

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Estado abierto

6

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Estado abierto



El Estado abierto es fundamental para promover la participación, la transparencia y la colaboración en la gestión pública. No solo se trata de informar a la ciudadanía de lo que realiza el gobierno, sino de desarrollar canales o mecanismos de consulta ciudadana, de colaboración entre entidades tanto públicas como privadas, y de transparencia en el uso de los recursos que son de todos los ciudadanos.

Para concluir el caso de Jorge, es importante mencionar que durante todo el proceso, la municipalidad no venía brindando respuestas adecuadas respecto a las soluciones que se estaban implementando ni en la decisión de construir la escuela como una respuesta al problema de rendimiento escolar; ni cuando esta se inundó por deficiencias durante el proceso de construcción.

Uno de los aspectos por mejorar era que la municipalidad había tomado la decisión de realizar dicho proyecto y la población no había participado en ningún momento en ese proceso de decisión, alegando que, como personas involucradas en el desarrollo de su localidad, deberían estarlo. Sobre ello, es necesario indicar que, una de las funciones específicas compartidas que tienen las municipalidades en materia de educación, cultura, deportes y recreación es la siguiente: “Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos”.

Frente a esta situación, nos responderemos cómo la municipalidad podría fomentar adecuadamente el estado abierto en el desarrollo de sus funciones, considerando los principios de transparencia, integridad pública, participación ciudadana y rendición de cuentas. Y así, alcanzar la inclusión y participación de la ciudadanía en el proceso de construcción y toma de decisiones para el desarrollo y provisión de bienes, servicios y regulaciones que cubren las expectativas y necesidades de los ciudadanos.



Logro de aprendizaje

Identifica las bases del Estado abierto, así como la importancia de su integración con los componentes del modelo de gobernanza de la Política Nacional de Modernización.



Contenidos

6.1. Importancia del Estado abierto

6.2. Principios del Estado abierto

- 6.2.1. Transparencia y acceso a información
- 6.2.2. Participación ciudadana
- 6.2.3. Rendición de cuentas
- 6.2.4. Integridad pública

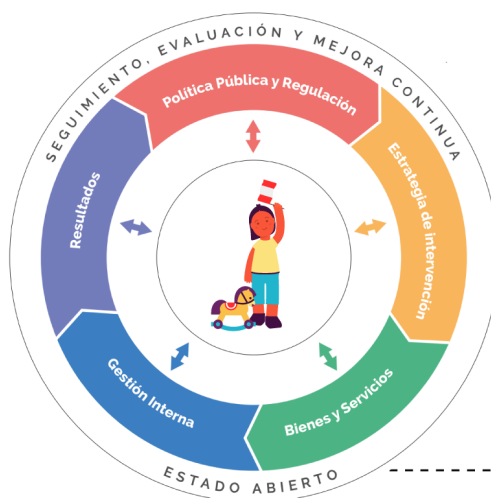
El séptimo y último componente del modelo, “Estado abierto”, es donde el Estado define su rol decisor, coordinador y prestacional, ya que se trata de un componente transversal a la gestión de los componentes de políticas públicas y regulación, estrategia, bienes y servicios, gestión interna y resultados.

Gráfico N°27: Roles decisor, prestacional y coordinador del Estado en el componente “Estado abierto”



La PNMGP

El centro son las personas.
Son las intervenciones y sus resultados las que definen a un **Estado Moderno**.



Roles del Estado

Rol decisor
Rol prestacional
Rol coordinador

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030

6.1 Importancia del Estado abierto

El Estado abierto se incorpora en el modelo ante la necesidad de abrir el Estado hacia las personas, pasando de una gestión pública que se mira a sí misma, hacia una forma de gestionar y gobernar con las personas, incorporando sus necesidades y expectativas. Para ello es fundamental contar con canales permanentes de información y comunicación.

Gráfico N°29: Mecanismos y canales de comunicación



Fuente: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

Una vez garantizados los canales de comunicación, es necesario generar acciones que promuevan la participación de las personas en el ciclo de vida de las intervenciones públicas; y ampliar el alcance de los mecanismos de integridad pública y rendición de cuentas de las entidades.

El **Estado abierto** se alinea a la finalidad del **Gobierno abierto**, el cual consiste en la **inclusión y participación de la ciudadanía en el proceso de construcción y toma de decisiones para el desarrollo y provisión de bienes, servicios y regulaciones que cubren las expectativas y necesidades de los ciudadanos**.



¿Sabías que...?

Desde el año 2011, el Estado viene realizando acciones para la incorporación del gobierno abierto en las políticas y funcionamiento del país. En el año 2012 se aprobó el primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, y en el 2013 se incorporó el Gobierno abierto como un eje transversal en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

En este modelo se pasó de nombrarlo Gobierno abierto a Estado abierto, **ya que no solo el Poder Ejecutivo es quien debe implementarlo, sino que todos los poderes**

del Estado deben realizarlo tanto el Poder Legislativo, Poder Judicial, Organismos Constitucionalmente Autónomos, Universidades Públicas y Empresas del Estado.

Por ello, la Secretaría de Gestión Pública viene promoviendo el Estado Abierto a partir de:

- Planes de Acción de Gobierno Abierto
- Foro Multiactor de Gobierno Abierto
- Comunidad de Práctica en Gobierno Abierto
- Acompañamiento para la cocreación de Planes Regionales y Locales de Gobierno Abierto

6.2 Principios del Estado abierto

Es Estado abierto cuenta con 4 principios:

Gráfico N°30: Principios del Estado Abierto



Fuente: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

Los principios de un Estado abierto se plantean a partir de la existencia de los siguientes desafíos que vivimos en el país en cuanto a su apertura con las personas:

- Mejorar la estrategia comunicacional de las entidades públicas, para articular de una manera más efectiva las intervenciones en el territorio y **facilitar el acceso y uso de la información por parte de las personas.**
- Mejorar los mecanismos e incentivos que fomenten la **participación y la rendición de cuentas**, para lo cual es crucial abordar los siguientes desafíos: la falta de comprensión sobre el concepto de gobierno abierto, la dispersión y el débil empoderamiento de la sociedad civil, así como la desconfianza de esta última en los espacios de participación disponibles;
- Fortalecer el ejercicio de la rectoría para promover los principios de **transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas**; y,

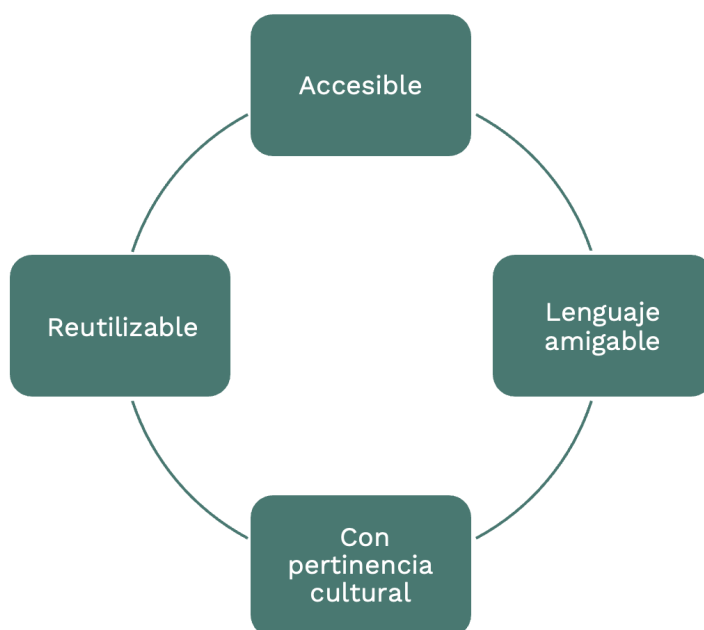
(iv) Fortalecer los esfuerzos para lograr insertar prácticas que promuevan la **integridad pública** en las entidades públicas.

A continuación, se examinan cada uno de estos principios:

6.2.1. Transparencia y Acceso a Información

El pilar “Transparencia” está basado en la Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo cumplimiento es obligatorio por parte de las entidades. El propósito de este mecanismo es que las personas puedan ejercer su derecho a la información; por lo tanto, como servidores públicos debemos comprender los retos existentes como la carga laboral frente a los beneficios de generar medios de recolección de información o compartir información con mayor transparencia a las personas.

Lo que garantiza la transparencia es que toda la información, generada por los diversos organismos, llegue al ciudadano de la manera más adecuada, es decir, que sea:



La Ley N°27806 define los principales aspectos y regulaciones necesarias, junto con los siguientes medios de divulgación y recomendaciones para su implementación en una entidad.

Divulgación proactiva:

Todas las entidades públicas, incluidas en el alcance de la ley de Transparencia, tienen la obligación de publicar de manera proactiva la siguiente información:

- Documentos oficiales (declaraciones, organigrama, procedimientos, decisiones y documentos legales);
- Información financiera y presupuestaria (presupuesto ejecutado, inversiones, así como salarios y beneficios de los empleados);
- Adquisición de bienes y servicios (proveedores, costos);
- Actividades oficiales realizadas por funcionarios de alto nivel de la entidad correspondiente y
- Cualquier información adicional que se considere pertinente.

Para acceder a esta información se tiene dos procedimientos diferentes:

Acceso virtual	Acceso directo
A través del sitio web institucional, el portal de transparencia o el portal de datos	Al acudir físicamente a la administración para consultar la información.

Para garantizar la máxima calidad posible de la información publicada de forma proactiva, se presentan las siguientes recomendaciones. ¡Revisa su estado en tu entidad!

Tabla N°20: Recomendaciones para implementar la divulgación proactiva en una entidad

Recomendación	Implementado	Por implementar
Procedimiento definido para la publicación de cada información.		
Procedimientos claros para las actualizaciones periódicas de la información que se publica.		
Auditorías internas periódicas sobre los procedimientos definidos.		
Documentos de apoyo para informar a todos los servidores públicos sobre sus obligaciones y ayudarlos a publicar toda la información requerida.		

Fuente: Elaboración propia en base a la Guía de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos, basado en la Ley de Transparencia (2021)

Divulgación reactiva:

La atención a las solicitudes de acceso a la información pública se rige por la Ley mencionada, asegurando el derecho de toda persona a solicitar y recibir información de entidades bajo su ámbito. A continuación, dos características de esta divulgación:

- Pueden realizarse de manera presencial o a través del portal de transparencia y no requieren un formulario oficial, ni especificar el documento o autoridad buscados. Cualquier medio, ya sea escrito o electrónico, es válido, así como cualquier otro procedimiento establecido por la entidad.
- Todas las entidades deben contar con un responsable designado para estas solicitudes. Si la solicitud implica una carga laboral significativa, es esencial analizar y proponer mejoras, como la implementación de un sistema de gestión documental, para garantizar la atención eficiente sin afectar las funciones principales del servidor público.

Además, es fundamental comprender y atender las **necesidades de las personas** que solicitan información. Por lo tanto, un enfoque de transparencia centrado en los ciudadanos puede contribuir al desarrollo de esta área.

Para garantizar su ejecución, se presentan las siguientes recomendaciones. ¡Revisa su estado en tu entidad!

Tabla N°21: Recomendaciones para implementar la divulgación reactiva en una entidad

Recomendación	Implementado	Por implementar
Consultar con las personas y partes interesadas para comprender mejor sus necesidades y sus expectativas.		
Establecer mecanismos para que las personas y las partes interesadas proporcionen comentarios sobre lo que se publica.		
Simplificar la experiencia de las personas que buscan información.		
Publicar información en el idioma utilizado por la comunidad.		
Integrar las demandas de las personas en estrategias de divulgación proactivas.		

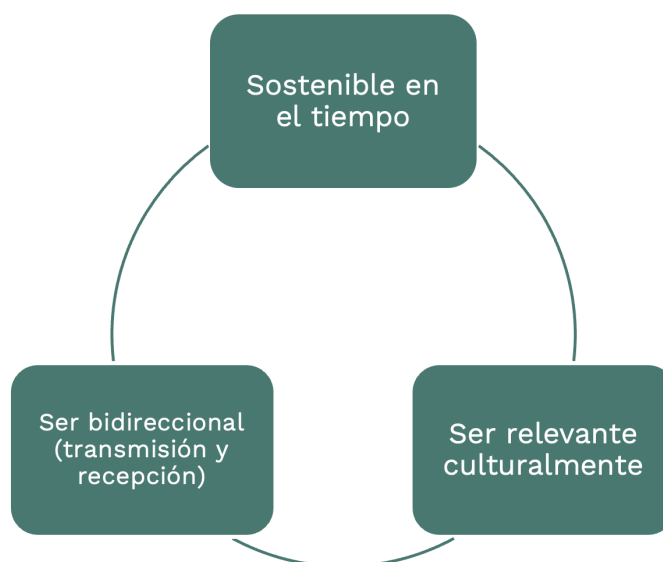
Fuente: Elaboración propia en base a la Guía de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos, basado en la Ley de Transparencia (2021)

6.2.2. Participación ciudadana

Este pilar busca promover espacios de vinculación entre las personas y el ejercicio de la entidad. En la actualidad se desarrollan procesos de participación por cumplimiento de alguna normativa, más no de forma proactiva vinculándolo a los servicios, bienes o regulaciones que brinda la entidad. El enfoque en este modelo de modernización del Estado es justamente brindar un rol más activo a la ciudadanía, y es este pilar el que está directamente relacionado a generar estos espacios.

Para fomentar la participación ciudadana en la acción pública, es necesario establecer espacios de cooperación entre el Estado y los ciudadanos. Estos espacios deben ser efectivos y aportar valor a los objetivos planteados, ya que la participación implica inversión de tiempo y expectativas por parte de las personas.

Un espacio de participación eficaz debe ofrecer oportunidades a todos los ciudadanos interesados y ser:



Ejemplo:

En el contexto de una consulta pública realizada por una municipalidad, es crucial establecer canales accesibles para que todos los ciudadanos participen. Se debe planificar la temporalidad de estos espacios, respetar la diversidad cultural y proporcionar un entorno propicio para que los ciudadanos expresen sus opiniones. La municipalidad debe garantizar respuestas y considerar activamente las opiniones recibidas, fortaleciendo así la transparencia y la legitimidad del proceso participativo.

Tabla N°22: Mecanismos de participación ciudadana

Función	Actividad
Legislativa	● Iniciativas de reforma constitucional. ● Iniciativa de formación de leyes. ● Iniciativas de normas a nivel regional y local. ● Referéndum.
Ejecutiva	A partir de las fases de política pública: ● En planeamiento: proceso de planeamiento nacional, de desarrollo concertado territorial o presupuesto participativo. ● En diseño: proceso de diseño de políticas públicas, estudios de impacto ambiental y consulta previa. ● En implementación: núcleos ejecutores, comedores populares, juntas vecinales. ● En evaluación: cabildos abiertos, audiencias públicas regionales, gestión de la calidad de servicios en el sector público.
Fiscalizadora	● Revocatoria o remoción de autoridades. ● Demanda de rendición de cuentas. ● Audiencias Públicas. ● Programas de auditoría o monitoreo realizados por los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia en base al documento *Aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú* (Contraloría General de la República, 2021)

En este sentido, se plantean algunas recomendaciones para cada etapa del proceso. Para desarrollar un proceso participativo en las entidades se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Para la planificación y preparación del proceso de participación

En la etapa de la planificación es importante hacernos preguntas que nos permitan generar un diagnóstico inicial como identificar el porqué de nuestras acciones o con quienes las vamos a trabajar. A continuación, se plantean algunas preguntas que nos ayudarán en este proceso:

Tabla N°23: Recomendaciones generales para planificar y preparar procesos de participación

Preguntas clave	Descripción
¿Por qué?	Definir objetivos Los objetivos describen qué lograr y ayudan a enfocarse en los temas importantes al planificar, ejecutar o evaluar un proceso participativo. Deben ser realistas, escritos y ampliamente compartidos y comunicados a los ciudadanos y las partes interesadas.
¿Quién?	Definir el público objetivo Realizar un análisis sistemático de ciudadanos y partes interesadas para determinar quiénes y cómo los resultados permitirán una comprensión de las funciones, sus responsabilidades y limitaciones; así como su capacidad y voluntad de contribuir a la agenda política en cuestión.
¿Cuándo?	Involucrar a ciudadanos y partes interesadas en las diferentes etapas del ciclo de políticas La participación rara vez se limita a una única instancia; suele haber diversas oportunidades de participación a lo largo del ciclo de políticas. Por lo tanto, es importante mapear claramente este ciclo para cada política, de modo que se identifiquen las etapas en las que la participación de ciudadanos y partes interesadas sea más apropiada.
¿Cómo?	Seleccionar las herramientas e identificar los recursos necesarios La selección puede considerar los siguientes factores: objetivos, público objetivo, recursos disponibles, entre otros. Revisemos algunos en detalle: ● Planificar el uso concreto de cada una de las herramientas seleccionadas. ● Basar la elección de herramientas en una comprensión clara de sus características, fortalezas y debilidades, considerar la brecha digital, entre otros. ● Sólida gestión presupuestaria y de recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia en base a la Guía de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos, basado en la Ley de Transparencia (2021)

Un último paso importante en la fase preparatoria de un proceso participativo es la **planificación de la evaluación**. Para ello es necesario definir las mediciones que se realizarán y los datos que serán recopilados durante la implementación para evaluar el cumplimiento de los objetivos.

2. Implementación y evaluación de los procesos participativos

La transparencia requiere que las entidades públicas proporcionen información sobre las contribuciones recibidas y que hagan públicas las opiniones de los participantes (en determinadas circunstancias).

Asimismo, mientras se aseguren de cumplir las políticas de protección de datos, las entidades pueden proporcionar comentarios individuales a cada uno de los ciudadanos y partes interesadas involucradas.

Gestión de reclamos

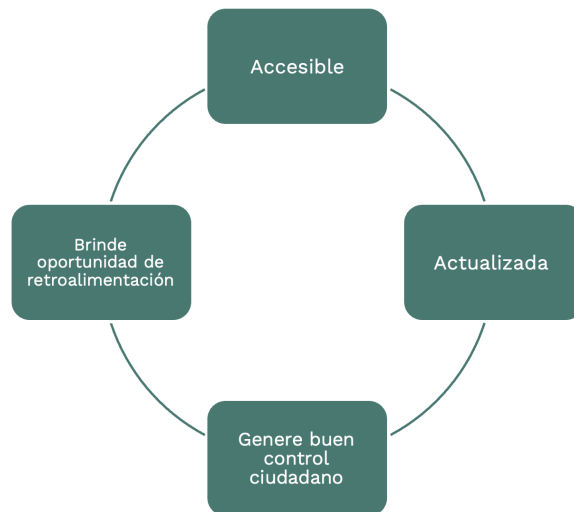
Otra herramienta transversal que permite la participación ciudadana activa es la gestión de reclamos, la cual debe ser implementada por todas las entidades públicas ya que es una oportunidad para la mejora continua. Es clave pues permite visualizar qué mejoras se pueden aplicar en la gestión, teniendo en cuenta que para crear valor público requerimos satisfacer las necesidades y expectativas de las personas.

Es así que se entiende que el reclamo es el mecanismo de participación ciudadana a través del cual las personas expresan su insatisfacción o disconformidad ante la entidad de la administración pública que lo atendió o le prestó un bien o servicio. Las áreas de un reclamo abarcan diversos aspectos, tales como el trato profesional recibido durante la atención, la calidad de la información proporcionada, el tiempo dedicado a la atención, el acceso a la prestación de bienes y servicios, los resultados obtenidos en la gestión o atención, así como la confianza generada por la entidad hacia las personas, entre otros aspectos relevantes.

La plataforma digital encargada de respaldar la gestión de reclamos lleva el nombre de “Libro de Reclamaciones”. Esta herramienta facilita tanto el registro y seguimiento por parte de los ciudadanos como la gestión integral de los reclamos por parte de las entidades. Además, posibilita la supervisión de la atención, proporciona información detallada y estadísticas esenciales para respaldar la toma de decisiones de la Alta Dirección.

6.2.3. Rendición de cuentas

Para tener un Gobierno Abierto es necesario rendir cuentas a la ciudadanía sobre los resultados que obtenemos a partir de las diferentes acciones que realiza la entidad, sobre todo si estas implican un gasto de recursos públicos. Para ello, se debe garantizar que esta rendición de cuentas sea:



Ejemplo:

Como caso, consideremos la situación en la que muchas entidades cumplen con realizar la rendición de cuentas de forma accesible y actualizada. Sin embargo, no todas permiten que se genere un buen control ciudadano. Esto se debe a que los temas tratados pueden no ser de interés general o el lenguaje utilizado puede no ser amigable para el público en general. Además, algunas entidades no presentan incentivos suficientes para que los ciudadanos participen activamente y proporcionen retroalimentación sobre la rendición de cuentas.

La legislación peruana establece un conjunto de obligaciones legales para que las autoridades proporcionen información sobre sus acciones y actuaciones, y expliquen y asuman la responsabilidad cuando sea necesario. Estas obligaciones están respaldadas por mecanismos tales como:

- Mensaje a la Nación
- Informes de rendición de cuentas (Informes de gestión)
- Audiencias públicas
- Presupuestos participativos
- Denuncias ciudadanas - todas las autoridades públicas

Es necesario mencionar que todas las autoridades públicas y los servidores públicos pueden promover y fomentar la inclusión de mecanismos de responsabilidad social para lograr un gobierno receptivo y responsable.

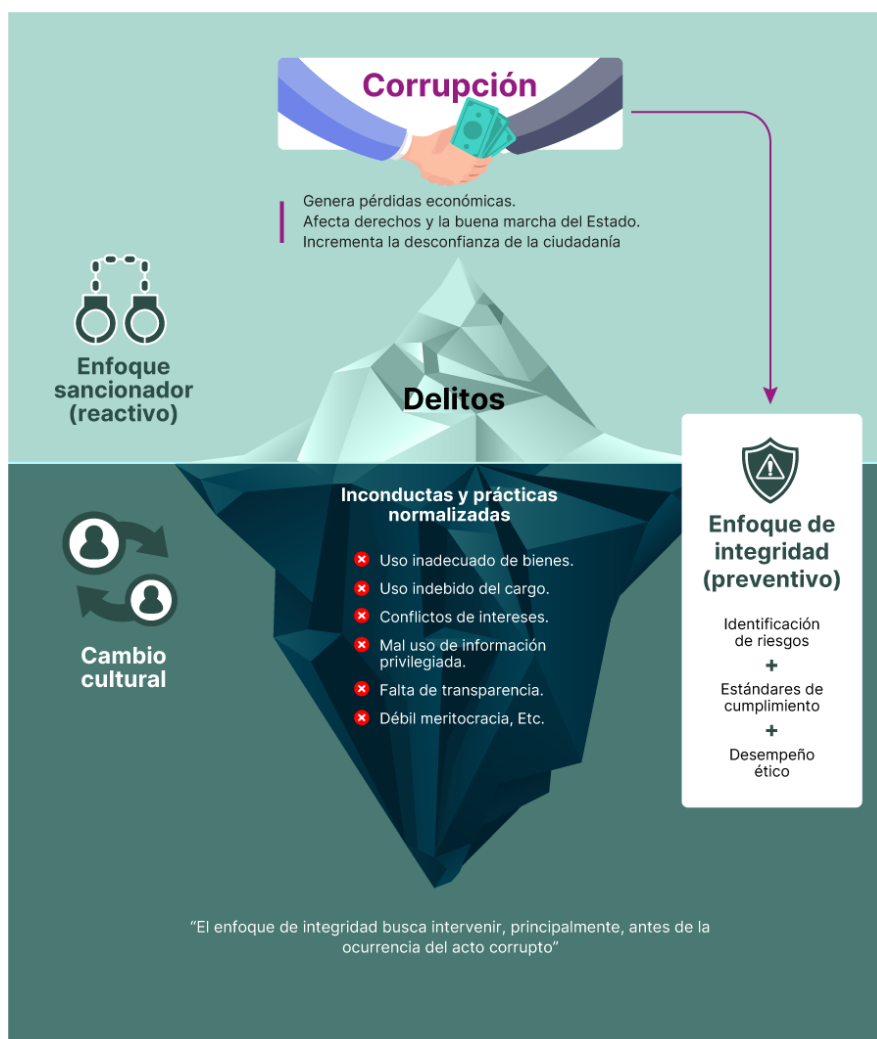
En resumen, gracias a la rendición de cuentas, las entidades públicas pueden beneficiarse en gran medida de la creación de canales de retroalimentación para que los ciudadanos brinden insumos, comentarios y quejas para mejorar las decisiones, acciones y servicios suministrados, creando relaciones más saludables que pueden contribuir a la confianza general en el gobierno.

6.2.4. Integridad pública

La integridad pública debe gestionarse dentro de la entidad de manera que se pueda garantizar un quehacer público limpio, libre de intereses particulares y lejanos a actos de corrupción.

A continuación, observa cómo el enfoque de integridad pública tiene como propósito intervenir y transformar los entornos organizacionales de las entidades del Estado de modo que se promuevan comportamientos y prácticas orientadas a proteger y priorizar el interés general.

Gráfico N°31: El enfoque de integridad para la lucha contra la corrupción



Para llevar el enfoque de integridad a la práctica y contribuir a un proceso de cambio cultural es necesario desarrollar un conjunto de acciones estructuradas con participación activa de los servidores y las entidades del Estado.

En ese sentido, promover integridad en la función pública implica que existan mecanismos efectivos que incentiven que tanto funcionarios como ciudadanos puedan denunciar, que existan sanciones efectivas a quienes cometan actos que vayan en contra de una función pública íntegra, que el servidor conozca que puede realizar y que no dentro de la administración pública, y encontrar los factores de riesgo que permitan prevenir la corrupción.



Revisemos los pilares sobre los cuales debemos promover la integridad pública en las entidades:

Tabla N°24: Recomendaciones para promover la integridad pública en las entidades

Criterios	Recomendaciones
Sistema de integridad coherente y completo	Promover el compromiso político y de la alta dirección con la integridad
	Establecer responsabilidades institucionales claras en todo el sector público.
	Adoptar un enfoque estratégico basado en la evidencia para mitigar riesgos de integridad, especialmente la corrupción.
	Establecer altos estándares de conducta centrados en el interés público y en los valores del sector público.
Cultura de Integridad Pública	Fomentar una cultura de integridad pública en colaboración con el sector privado, la sociedad civil y los individuos.
	Promover un sector público basado en el mérito y profesionalismo.
	Dedicación a los valores del servicio público y la buena gobernanza.
	Apoyar una cultura organizativa abierta que responda a las preocupaciones sobre la integridad.
Responsabilidad Efectiva	Implementar un marco de control interno y de gestión de riesgos.
	Garantizar mecanismos de aplicación que respondan adecuadamente a presuntas violaciones de normas de integridad.
	Reforzar el papel de supervisión y control externos.
	Fomentar la transparencia y la participación de partes interesadas en todas las fases del proceso político y del ciclo político.

Fuente: Elaboración propia en base a Guía de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos, basado en la Ley de Transparencia (2021)

Finalmente, con lo observado como servidores públicos se debe asegurar la implementación del Estado Abierto, mediante sus pilares, evaluando la situación actual y proponiendo mejoras en cumplimiento de la normativa y promoviendo en cada uno la participación más activa del ciudadano.

**Reto personal:**

Siguiendo los aprendizajes del componente 6: **Estado abierto** de la PNMGP al 2030, te planteamos la siguiente pregunta:

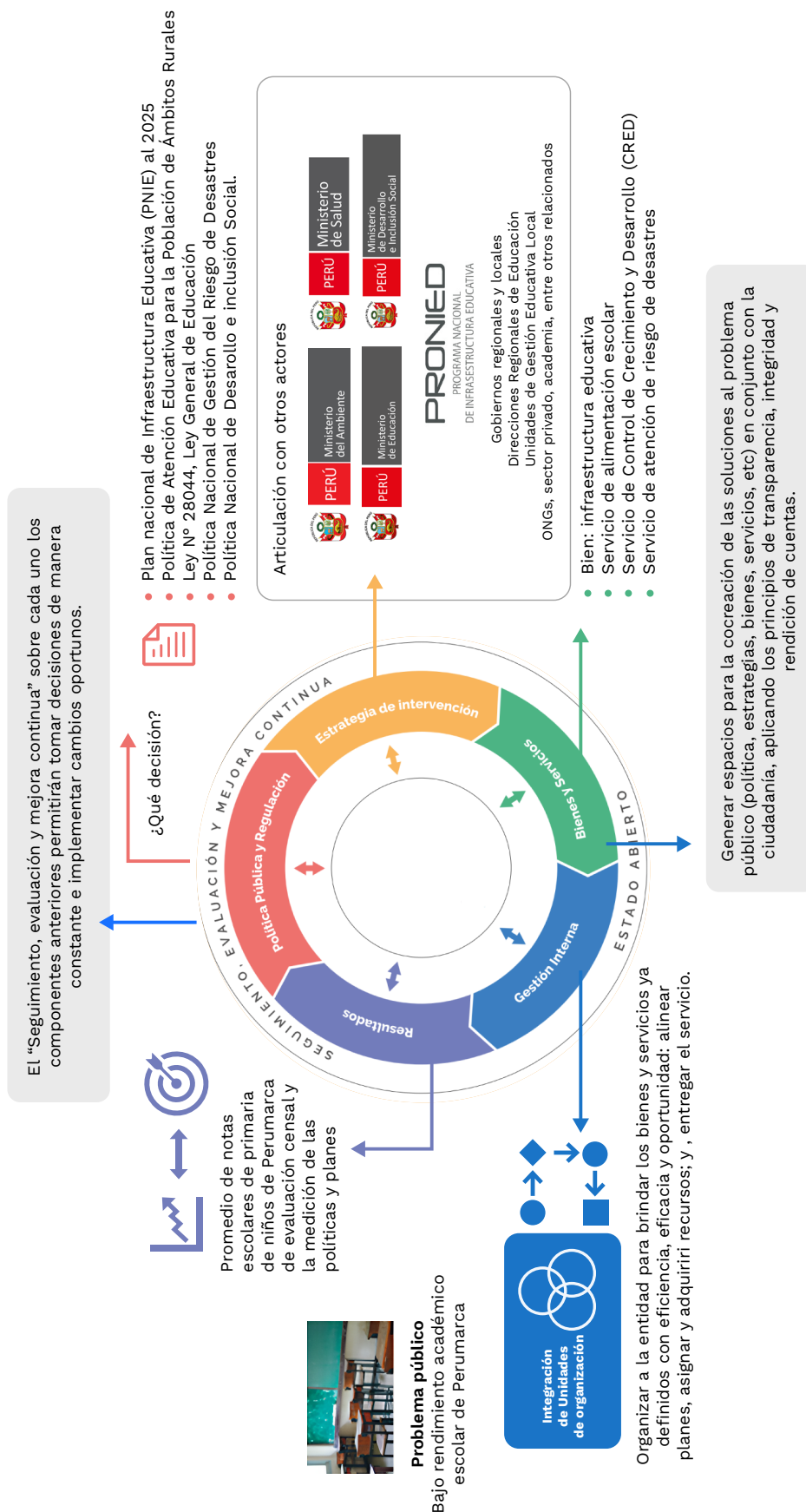
¿De qué manera a municipalidad podría desarrollar actividades para fomentar el Estado Abierto?

En este caso, la municipalidad podría impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, integrando a los padres de familia, representantes de la Unidad de Gestión Educativa Local correspondiente, de la Dirección Regional de Educación y de la misma municipalidad, a fin de establecer canales para la participación activa de la ciudadanía para concertar acuerdos y mantener informada de los avances a todas las partes.

A lo largo de todo el curso, hemos explorado cómo el modelo de la PNMGP al 2030 nos ha proporcionado directrices para orientar nuestra acción hacia la generación de valor público que esté verdaderamente alineado con la satisfacción de las necesidades de las personas. El desafío de cada servidor es poner a las personas en el centro, y los componentes nos ayudan a identificar claramente el curso de nuestras acciones. Con el objetivo de ver cómo es posible aplicarlos, queremos ilustrar cómo el problema público presentado por la comunidad de Perumarca se aborda tomando desde el modelo de modernización de la gestión pública colocando a Jorge en el centro.

Gráfico N° 32: Resumen del caso de Jorge en el modelo expuesto en PNMGP al 2030

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aplicada a al caso





Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR | Escuela Nacional de Administración Pública
Av. Cuba 699, Jesús María - 15072 - Perú / T: (511) 3900683 / www.enap.edu.pe / escuela@servir.gob.pe