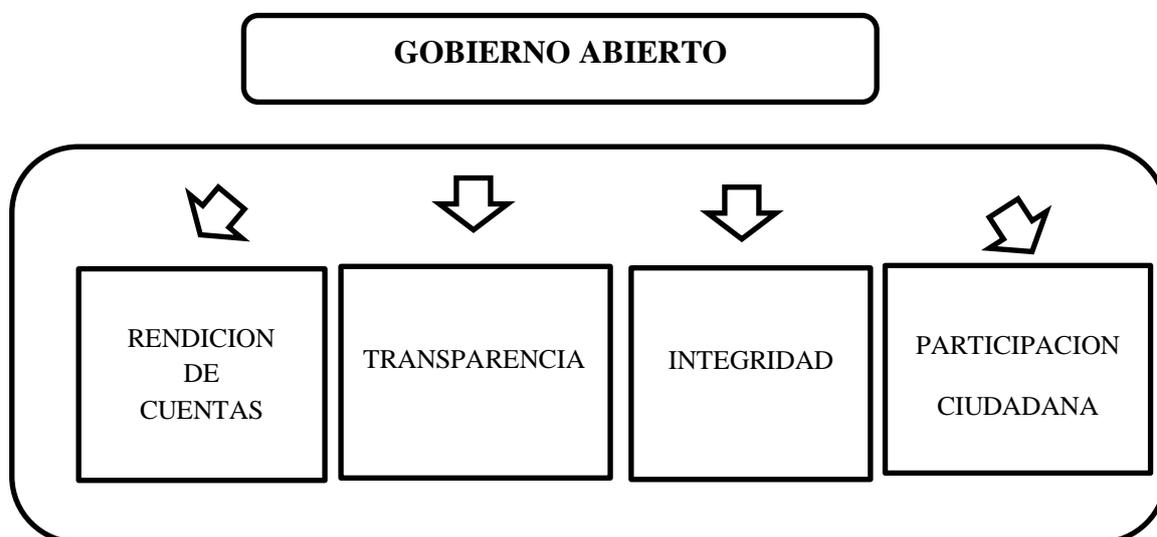


Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, el gobierno abierto es un modelo de gobernanza de carácter participativo. Tiene como finalidad principal establecer las acciones del gobierno, los planes y las políticas correspondientes a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, creando valor público por medio de un gobierno transparente y accesible al ciudadano. Asimismo, el gobierno abierto se sustenta de ciertos pilares.

Figura 6

Pilares de la implementación del gobierno abierto en el Perú



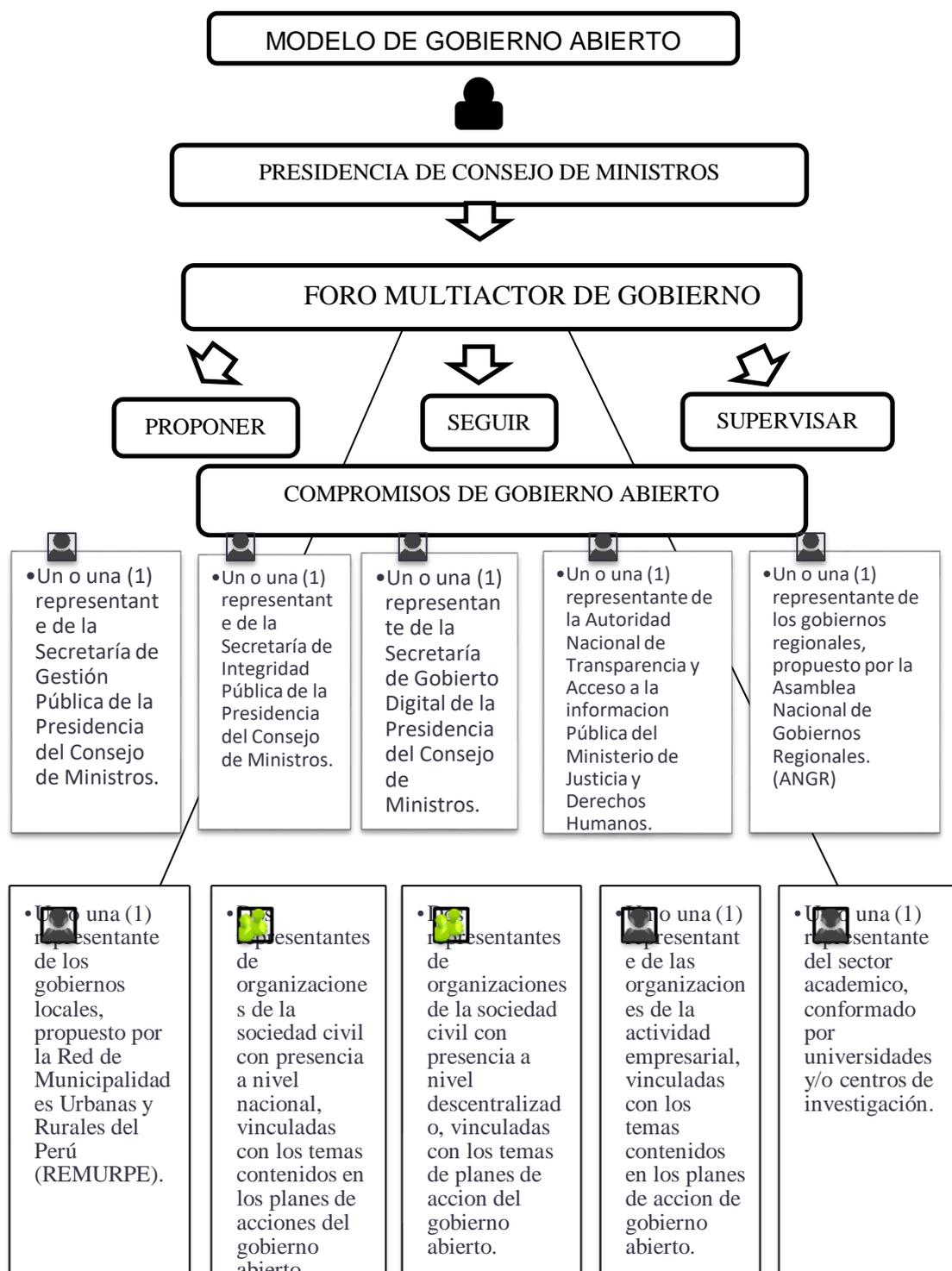
Fuente: Elaboración propia.

Para la implementación de los principios que inspiran el gobierno abierto y la progresiva inclusión del Perú, como país miembro de la alianza para el gobierno abierto (Open Government Parmenget), se sustenta el desarrollo de la aplicación de los planes de acción de gobierno abierto (PAGA). De esa forma, se han desarrollado cuatro planes de acción cuya vigencia se determinó hasta julio del 2021.

Del análisis y evaluación de los PAGA, podemos concluir que el modelo actual del gobierno abierto en el Perú presenta una organización en su ejecución eminentemente unitaria, centralizada y de carácter vertical.

Figura 7

Modelo actual del gobierno abierto en el Perú



Fuente: Elaboración propia.

a) Base legal del modelo de gobierno abierto

A nivel nacional, existen dos normas de naturaleza fundamental para comprender el modelo de gobierno abierto y el proceso de implementación, a saber el D.S. 014-2013-PCM (que aprueba la política nacional de modernización de la gestión pública) y el D.S. 086-2015-PCM (que declara de interés nacional las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el marco del proceso de vinculación del Perú con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)).

El primero de los decretos mencionados y aprobado en el 2013, establece al gobierno abierto como eje transversal, mediante el cual se asegura la transparencia, participación, vigilancia y colaboración de la comunidad en el debate y cocreación de las políticas públicas con una visión de mejoramiento de las entidades y creación de valor público.

En cuanto al D.S. 086-2015-PCM en cuanto establece de interés nacional la vinculación del Perú con la OCDE, debe tenerse presente que para esta última el gobierno abierto constituye una forma de gobernanza práctica que cambia la forma de interacción del Estado y el gobierno con los ciudadanos, no constituyendo en forma alguna una tendencia pasajera sino por el contrario presenta herramientas concretas que coadyuvarán en la mejora de los servicios e interacción con la población ((OCDE), 2020).

En este contexto, el gobierno peruano ha aprobado diversos planes de acción para la implementación u operativización del modelo de gobierno abierto. El último de ellos fue aprobado mediante D.S. 206-2019-PCM, el cual aprueba el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto Rumbo al Bicentenario 2020 – 2021. Con ello se crea la comisión denominada “Foro Multiactor de Gobierno Abierto” con una secretaría técnica y equipos técnicos encargados de efectuar el seguimiento e implementación de los compromisos establecidos en los planes de acción de gobierno abierto.

Asimismo, mediante Resolución Ministerial N.º 299-2020-PCM se aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial denominada “Foro Multiactor de Gobierno Abierto”, donde se establece claramente proponer las prioridades para los compromisos asumidos en el plan de implementación de gobierno abierto y realizar su seguimiento.

b) Marco comparativo de los planes de acción:

Tabla 6

Marco comparativo de planes de acción de gobierno abierto

	I PAGA	II PAGA	III PAGA	IV PAGA
SECTORES DE IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y acceso a la información pública. • Integridad pública. • Participación ciudadana. • Gobierno electrónico y mejora de los servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y acceso a la información pública. • Participación ciudadana. • Rendición de cuentas. • Mejora de servicios públicos. 	Salud. Educación. Ambiente. Infraestructura Saneamiento. Seguridad ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> • Salud. Educación. • Ambiente e industrias extractivas. • Infraestructura. • Seguridad ciudadana. • Contrataciones públicas. • Justicia. • Calidad regulatoria. • Programas sociales.

	I PAGA	II PAGA	III PAGA	IV PAGA
COMPROMISOS	47	17	18	21

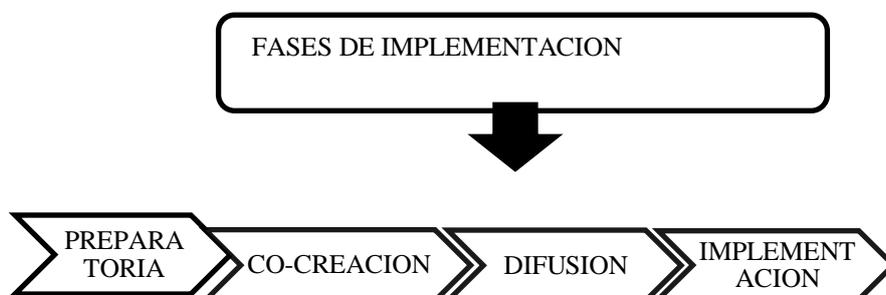
Fuente: Elaboración propia.

c) Metodología vigente de implementación

Existen cuatro etapas de implementación de los planes de gobierno abierto.

Figura 8

Fases de implementación del gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, se describirá brevemente cada una de las fases conforme al marco establecido en el cuarto plan de acción 2019-2021 aprobado por el Perú.

- I. Etapa preparatoria:** En esta etapa se concentra la realización de actividades previas que generen condiciones para llevar adelante un proceso de cocreación de planes de acción de gobierno abierto, concentrándose en los aspectos metodológicos (discusión y validación), considerando la participación ciudadana y la gestión administrativa del Estado.

Asimismo, se han desarrollado talleres de validación metodológico y temático, teniendo en consideración las tendencias identificadas por la alianza para el gobierno abierto y las políticas nacionales. En estos talleres se determinaron los

critérios para la selección de regiones a fin de efectuar consultas descentralizadas, mecanismos y temáticas.

Un punto a resaltar, consiste en el hecho de que se procedió la propuesta de las principales características (actores representados, cantidad, forma de selección, funciones del foro, así como su funcionamiento operativo) del foro multiactor del gobierno abierto. A consecuencia de dicha realización, los participantes sugirieron la elaboración de diagnósticos institucionales a fin de identificar problemáticas de distintos sectores del gobierno a nivel nacional e identificar el tipo de mecanismos incorporados para la atención. Por ello, teniendo en consideración los resultados de estos diagnósticos, se plantearon las discusiones iniciales en la etapa de cocreación.

II. Etapa de cocreación: En esta etapa, de forma muy similar a la anterior, se desarrolla por medio de talleres de carácter presencial y un portal web con el fin de intensificar la participación ciudadana. Asimismo, las discusiones se generaron a partir de los diagnósticos institucionales propuestos en la etapa preparatoria.

El enfoque de dichos talleres fue descentralizado. Como consecuencia de la realización de estos talleres con enfoque descentralizado, se dieron 35 proyectos de compromisos, los cuales se desarrollaron en las siguientes áreas temáticas:

- ✓ Infraestructura.
- ✓ Contrataciones.
- ✓ Salud.
- ✓ Ambiente e industrias extractivas.
- ✓ Educación.
- ✓ Programas sociales.
- ✓ Seguridad ciudadana.
- ✓ Justicia.
- ✓ Calidad regulatoria.

Además, en esta etapa se realizó un proceso de priorización y validación cuyo objetivo fue analizar propuestas viables en un término máximo de 2 años, así como la determinación de las competencias legales de las entidades que se encontrarían involucradas. La Secretaría de Gestión Pública comunicó a las entidades sobre los compromisos que se propondrían a cargo de las mismas a fin de determinar la viabilidad, pertinencia y eficiencia.

En el marco de esta metodología, se depuraron todas aquellas propuestas que no guardaban vinculación directa con los principios de gobierno abierto o las que ya habían sido impulsadas por parte de las mismas entidades. También se fusionaron compromisos que resultaban complementarios, al final del proceso se validaron 22 propuestas. Se realizó, también, una reunión de retroalimentación con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) donde participaron las entidades que se encontraban comprometidas al liderar cada una de dichas propuestas de compromiso, así como participación ciudadana a través de organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional y los diversos gremios del sector empresarial y académico.

III. Etapa de aprobación y difusión: En esta etapa se comprendió la elaboración de los informes sustentatorios del IV Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA), el cual fue aprobado por medio de Decreto Supremo a fin de que se adquiera sostenibilidad en el tiempo.

Los proyectos normativos de carácter multisectorial deben pasar por la revisión de la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV). En dicha instancia, se procedió a la revisión del plan, procediéndose a la depuración de algunos compromisos concluyéndose en un total de 21. Por eso, la implementación es la etapa final y corresponde a la ejecución de los compromisos aprobados a este respecto los detallamos en el siguiente cuadro:

Tabla 7

Plan de acción del gobierno abierto

Materia	Compromiso	Responsable
INFRAESTRUCTURA	1. Promover el control social en el seguimiento de la ejecución de las obras a través de una Plataforma de información de las Obras de Infraestructura Pública.	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
	2. Estrategia de difusión y promoción sobre la actualización de información en materia de Infraestructura, a partir de la supervisión a los Portales de Transparencia Estándar (PTE) de las entidades del Estado.	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
CONTRATACIONES	3. Implementación progresiva del cuaderno de obra digital.	ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO
	4. Implementar un portal de datos abiertos en OSCE.	
SALUD	5. Incorporar en el observatorio de precios de medicamentos la fiscalización por parte de la ciudadanía (consultas, quejas y denuncias).	MINISTERIO DE SALUD
	6. Aseguramiento en línea al SIS.	SUSALUD Y SIS

Fuente: IV Plan de Acción de Gobierno Abierto.

4.2.3 Modelo de gobierno digital peruano

El modelo de gobierno digital del Perú se ha implementado a través de un órgano que regula y articula la gestión y ejecución con un conjunto de normas que se estructuran y articulan en diversas directrices fundamentales. Así, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), convertida mediante Decreto Supremo N°022-2017-PCM en la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, es el órgano rector de las políticas sectoriales en materia del gobierno digital y las funciones para formular y proponer políticas públicas nacionales y sectoriales, elaborar planes nacionales, normas, lineamientos y estrategias, cumplir la función de eje transversal a nivel nacional en materia informática y de gobierno digital e impulsar modificaciones legislativas sobre la materia (Presidencia de la República del Perú, 2017).

Un año después, la PCM, mediante Resolución Ministerial N.º 119-2018-PCM, dispuso la creación de un Comité de Gobierno Digital en cada entidad de la administración pública con la finalidad de promover la creación de planes de gobierno digital, coadyuvar a los procesos de transformación digital, evaluar el uso de las tecnologías digitales, promover la implementación de estándares y buenas prácticas, medir el progreso de la implementación del gobierno digital, velar por el cumplimiento de la normativa sobre gobierno abierto, etc. De ese modo, se convirtió en una norma articuladora y de ejecución (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018).

Sin embargo, la norma primigenia de regulación del gobierno digital en el país fue la primera Agenda Digital impulsada por los denotados esfuerzos de la Presidencia del Consejo de Ministros en el 2006, posteriormente actualizada en la Agenda Digital peruana 2.0. Esta cuenta con ocho objetivos con la finalidad de asegurar el acceso inclusivo y participativo de la sociedad a la sociedad de la información, Integrar, expandir y asegurar el desarrollo de competencias para el acceso y participación, garantizar mejores oportunidades de uso y apropiación de las TIC, impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, desarrollar la industria nacional de TIC competitiva e innovadora, promover una administración

pública de calidad orientada a lograr que los planteamientos de la agenda digital se inserten en las políticas locales, regionales, sectoriales, y nacionales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Otra norma importante, debido a su carácter articulador, es la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, cada vez que el segundo eje transversal incorpora al gobierno digital como un elemento sustantivo e indispensable para la modernización del Estado. Así se observa en el siguiente cuadro cómo se entrelaza con cada uno de sus cinco pilares de creación.

Tabla 8

Política Nacional de Moderación de la Gestión Pública

Ejes transversales	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4	Pilar 5
Gobierno abierto	Políticas públicas	Presupuesto para resultados	Gestión por procesos	Servicio civil meritocrático	Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento
Gobierno digital	Planes estratégicos y operativos		Mejora de la calidad regulatoria		
Articulación Interinstitucional			Simplificación administrativa y organización institucional		

Nota. Información proveniente de la Política de Modernización de la Gestión Pública.

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, a las normas mencionadas, se suma la Agenda Digital al Bicentenario desarrollada por la PCM el 2 de enero del 2020. Esta cumple un rol importante toda vez que refuerza la inclusión del gobierno digital a través de sus denominadas cinco

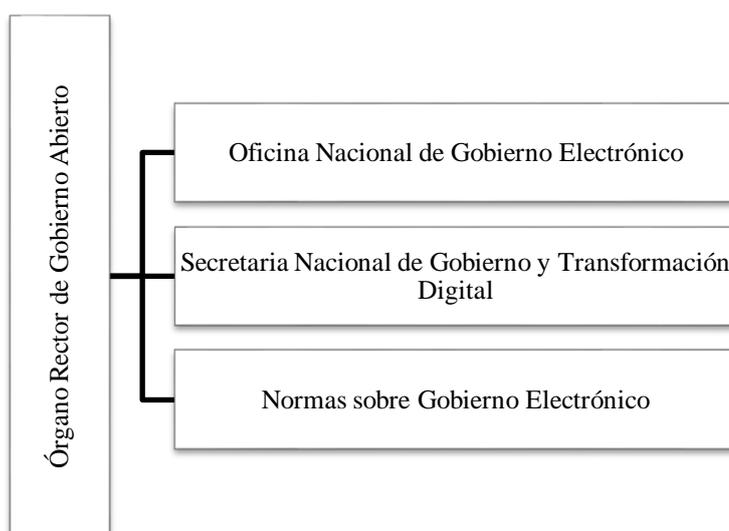
aspiraciones: “Perú integro, Perú competitivo, Perú cercano, Perú confiable y Perú innovador” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Finalmente, la Ley de Gobierno Digital establecida por Decreto Legislativo N.º 1412 y el reglamento regulado por el Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM, la cual tiene como finalidad demarcar los lineamientos de gobernanza para el gobierno digital y la eficaz implementación de la identidad digital, así como la creación de un estructura digital que permita la eficiente prestación de servicios digitales, la evolución de la seguridad digital y la interoperabilidad de las instituciones. En otros términos, es una norma que estructura los principios y definiciones del gobierno digital en torno a su aplicación efectiva en nuestro país (Congreso de la República del Peru, 2018).

Los siguientes cuadros señalan que, en el Perú, la implementación del modelo de gobierno digital se encuentra extremadamente centralizado, aunque ha tenido un desarrollo normativo poco regular, pero constante.

Figura 9

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública



Fuente: Elaboración propia.

4.2.4 Casos exitosos sobre la implementación de mecanismos del gobierno abierto y gobierno digital

a) Nacionales

En el ámbito de la gobernanza territorial de los gobiernos locales en el Perú, existen buenos ejemplos considerados casos exitosos de implementación del gobierno digital.

- Municipalidad Distrital de San Isidro

La presente comuna edil es uno de los ejemplos exitosos más resaltante respecto de la implementación del modelo de gobierno digital en nuestro país, toda vez que el cuatro de julio de 2016, mediante Resolución de Alcaldía N.º 196, incorporó a su gestión el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico periodo 2016 – 2018. Este se incorporó en la gestión con 5 objetivos claves de desarrollo de gobierno electrónico, detallando la funciones de la Gerencia Tecnológica dentro del organigrama institucional y un análisis FODA que incluía factores críticos de éxito, políticas públicas en relación a las TIC, estrategias claves, plan de acción, análisis de recursos y presupuestos e incluso un acápite dedicado al seguimiento y evaluación (Municipalidad Distrital de San Isidro, 2016). Así, dicho plan estratégico permite que, en la actualidad, se pueda brindar una variedad de servicios electrónicos como realización pagos y consultas, revisión del estado de trámite, realización de trámites administrativos, solicitud de certificados de defensa civil, búsqueda de normas institucionales e información catastral a través de la página web municipal y solicitudes de información.

- Municipalidad Distrital de Surco

Este gobierno local evidencia un ejemplo exitoso de implementación del modelo de gobierno digital. Mediante la Resolución de Alcaldía N.º 949-2016-RASS, se incorporó a su normativa institucional vigente el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico 2016 – 2018, el cual se desarrolló con los objetivos generales y específicos orientados a la creación y mejoramiento de los servicios digitales,

políticas públicas relativas a las TIC, el análisis de los factores críticos de éxito, el análisis de estrategias claves, la definición de metas, el análisis de recursos y presupuesto, la elaboración de un plan de acción, el análisis FODA situacional y el acápite de seguimiento y evaluación (Municipalidad Distrital de Surco, 2016). Por esa razón, en la actualidad, a través de la plataforma digital, se brinda una variedad de servicios a los vecinos como la realización de pago y tributos, solicitudes de licencias de funcionamiento, solicitudes de licencias de edificación y solicitudes de acceso a la información pública a través de la mesa de partes virtual.

Tabla 9

Portafolio de proyectos de transformación digital - MEF

OEGD 1	OEGD 2	OEGD 3	OEGD 4	OEGD 5	OEGD 6
Mejorar nivel de madurez y capacidad digital de recursos humanos de la institución, para facilitar la transformación digital en el MEF	Rediseñar los procesos y normativa que soporta la organización, para facilitar la transformación digital en la entidad.	Desarrollar los servicios digitales desde el diseño, empático e intuitivos para fortalecer la gestión de las instituciones administradas en los tres niveles de gobierno, instituciones privadas y ciudadanos en general	Desarrollar un modelo integral de seguridad digital centrado en riesgos y que gestione la seguridad de la información, ciberseguridad y ciberdefensa para elevar la confianza digital.	Desarrollar un modelo de infraestructura tecnológica moderna que brinde flexibilidad, escalabilidad e interoperabilidad para provisionar oportunamente soluciones o servicios digitales públicos	Desarrollar modelos innovadores de análisis de datos históricos, predictivos y prescriptivos para mejorar la capacidad de toma de decisiones en políticas fiscales y económicas

Nota. A partir del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico 2016 – 2018, MEF.

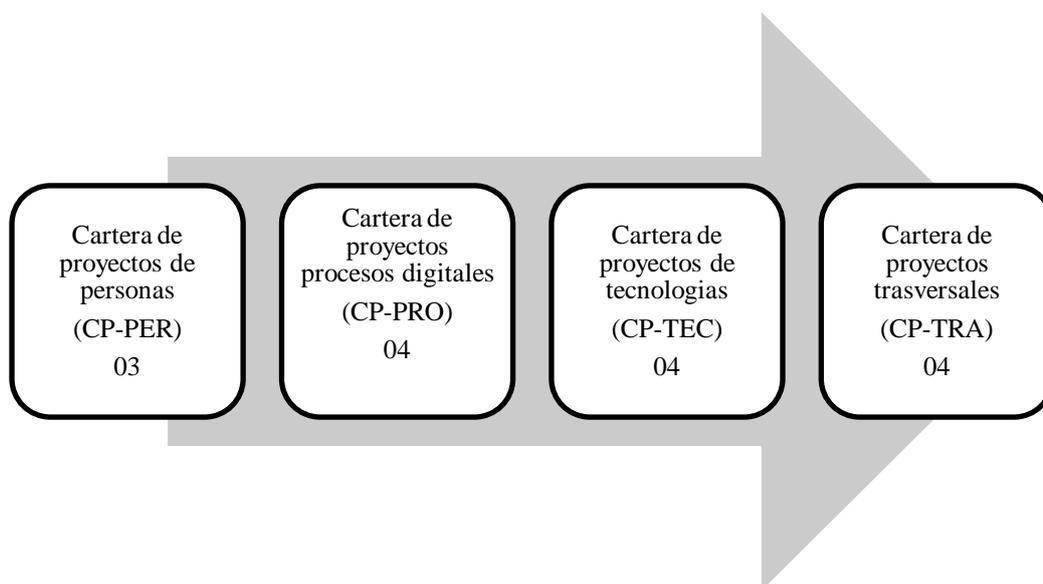
Fuente: Elaboración propia.

- **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**

En los últimos tres años, el ejemplo más destacado de implementación de gobierno digital a nivel nacional lo ha realizado el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El Plan de Gobierno Digital 2021- 2023 se ha estructurado desde la perspectiva de seis objetivos estratégicos orientados a la gestión del conocimiento del capital humano de la institución, el rediseño de procesos y normativa institucional, el desarrollo de servicios digital empáticos e intuitivos, el desarrollo de un modelo integral de seguridad digital, el desarrollo de un modelo de infra estructura tecnológica y desarrollo de modelos innovadores de análisis de datos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Figura 10

Cartera de proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas



Nota. Basado en Ministerio de Economía y Finanzas (2021)

Fuente: Elaboración propia.

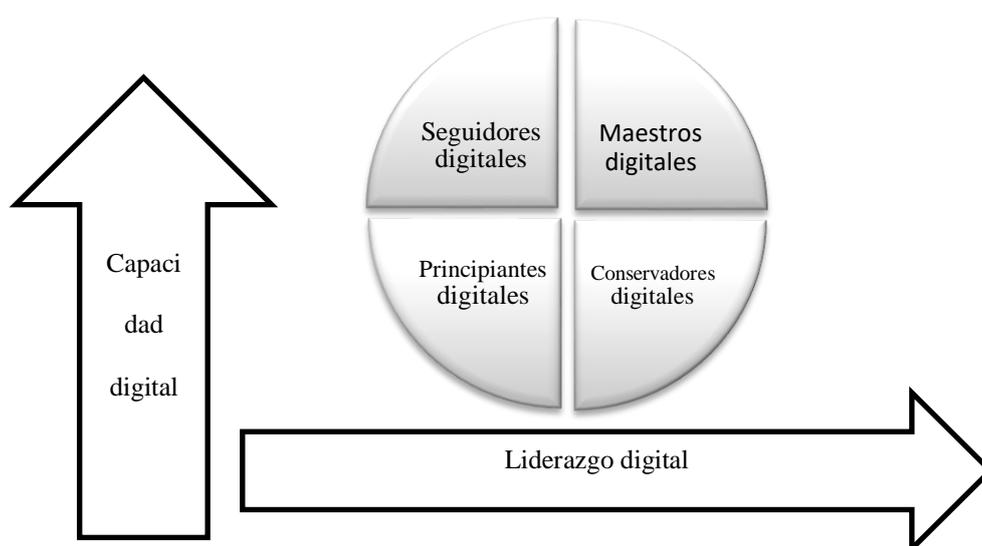
Cada objetivo es un pilar encaminado al desarrollo de un modelo de gobierno digital orientado a la gestión del conocimiento de los recursos humanos, oferta de servicios digitales seguros para los ciudadanos y desarrollo de ecosistemas digitales dentro de la

institución. A su vez, todos están directamente relacionados con un conjunto escalonado de ejes temáticos de proyectos que operativizan el cumplimiento del plan, los cuales son “proyectos de personas, proyectos de procesos digitales, proyectos de tecnologías y proyectos de transversales” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Sin embargo, la propuesta más innovadora del Plan de Gobierno Digital 2021-2023 del MEF radica en la incorporación de un Modelo de Madurez Digital (IMD-AW) que utiliza dos dimensiones: el liderazgo digital y capacidad digital. Estas se basan en cuatro dominios que se configuran en personas, tecnologías, procesos y presupuestos. Esta, a su vez, se basa en cuatro niveles porcentuales que son el nivel 0, nivel 1, nivel 2, nivel 3, nivel 4 y nivel 5, a través de los cuales podemos visibilizar cuatro grados de madurez entre los que encontramos a los conservadores digitales, principiantes digitales, seguidores digitales y maestros digitales. Esto sirve para establecer de forma real y concreta si se alcanzará la periodicidad de la evolución digital establecida de mediano a corto plazo.

Figura 11

Modelo de madurez digital - MEF



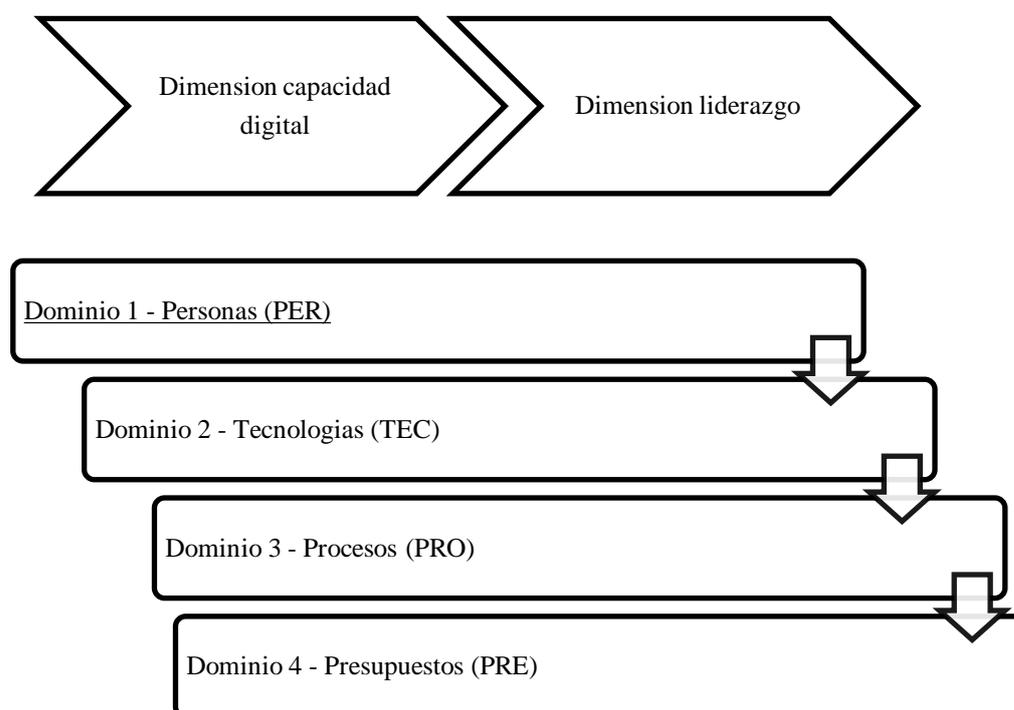
Nota. A base del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico 2016 – 2018 del MEF.

Fuente: Elaboración propia.

Según el Plan de Gobierno Digital 2021-2023, este modelo no es propio, sino que fue incorporado del modelo de transformación digital de Westerman, Bonnet y McAfee.

Figura 12

Modelo de transformación digital de Westerman, Bonnet y McAfee



Nota. Basado en McAfee (2012, 2014) denominado Indicador de Madurez Digital (IMD). (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Fuente: Elaboración propia.

b) Internacionales

- República Federal de Argentina

A nivel internacional, uno de los mejores ejemplos de eficaz y eficiente aplicación del gobierno abierto y gobierno digital se encuentra en la República Federal de Argentina. En ese país se llevó a cabo la implementación de datos

abiertos. Se incentivó su desarrollo del gobierno abierto, adicionándole un factor tecnológico orientado al gobierno digital que utilizaban los conceptos pilares del gobierno abierto que son la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la colaboración conjunta con la finalidad de mejorar el acceso a la información, la toma de decisiones y la resolución de problemas públicos de la mano de los ciudadanos, el sector privado y el sector público.

Así, se observa un eje sociocultural que implica el cambio de mentalidad y desarrollo de capacidades de los recursos humanos en las instituciones públicas y la sociedad civil, político, respecto de la decisión y colaboración de las autoridades de la ciudad y, finalmente, un cambio procedimental respecto a las instituciones que se encargan de los procesos relacionados a la apertura de los datos públicos.

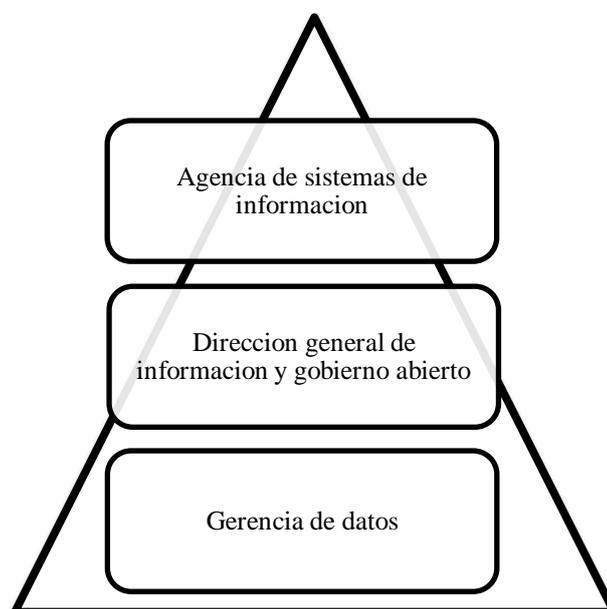
En el siguiente cuadro, la organización institucional se desarrolló a partir de la ley de acceso a la información pública que incorporó un plan de datos abiertos. Acto seguido, tuvo repercusión en la elaboración de una página web institucional denominada “data.buenosaires.gob.ar” y la creación de instituciones como el Ministerio de Modernización, la agencia de sistemas de información, la dirección general de información y la gerencia de datos públicos en los periodos 2011 y 2012. Estos fueron fundamentales para la estructuración de políticas públicas, rediseño de procesos y creación de servicio que favorecieron el incremento del valor público

En esta organización escalonada, el Ministerio de Modernización como institución lideró el cambio establecido en cuatro ejes: 1) el fortalecimiento y capacitación del capital humano de gobierno, 2) el desarrollo de un plan de modernización de la administración pública, 3) el avance en la construcción de ciudades inteligentes y 4) la implementación de una estrategia de apertura de gobierno e información a través de bases de datos (Patiño, 2014). Además de la creación de la agencia de sistemas de información que forma parte del ministerio, su labor es llevar a cabo la organización y coordinación con todas las

instituciones del gobierno, respecto de los sistemas estructurales de carácter informático para coadyuvar en la coordinación y razonabilidad del gobierno electrónico y favorecer el gobierno abierto a través de la apertura de datos; es decir, cumple una función de ente articulador.

Figura 13

Modelo de transformación digital de Westerman, Bonnet y McAfee



Nota. Basado en el modelo de transformación digital de Westerman, Bonnet y McAfee.

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, el proyecto de la ciudad de Buenos Aires también incorporó la creación de la Dirección General de Información y Gobierno Abierto, la cual se compone de tres áreas con la finalidad de generar y disgregar los datos, promover el gobierno abierto y promover soluciones y procesos de manera conjunta con las instituciones de la administración pública para elaborar proyectos de innovación de forma conjunta con la sociedad. Las áreas

mencionadas son “área de limpieza, refinamiento y construcción de bases de datos, área de promoción de la cultura de gobierno abierto y área de laboratorio” (Patiño, 2014, s. p.). Finalmente, la Gerencia de Datos adscrita a la Dirección General de Información y Gobierno Abierto es el ente encargado de llevar a cabo la publicación de los datos recopilados de las instituciones públicas y los proyectos de innovación social.

Gracias a esta iniciativa, se llevaron a cabo en la ciudad de Buenos Aires proyectos conjuntos como BA Hackaton y Buenos Aires Apps. El objetivo fue que de manera conjunta la administración, el sector privado y los ciudadanos desarrollaran herramientas digitales que usaran la base de datos de la página web de gobierno “www.data.buenosaires.gob.ar” para coadyuvar al cambio cultural y dotar de eficiencia y eficacia al gobierno abierto y gobierno digital, y como suma de ambos al nuevo modelo de datos abiertos.

Finalmente, “www.data.buenosaires.gob.ar” es una plataforma informativa de datos abiertos. Empero, permite la retroalimentación de información a través de espacios de interacción que le permite a los usuarios expresarse respecto a los asuntos de interés relacionados a la interacción con las instituciones públicas y la toma de decisiones para la solución de problemas públicos.

- **República del Uruguay**

El siglo XXI, en el marco de la sociedad del conocimiento, el desarrollo y abaratamiento de las tecnologías y el entorno digital, ha promovido de forma directa e indirecta el acceso a la información y, en ese proceso, el empoderamiento del ciudadano. Comprender el concepto de datos abiertos implica, en primer lugar, tener en cuenta que estos forman parte del modelo de gobernanza del gobierno abierto; y, en segundo término, entender que los datos y la información que producen o recopilan las organizaciones del Gobierno deben ser accesibles al menos costo posible a favor de cualquier interesado.

Una de las fortalezas de la ciudad de Montevideo radica en la tradición de desarrollo de sistemas para la recopilación de información y, en dicho entorno, la búsqueda de la información, la cual resulta relativamente fácil para buscar datos y publicarlos.

Desde la década de 1990, ya existía un incipiente interés de los ingenieros geógrafos de la ciudad por iniciar un proceso de liberación de datos destinado a usuarios especializados. Así, posterior y progresivamente, se expande su alcance al reafirmarse con la aprobación de Ley de Transparencia N.º 18831 y reforzado con una política municipal lo suficientemente simple para promover el mayor acceso de la población interesada.

A diferencia de la gran parte de políticas de Estado a nivel latinoamericano, la liberación en el acceso a los datos no parte con un enfoque *up to down*. Por el contrario, la iniciativa parte de un nivel de mandos intermedios dentro de la administración pública con el fin de resolver un problema específico para encontrar aplicabilidad en otros ámbitos y considerarla dentro de las actividades a promocionar.

Por ello, se identificaron tres actores principales: Estado, sociedad civil y emprendedores. Cada uno presentan objetivos distintos: promoción de servicios sociales, uso social de los servicios, responsabilidad pública y lucro, respectivamente. Sin embargo, todos ellos presentan un interés común: el acceso a la información de forma eficiente, oportuna y a bajo costo, a fin de poder desarrollar sus actividades.

A partir de la publicación de datos abiertos por parte del Municipio de Montevideo, se han desarrollado las siguientes iniciativas: GxBus, Acá Vamos!, Artur, GiTour, Montevideo Bus, LBS Montevideo, MonteviMap, Cómo ir?, y Dónde reciclo?

Se han desarrollado una variedad de aplicaciones basadas en el uso de la información geográfica de la ciudad, las cuales han tenido una acogida significativa por parte de los ciudadanos, facilitando el acceso a la información relevante de acuerdo a las necesidades, promoviendo un concepto como el “smart city” y fortaleciendo la participación de los actores involucrados.

Una política de datos abiertos, por el solo hecho de la publicación de los datos, no crea de forma automática un valor público ni tampoco fomenta aisladamente la participación ciudadana. Resulta necesario e indispensable una adecuada política de promoción de la accesibilidad y facilidad de la información, así como una adecuada difusión de los beneficios que se derivan del conocimiento de la misma (transparencia, cocreación de políticas públicas, participación, fiscalización de la actividad de los funcionarios públicos, entre otros).

Además, en el proceso de datos abiertos (como parte del modelo de gobierno abierto) es esencial que el Estado asuma un real compromiso en la cultura de la apertura de la información, a fin de lograr un servicio efectivo a favor de los ciudadanos.

4.2.5 Análisis de como la implementación de la gobernanza mediante el gobierno abierto y digital mejorarían los procesos de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales en el Perú

La implementación de un modelo de gobernanza mediante el desarrollo y buenas prácticas de gobierno abierto y digital mejorarán los procesos de la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales, según los siguientes efectos positivos: incremento de los niveles de confianza en las entidades de gobierno, generación de dinamismo en la gobernabilidad, fortalecimiento de los recursos humanos, fomento de innovaciones sociales y mejora del diseño de las políticas públicas.

En esa línea, la implementación de los modelos de gobierno abierto y digital, debieran de enmarcarse en la siguiente propuesta de guía metodológica, en favor de los gobiernos subnacionales.

Propuesta de guía metodológica para la implementación y consolidación del gobierno abierto y digital en gobiernos subnacionales

A. Principios

Transparencia

El principio de transparencia es un pilar fundamental para el desarrollo, implementación y consolidación de este modelo. Eso permitirá a los actores ciudadanos, privados y públicos el acceso a la información completa, disgregada y exacta, respecto de la gestión de nuestro modelo. También creará canales de comunicación eficaces y eficientes que propicie el incremento de la confianza de los ciudadanos y la sociedad civil organizada respecto de los gobiernos subnacionales.

Gestión del conocimiento

Este principio como base de nuestro modelo permitirá que los recursos humanos de los gobiernos subnacionales incrementen las capacidades técnicas y tecnológicas a través de la capacitación continua y un esquema de competencia por capacidades que generará una mejor prestación de servicios institucionales y facilitará la publicidad de la información.

Gobernanza colectiva

Principio fundamental para el modelo propuesto, ya que permitirá mejorar la sinergia que debe existir entre la los ciudadanos, la sociedad civil organizada y los gobiernos subnacionales en favor del diseño y materialización de políticas públicas de elaboración en conjunto. Esto podrá favorecer el desarrollo económico, social e institucional en los gobiernos subnacionales.

Innovación continua

Basado en este principio, el modelo propuesto aporta acciones conjuntas llevadas a cabo por la sociedad civil organizada, el sector privado y sector público, a través de las cuales se incentivará la realización de eventos que

fomenten la creación de nuevas herramientas que favorezcan el desarrollo del gobierno abierto y el gobierno digital en los gobiernos subnacionales.

B. Instituciones involucradas

Secretaría Nacional de Gobierno y Transformación Digital

El modelo le asignará a la institución la función de ente rector de supervisión, coordinación e implementación del modelo de gobierno abierto y digital, ya que será responsable de recepcionar los planes estratégicos sobre el gobierno abierto y digital, los informes trimestrales de gestión de implementación y las encuestas de satisfacción ciudadana de los gobiernos subnacionales.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Dicha institución como ente rector de planeamientos en nuestro país, tendrá asignada como función la elaboración de la guía básica para la elaboración de planes estratégicos de gobierno abierto y digital. Este será responsable de coordinar con los gobiernos subnacionales y las visitas del personal técnico que realice la evaluación de la elaboración de dichos planes.

Congreso de la República

Como institución encargada de la fiscalización y la producción normativa, se tendrá como función elaborar la ley de presupuesto para el gobierno abierto y digital, y demás normas que coadyuven a la implementación y el desarrollo del modelo. Así, se deberá crear la comisión de gobierno abierto y transformación digital cuya función será llevar a cabo los actos de fiscalización necesarios para asegurar el cumplimiento eficaz y eficiente del modelo en los gobiernos subnacionales y de las instituciones relacionadas.

Ministerio de Economía y Finanzas

En su condición como institución reguladora de la política fiscal e impulsor del desarrollo económico, la propuesta le asignará la función presupuestaria para la implementación del modelo de gobierno abierto y digital. Así, tendrá el deber de

llevar a cabo el incentivo económico a los gobiernos subnacionales, otorgándoles el 2% y 5% del presupuesto descentralizada de forma escalonada, de acuerdo al cronograma de desarrollo del presente modelo.

Conferencia Nacional de Instituciones Empresariales Privadas

Como principal exponente del sector privado, la institución tendrá la función de coadyuvar a articular a los actores, incentivar a la sociedad y difundir el modelo de gobierno abierto y digital. Así, su responsabilidad será crear y dirigir el Consejo Nacional de Gobierno Abierto y Digital, el Comité de Gobierno Abierto y Transformación Digital y realizar el Foro Nacional de Innovación en Gobierno Abierto y Digital con el fin de coadyuvar a incentivar el aspecto social y el mejoramiento de la gobernanza.

C. Enfoque estratégico

La propuesta tiene como visión incrementar los niveles de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales, utilizando los modelos de gobierno abierto y digital a fin de coadyuvar al desarrollo social y económico en los gobiernos subnacionales en el Perú.

La misión es llevar a cabo el rediseño e implementación eficaz y eficiente de los modelos de gobierno abierto y digital en los gobiernos subnacionales en un periodo máximo de cinco años con el fin de incrementar los niveles de participación ciudadana.

Para viabilizar dichas metas, se propone el alineamiento estratégico del gobierno abierto y digital con normas supranacionales vinculantes en materia del gobierno abierto tales como la Guía de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios peruanos, la Declaración de Gobierno Abierto, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, así como las vinculantes en materia al gobierno digital, algunas de las cuales son la Agenda digital para América Latina y el Caribe, la Declaración de Florianópolis y el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información.

D. Hoja de ruta de la implementación de gobierno abierto en gobiernos subnacionales

Para la implementación eficaz y eficiente del gobierno abierto es indispensable establecer un programa que aporte un orden detallado de las acciones a seguir. Por esa razón, la propuesta establece cinco etapas, a través de las cuales se implementará el gobierno abierto en los gobiernos subnacionales.

Tabla 10

Etapas para la implementación del gobierno abierto y gobierno digital en los gobiernos subnacionales

ETAPAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO Y GOBIERNO DIGITAL
PRIMERA: Cocreación
SEGUNDA: Rediseño
TERCERA: Estimulación
CUARTA: Implementación
QUINTA: Difusión

Fuente: Elaboración propia.

En la primera etapa, se realizarán reuniones técnicas con representantes de la sociedad civil organizada a fin de llevar a cabo un diagnóstico idóneo de la percepción, necesidades y propuestas de la población. Además, se fomentará el aprendizaje en conjunto respecto del gobierno abierto y gobierno digital.

En la segunda etapa, netamente de carácter institución, se realizará el diagnóstico interno respecto del gobierno abierto y se rediseñará el mismo a través del uso de las guías básicas para la elaboración de planes estratégicos de gobierno abierto y gobierno digital, proporcionadas por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Consecuentemente, la Gerencia de Planeamientos de los distintos gobiernos subnacionales deberá elaborar la propuesta del plan de implementación de gobierno abierto y gobierno digital, cuya aprobación se le asignará al Consejo Municipal para la posterior ratificación a cargo de la Secretaría Nacional de Gobierno y Transformación Digital adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

En la tercera etapa, luego de remitir el Plan estratégico de Gobierno Abierto y Plan Estratégico de Gobierno Digital a la Secretaría Nacional del Gobierno y Transformación Digital, los gobiernos subnacionales recibirán un incentivo económico cuya asignación estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Así, se utilizará a mérito de rango el nivel de participación ciudadana para llevar a cabo la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales.

En la cuarta etapa, se desarrollará la implementación del plan estratégico de gobierno abierto y plan estratégico de gobierno digital mediante su inclusión en el Plan Operativo Institucional (POI). Además, se realizará la capacitación de los recursos humanos, la adquisición de recursos tecnológicos, la creación del comité local de gobierno abierto, la digitalización de la base de datos del catastro municipal, la creación e implementación del portal web municipal 2.0, la creación del sistema de identidad digital, la creación de aplicativo telefónico "Muni digital", la implementación de la firma digital para la tramitación de solicitudes, la elaboración del informe anual de implementación de gobierno abierto e informe anual de implementación de gobierno digital y la creación del comité local de gobierno abierto y el comité local de gobierno digital a cargo de la Secretaría Nacional de Gobierno y Transformación Digital adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Finalmente, en la quinta etapa, se llevará a cabo la difusión de los beneficios y los servicios brindados por las instituciones a los ciudadanos en relación al modelo de gobierno abierto y gobierno digital. Para ello, se gestionará la creación e implementación del Foro Nacional de Gobierno Abierto y el Foro Nacional de Gobierno Digital, la creación y difusión de la campaña publicitaria nacional de implementación de gobierno abierto y gobierno digital, así como la elaboración del informe estadístico anual del gobierno abierto e informe estadístico anual del gobierno digital a cargo de la Secretaría Nacional de Gobierno y Transformación Digital adscrita a la Presidencia del Consejo de

Ministros (PCM). Adicionalmente, se llevará a cabo la creación e implementación del concurso nacional de innovación social en el gobierno abierta y gobierno digital a cargo de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) toda vez que la sociedad civil organizada y el sector privado coadyuven a la implementación del modelo de gobierno abierto.

E. Cronograma y metas de implementación

Toda propuesta contiene un espacio de tiempo dentro del cual consecuentemente se cumplen las metas propuestas. Por esa razón, la propuesta establece un periodo de 5 años y 5 etapas a través de las cuales se deberá cumplir para obtenerlas.

En la siguiente figura se puede observar claramente la cronología y las etapas de la propuesta.

Tabla 11*Cronograma de implementación del modelo de gobierno abierto y digital en los gobiernos subnacionales*

Etapas / actividades	Responsables	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
1. Cocreación						
1.01 Reuniones técnicas con la sociedad civil	Gerencia de Desarrollo Economico Local	■				
2. Rediseño						
2.1 Creacion guías básicas para la elaboración de planes estratégicos de Gobierno Abierto -Gobierno Digital	CEPLAN		■			
2.2 Elaboración de propuesta del plan de implementación de Gobierno Abierto -Gobierno Digital	Gerencia de Planeamiento		■			
2.3 Aprobación del plan de implementación de gobierno Abierto - Gobierno Digital	Consejo Municipal		■			
2.4 Ratificación del plan de implementación de gobierno Abierto - Gobierno Digital	SGTD (PCM)		■			
03. Estimulación						
3.1 Coordinación de incentivos PCM con el MEF a favor de GL en base a niveles de participación ciudadana	PCM-MEF			■		
3.2 Aprobación y emisión de Decreto supremo que aprueba transferencia de recursos a favor de GL para la implementación de pl:	MEF			■		
3.4 Actualización del POI e incorporación de transferencia al presupuesto municipal	Gerencia de Planeamiento			■		
4. Implementación						
4.1 Capacitación de recursos humanos	Gobierno Local				■	
4.2 Adquisición de recursos tecnológicos	Gobierno Local				■	
4.3 Creación del comité local de Gobierno Abierto -Gobierno Digital	Gobierno Local				■	
4.4 Creación del comité nacional de Gobierno Abierto -Gobierno Digital	SGTD (PCM)				■	
4.5 Digitalización de la base de datos del catastro municipal	Gobierno Local				■	
4.6 Creación e implementación del portal web municipal 2.0	Gobierno Local				■	
4.7 Creación del sistema de identidad digital	Gobierno Local				■	
4.8 Creación de aplicativo telefonico "Muni digital"					■	
4.9 Implementación de la firma digital para la tramitación de solicitudes	Gobierno Local				■	
4.10 Elaboración del informe anual de implementación Gobierno Abierto -Gobierno Digital	Gerencia de Planeamiento				■	
5. Difusión						
5.1 Creación e implementación del foro nacional de Gobierno Abierto -Gobierno Digital	SGTD (PCM)					■
5.2 Creación y difusión de la campaña publicitaria nacional de implementación de Gobierno Abierto -Gobierno Digital	SGTD (PCM)					■
5.3 Creación e implementación del concurso nacional de innovación social en gobierno abierta - digital	CONFIEP					■
5.4 Elaboración y publicación del informe estadístico anual de Gobierno Abierto -Gobierno Digital	SGTD (PCM)					■

Fuente: Elaboración propia.

F. Presupuesto de la implementación

Cabe señalar que, para la elaboración de una propuesta, es un requisito indispensable detallar el presupuesto necesario para su implementación y de dónde se tomaron los recursos económicos. Por esa razón, nuestra propuesta establece que el presupuesto se obtenga a través de la transferencia de recursos realizada en el tercer año de implementación y debe estar a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Asimismo, para llevar a cabo la transferencia, se utilizará el rango de participación ciudadana para determinar el monto de transferencia a cada gobierno subnacional. Esto permitirá establecer de forma eficaz y eficiente la periodicidad en la asignación de recursos conforme se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 12

Periodicidad de la asignación presupuestal para la implementación del gobierno abierto y digital

PERIODICIDAD DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL
1. Coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para la transferencia de recursos en base a niveles de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales.
2. Aprobación y emisión de decreto supremo que aprueba transferencia de recursos a favor de los gobiernos subnacionales para la implementación de planes de gobierno abierto y digital.
3. Actualización del Plan Operativo Institucional (POI) de los gobiernos subnacionales e incorporación de transferencia al presupuesto municipal

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

- El Perú requiere de una propuesta que establezca un modelo que permita la adecuada implementación de los modelos de gobierno abierto y digital en los gobiernos subnacionales. Dicho modelo debe articular a los ciudadanos, la sociedad civil organizada, el sector público y el sector privado, aunado a un conjunto de actividades que permitan incentivar la correcta aplicación y favorecer el incremento del nivel de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales.
- La Secretaria Nacional de Gobierno y Transformación Digital debe ser el ente rector que regule, controle, fiscalice y promueva la implementación eficaz y eficiente del modelo de gobierno abierto y digital. Por eso, se debe ampliar sus facultades para que la aplicación de ambos modelos de gobierno favorezca el incremento de la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales.
- Los instrumentos de planeamiento de gobierno abierto y digital no han sido estandarizados mediante lineamientos básicos para la implementación en los gobiernos subnacionales. Por eso, dicha estandarización debe llevarse a cabo a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico como institución encargada del planeamiento a nivel nacional en nuestro país. Por ello, es indispensable elaborar guías básicas para la implementación de los modelos que les permitan a los gobiernos subnacionales seguir una misma línea de trabajo en la elaboración de los planes de implementación de gobierno abierto y gobierno digital. Así, los ciudadanos de las diferentes localidades no serán afectados por instrumentos con distinto espíritu que lesionen su derecho a ejercer la participación ciudadana de manera equitativa en las localidades del país.
- Los gobiernos subnacionales no cuentan con un incentivo económico que les permita implementar el modelo de gobierno abierto y digital. Por esa razón, a

través del Ministerio de Economía y finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros se debe coordinar la transferencia de recursos, utilizando como rango de medición el nivel de participación ciudadana.

- La implementación del modelo de gobierno abierto y gobierno digital es sumamente importante. En tal virtud, los planes de implementación elaborados por los gobiernos subnacionales deben contemplar actividades detalladas orientadas a la capacitación de los recursos humanos, la adquisición de recursos tecnológicos, la creación de órganos de gestión, la implementación herramientas web 2.0 y los sistemas digitales que coadyuven a su desarrollo eficaz y eficiente en favor del incremento de la participación ciudadana en las localidades.
- Existe una escasa cultura digital. La brecha de acceso a las herramientas digitales e Internet dificulta el cambio de mentalidad en las instituciones públicas y la ciudadanía en general. Por eso, el sector privado, a través de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) debe desarrollar foros y concursos nacionales para motivar la interacción del sector público, privado y la ciudadanía en torno a la educación e innovación, respecto a las herramienta que coadyuven el desarrollo e implementación del gobierno abierto y digital.
- El gobierno abierto es un término polisémico (puede reflejar distintas necesidades y prioridades de los países); sin embargo, se puede afirmar que es una forma de gobernanza basada en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.
- La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública reconoce claramente al gobierno abierto como uno de los ejes transversales que sustentan la política general de gobierno al 2021. Estos se resumen en 1. integridad y lucha contra la corrupción, 2. fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, 3. crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible,

4. desarrollo social y bienestar de la población, y 5. descentralización efectiva. Asimismo, se resaltan los elementos fundamentales de los modelos de gobierno abierto y digital como la gestión de conocimientos, la transparencia y la gestión del conocimiento. Por eso, es indispensable aunar esfuerzos para el idóneo desarrollo, ya que se verá reflejado en la implementación eficaz y eficiente del modelo de gobierno abierto y digital, así como el incremento de la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales.

- La participación ciudadana es un elemento indispensable para la existencia del modelo de gobernanza de gobierno abierto y gobierno digital. La finalidad es proporcionar espacios de diálogo, colaboración permanente entre la administración pública y la sociedad civil para la creación conjunta de mejores servicios públicos, proyectos de inversión pública y el incremento de la satisfacción de las necesidades sociales.
- Existe un reconocimiento pleno de los principios reconocidos por la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto con la Constitución Política del Perú, lo que asegura que toda medida que se adopte para su implementación cuenta con el respaldo normativo más alto a nivel constitucional.

5.2. Recomendaciones

- La Secretaría Nacional de Gobierno y Transformación Digital debe ampliar sus facultades para que se coordine, dirija, evalúe y supervise el desarrollo e implementación de un eficaz y eficiente modelo de gobierno abierto y digital para favorecer el incremento de la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales.
- El Congreso de la República debe plantear una normativa pertinente para la implementación del modelo de gobierno abierto y digital, además de una comisión que promueva el desarrollo eficaz y eficiente de la normativa que favorezca el desarrollo de los modelos.
- El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, como ente rector del planeamiento, debe generar una guía básica para la elaboración de los planes de gobierno abierto y digital de los gobiernos subnacionales para coadyuvar a la formación de pilares bases de implementación de dichos modelos de gobierno.
- La sociedad civil debe unir los esfuerzos para generar espacios de encuentro capaces de favorecer el desarrollo y la creación de innovaciones sociales. De ese modo, con un mejor desarrollo e implementación del gobierno abierto y digital, se puede gozar de beneficios y establecer un cambio de cultura que les permita ejercer el derecho a la participación ciudadana de forma eficaz y eficiente mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación.
- El Ministerio de Economía y Finanzas, como ente rector la política fiscal y del desarrollo económico, debe realizar la transferencia de recursos para favorecer la implementación de planes de implementación de gobierno abierto y digital.
- Los gobiernos subnacionales deben organizar la sociedad civil con una cocreación y rediseño de los modelos de gobernanza de gobierno abierto y digital. Así, se podrá favorecer la elaboración de planes de implementación de

gobierno abierto y gobierno digital que promueva el incremento de los niveles de participación ciudadanas y, consecuentemente, la satisfacción de necesidades sociales en sus localidades.

- La Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas que, en su rol de representación del sector empresarial, deben coadyuvar el desarrollo y las implementaciones del gobierno abierto y digital, a través de la creación de foros y concursos nacionales de innovación social en materia de gobierno abierto y digital con la finalidad de incrementar los niveles de participación ciudadana, las satisfacciones de las necesidades sociales y el desarrollo económico de las localidades.

Bibliografía

- Amaris, S. (2019). *Implementación de los principios del gobierno abierto en el sector de agua potable en Colombia*. [Tesis de maestría, Universidad de Chile]. Repositorio. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/20754>.
- Alexander, O. (2019). *Gobierno abierto como mecanismo de participación ciudadana en el Distrito*. Universidad Central de Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/20625/1/T-UCE-0013-JUR-252.pdf>
- Álvaro, R. (2014). *El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vientos-de-cambio-El-avance-de-las-pol%C3%ADticas-de-gobierno-abierto-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aquije, M., López, H. y Garay, L. (2021). Participación ciudadana en los gobiernos locales: una revisión latinoamericana. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5 (5) <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/1054/1443>
- Ballon, E. (2003). *Participación ciudadana en espacios locales. Notas para un balance necesario*. Grupo propuesta ciudadana. http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd10_completo.pdf
- Briceño, R. y Ávila, O. (2014). De la participación ciudadana comunitaria a la participación ciudadana social: un enfoque de Ecosalud. *Espacio Abierto*, 23 (2), 191-218 <https://www.redalyc.org/pdf/122/12231139001.pdf>
- Bustos, Y. (2017). *Participación ciudadana en la municipalidad de Los Olivos, 2017*. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio. file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20la%20Municipalidad%20de%20los%20Olivos,_Bustos_LYR.pdf

- Carmona, S. (2017). *Democracia y Gobierno Abierto: una nueva cultura administrativa*. [Tesis doctoral, Universitat Rovira I Virgili]. Repositorio. <http://hdl.handle.net/10803/671221>
- Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo. (2009). *Carta Iberoamericana de Participacion Ciudadana en la Gestion Pública*. <https://clad.org/>: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- Chac, M. (2012). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Grupo Editorial Siglo XXI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2000). *Declaracion de Florianópolis*. <https://www.cepal.org/>: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/declaracion_de_florianopolis.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2015). *Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC 2018)*. <https://repositorio.cepal.org/>: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38886/S1500758_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Congreso de Colombia. (1986). *Estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales*. <https://www.funcionpublica.gov.co/>: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9130>
- Congreso de la Republica del Perú. (2003). *Ley Marco de Presupuesto Participativo*. www.oas.org: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res19.pdf
- Congreso de la Republica del Perú. (2002). *Ley marco de modernizacion de la gestion del Estado*. <https://www2.congreso.gob.pe/>: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/\\$FILE/02A08.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/$FILE/02A08.pdf)
- Congreso de la Republica del Perú. (2003). *Ley orgánica de municipalidades*. <https://diariooficial.elperuano.pe/>: <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0015/3-ley-organica-de-municipalidades-1.pdf>

- Congreso de la República del Perú. (2018). La Ley de Gobierno Digital. *El Peruano*.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-gobierno-digital-decreto-legislativo-n-1412-1691026-1/>
- Constitucion de la República del Ecuador. (2008). *Constitucion de la República del Ecuador* 2008. https://www.oas.org/https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Constitucion Política de Colombia. (1991). *Constitucion Política de Colombia*.
<https://pdba.georgetown.edu/https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Constitución Política de la República de Chile. (1980). *Constitución Política de la República de Chile*. [camara.cl: https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf)
- Constitución Política del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú de 1993*.
[http://www.pcm.gob.pe: http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf](http://www.pcm.gob.pe/http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf)
- Garias, S. (2017). *Democracia y gobierno abierto: una nueva cultura*. [Tesis doctoral, Universitat Rovira I Virgili]. Repositorio.
<https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/671221/TESI%20Silvia%20Carmona%20Garias.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gómez, E. (2018). *La adopción del gobierno abierto como política pública*. [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Madrid]. Repositorio.
https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/685744/ruvalcaba_gomez_edgar_alejandro.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Kusaka, M. (2020). *Gobierno electrónico y participación ciudadana en el distrito de Coishco, 2018*. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio.
<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/44406>
- Leichtle, G. (2019). *Participacion ciudadana. Avances y desafios en la legislacion nacional*. BCN. [https://www.bcn.cl: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27719/1/BCN_Participacion_Ciudadana_Legislacion_Nacional_2019_def.pdf](https://www.bcn.cl/https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27719/1/BCN_Participacion_Ciudadana_Legislacion_Nacional_2019_def.pdf)

- Lostanau, Y. (2017). *Participación ciudadana en la Municipalidad de Los Olivos, 2017*. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/10930>
- Luna, L., GIL, J. y Sandoval, R. (2015). *Avances y retos del gobierno digital en México*. Iapem. <http://ri.uaemex.mx>: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/41353>
- Mendoza, R. (2013). Delimitar gobierno abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 127 - 158.
- Miller, E. (2018). *Estrategias de gobierno electrónico y de gobierno abierto a nivel*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional del Rosario]. Repositorio. <https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2021/05/00-Tesis-Miller-Version-Final-13-12-18.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia de Chile. (2016). *Estudio para una gobernanza digital en Chile*. <https://www.alejandrobarrros.com>: <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/06/Informe-Final-Gobernanza-Digital.pdf>
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. O <https://www.ohchr.org>: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Obama, B. (2009). *Transparency and Open Government*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2014). *Draft Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>: [https://one.oecd.org/document/C\(2014\)88/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2014)88/en/pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2018). *revisión del gobierno digital en Colombia hacia un sector público impulsado por el ciudadano*. <https://colombiatic.mintic.gov.co>: https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-73971_recurso_1.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Gobierno abierto: Contexto mundial y el camino a seguir. Aspectos claves*. <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *Recomendación del Consejo sobre gobierno abierto*. <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2003). *Fomento del diálogo con la sociedad civil*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264019959-sum-es.pdf?expires=1638400162&id=id&accname=guest&checksum=C3C8A2C9FD5019DAC502A70EC2A5739B>
- Ortiz, M. (2019). Gobierno abierto como mecanismo de participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. [Trabajo de titulación, Universidad Central del Ecuador]. Repositorio.
<http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/20625/1/T-UCE-0013-JUR-252.pdf>
- Palacio Federal Legislativo. (1989). *Ley Orgánica de Regimen Municipal*. <http://www.oas.org>: http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf
- Parks, W. (1957). The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution. *The George Washington Law Review*, 26 (1), 1-22.
- Presidencia de la República de Chile. (1999). *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*. https://pdba.georgetown.edu/Decen/Chile/loc_mun.html
- Presidencia de la República de Ecuador. (2009). *Ley Orgánica del Consejo de Participación*. <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/Ley-Org-CPCS.pdf>
- Presidencia de la República de Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/DynamicPDF-1.pdf>
- Presidencia de la República del Perú. (2018). *Decreto Legislativo N.º 1412 que aprueba la Ley de Gobierno Digital*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/353216/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-gobierno-digital-decreto-legislativo-n-1412-1691026-1.pdf>
- Presidencia de la República del Perú. (2020). *Decreto de Urgencia N.º 006-2020 Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital. :*

- <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-crea-el-sistema-nacional-de-transfor-decreto-de-urgencia-n-006-2020-1844001-1/>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). *Resolucion Ministerial 119-2018-PCM - Resolucion de creacion de comite de gobierno digital*.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/155388/RM-N_-119-2018-PCM.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2011). *Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Informacion en el Perú - Agenda Digital 2.0*.
<https://portal.mtc.gob.pe/comunicaciones/tic/documentos/agendadigital20.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2018). *Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno al 2021*. El Peruano.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-general-de-gobierno-decreto-supremo-n-056-2018-pcm-1651713-2/>
- Ramírez, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 99-125.
- Sampieri, R. (2010). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill.
- Sanchez, N. (2019). *Participación ciudadana y la gestión municipal del distrito de Ate, 2019*. [Tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo]. Repositorio.
<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/54466>
- Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros - Perú. (s.f.). *Peru.gob.pe* <https://www.peru.gob.pe/estrategia.pdf>
- Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. (2011). *Acuerdo Nacional 2011 - 2019*.
<http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2020/07/Libro-Acuerdo-Nacional-2011-2019.pdf>
- Seller, E. (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. Datos Biblioteca Nacional de España:
<https://datos.bne.es/obra/XX5975170.html>

- Urquiza, J. (2019). *Gobierno electrónico y participación ciudadana en la Municipalidad de Surco, 2019*. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/39566>
- Virgilio, D. (2005). La interpretación conforme a la Constitución. Entre la trivialidad y la centralización judicial. *Cuestiones Constitucionales*, 4 - 28.
- Ymaña, K. (2015). *Redes sociales y participación ciudadana*. [Tesis de licenciatura, Universidad San Martín de Porres]. Repositorio. <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/5240>

Anexo 1: Matriz de consistencia

Preguntas	Objetivos	Variables	Metodología
<p>Pregunta general:</p> <p>¿De qué manera la implementación de la gobernanza mediante el gobierno abierto y digital mejorarían los procesos de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales del Perú?</p>	<p>Objetivo general:</p> <p>Analizar cómo la implementación de la gobernanza mediante el gobierno abierto y digital mejorarían los procesos de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales en el Perú, proponiendo una guía metodológica para la implementación y consolidación del gobierno abierto y digital en gobiernos subnacionales.</p>		<p>La presente investigación seguirá un enfoque mixto, dado que lo que se pretende es establecer un conocimiento profundo sobre los mecanismos que el Gobierno Abierto y Digital pueden brindar</p>
<p>Preguntas específicas</p> <p>➤ ¿Cómo se implementa el modelo de gobernanza mediante el gobierno abierto en el Perú?</p> <p>➤ ¿Cuál ha sido el estado situacional de la participación ciudadana entre los periodos del 2018 al 2020 en los</p>	<p>Objetivos específicos</p> <p>Describir y analizar el modelo de gobierno abierto en el Perú.</p> <p>Describir y analizar el modelo de gobierno digital en el Perú.</p> <p>Analizar el estado situacional de la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales en el Perú en el periodo 2018-2020.</p>	<p>Gobernanza territorial</p> <p>Participación ciudadana</p>	<p>Digital pueden brindar para mejorar la participación ciudadana en el Perú a nivel de gobiernos subnacionales.</p> <p>La investigación tendrá un enfoque no experimental transeccional: exploratorio-descriptivo</p>

gobiernos subnacionales en el Perú?

- ¿Cómo se implementa el modelo de gobernanza mediante el gobierno digital en el Perú?

Describir y analizar los casos exitosos de implementación de gobierno abierto y digital en gobiernos subnacionales.
