INFORME DE ACREDITACIÓN EN MATERIA DE

APERTURA E INNOVACIÓN PARLAMENTARIA

Congreso Abierto



Perú Congreso de la República

OEA Más derechos para más gente

BORDE

JULIO 2019

INFORME DE
ACREDITACIÓN
EN MATERIA DE

APERTURA E INNOVACIÓN PARLAMENTARIA



“No hay más soberano legítimo que la nación;
no puede haber
legislador más legítimo
que el pueblo.”

Denis Diderot (1713-1784)

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 1

I. INTRODUCCIÓN 3

ANTECEDENTES: EL ROL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) CON LOS PODERES LEGISLATIVOS. 6

EL TRABAJO DE LA OEA CON LOS PARLAMENTOS EN EL CONTEXTO DEL SIGLO XXI 7

II. ANEXO METODOLÓGICO 11

APERTURA E INNOVACIÓN PARLAMENTARIA 14

A) SOBRE SU ACREDITACIÓN 16

B) PRINCIPIOS FUNDAMENTALES 16

C) DATOS ABIERTOS Y FORMATOS ABIERTOS 18

III. PERÚ EN SU CONTEXTO 21

1) EL SISTEMA POLÍTICO Y JURÍDICO 22

2) EL PODER LEGISLATIVO 23

3) EL DERECHO DE LA INFORMACIÓN EN PERÚ: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS 28

4) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PERÚ 30

5) LA INNOVACIÓN EN PERÚ 31

6) LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL CONGRESO DE PERÚ 32

IV. ACREDITACIÓN APERTURA E INNOVACIÓN PARLAMENTARIA EN PERÚ 35

V. CONCLUSIONES 45

VI. RECOMENDACIONES 50

VII. ANEXOS 55

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe es el resultado del proyecto de acreditación del estado de cosas que guarda el Congreso del Perú, en materia de apertura e innovación parlamentaria.

Como su nombre lo indica, su objetivo es acreditar, mediante análisis descriptivos con enfoque cualitativo, la actuación de dicha institución respecto del cumplimiento de sus deberes y obligaciones en el ámbito de la transparencia, rendición de cuentas, modernización gubernamental y participación ciudadana, que le establecen la Constitución Política y las leyes del Perú.

Lo anterior, a partir de las acciones que ha realizado para promover una cultura de co-participación y co-creación con la ciudadanía, en la toma de decisiones, basada en la generación, resguardo y publicidad de información con valor social, tendente a la construcción de conocimiento y canales de comunicación entre Estado y sociedad, aprovechando los recursos tecnológicos idóneos a su alcance.

Para ello se revisaron los instrumentos legislativos que forman parte del orden jurídico de la información, la participación ciudadana y la modernización gubernamental; así como las herramientas tecnológicas junto con las propuestas de políticas públicas existentes, a la fecha que llevamos a cabo este proyecto (julio 2019).

Las conclusiones derivadas de los análisis anteriores se correlacionaron con las experiencias de las personas usuarias de la información que publica el Congreso o, potencialmente, podría publicar; con la finalidad de proponer recomendaciones que coloquen en el centro de las mismas, a las personas, que son las beneficiarias finales de las acciones del Estado.

Se identificaron dichas necesidades a través de: entrevistas, talleres de enfoque y encuestas.

A partir de los resultados obtenidos y considerando que la apertura e innovación parlamentaria puede conceptualizarse como la progresiva transformación del enfoque desde el cual se concibe la relación del Congreso con la ciudadanía, transitando hacia un modelo de diálogo y deliberación más intenso que provoque la ubicación de ésta en el centro de las decisiones de la institución legislativa, por medio de la revalorización de la información que este genera y resguarda como un bien público cuya difusión deriva en réditos democráticos para la formación de una sociedad del conocimiento. Es posible acreditar que el Congreso del Perú ha realizado esfuerzos, que a continuación se mencionan,

para incorporar un modelo de apertura e innovación parlamentaria cuyo potencial democrático es notorio:

- Reconocimiento al más alto nivel normativo del acceso a la información y la participación ciudadana, como derechos humanos.
- Construcción de un orden jurídico específico para su regulación y la promoción de la transparencia la rendición de cuentas, la modernización gubernamental y la deliberación con la sociedad.
- Digitalización de la información del Pleno, derivado a la política Cero Papel.
- Creación de herramientas tecnológicas que habilitan espacios de información pública y comunicación con la ciudadanía, principalmente, del Parlamento Virtual Peruano.
- Creación del proyecto de Registro de Organizaciones Ciudadanas del Congreso (por implementarse).

Asimismo, es posible proponer recomendaciones para la atención de las áreas de oportunidad que se mencionan:

- Si bien existe un orden jurídico específico para dotar de capacidades operativas el ejercicio de ambos derechos, el mismo carece de garantías de seguridad jurídica o no reconoce medios efectivos para su ejercicio. Como tampoco considera un criterio estandarizado de datos abiertos y formatos abiertos.
- Igualmente, mientras que el Reglamento del Congreso reconoce en su estructura organizacional, unidades administrativas responsables de la apertura e innovación parlamentaria; su tramo de responsabilidades no es claro, con relación a otras áreas de la institución, lo que provoca duplicidad de acciones encaminadas al mismo esfuerzo.
- Así sucede con la atención de solicitudes de acceso a la información, tanto para su recepción y turno, como para su atención.
- Ante la falta de estabilidad laboral, derivado de la dependencia de los nombramientos técnico-operativos, a la coyuntura política, así como la ausencia de una política de servicio parlamentario de carrera, las interferencias de comunicación entre las áreas, sumado a la falta de actuación sistémica, provoca una amplia diversidad de información, criterios para su creación y publicidad, así como falta de continuidad en los proyectos.
- Lo que se profundiza considerando que las comisiones del Congreso cuentan con un régimen reglamentario autónomo, lo que no fomenta un equilibrio en la generación de información y heterogeneidad en sus prácticas de apertura e innovación.

Agradecemos la disposición del Congreso de la República del Perú por continuar avanzando en su consolidación como institución que actúa, tanto al exterior como al interior, bajo un modelo de apertura e innovación parlamentaria y hacerlo por vía de la colaboración internacional, a través de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de forma constructiva con organizaciones independientes como Borde Político, A.C.

Asimismo, reconocemos y valoramos el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en Perú. Gracias por el importante espacio de tiempo que brindaron para compartir sus experiencias y expresar sus necesidades en el ejercicio de sus objetivos.

I. Introducción

Las democracias, como sistemas de gobierno, exigen instituciones públicas interesadas en construir capacidades de diálogo e intercambio de experiencias con la ciudadanía para cumplir con el ideario, en el que se fundamenta, la concepción de ejercicio de poder con el que éstas se identifican: un poder político delimitado en funciones separadas y autónomas entre sí, capaces de ejercer un control y contrapeso efectivo entre ellas; integradas en su aspecto operativo por personas que busquen representar a la mayor pluralidad posible, electas por voluntad popular (directa e indirecta) para el desarrollo de los intereses generales.

Esto implica que forman parte del mandato democrático de las instituciones, cumplir con los deberes y obligaciones de:

• ***Darse a conocer.*** Tanto en el sentido de 1) hacerse presentes, a través de su accionar sustantivo cotidiano, basado en la protección y promoción de los derechos fundamentales de las personas, y por medio de decisiones que se encaminan hacia el desarrollo humano; como en el sentido de 2) asegurar el mayor acceso a información de utilidad y suficiente para saber cuáles son sus acciones, interpretar sus intenciones y comprender los acuerdos. De ello depende la construcción de un ecosistema que fomente que la

interacción entre sociedad y poder público suceda a través del conocimiento y en condiciones de la mayor horizontalidad necesaria para la defensa de intereses colectivos.

• ***Abrirse a la participación.*** El segundo sentido de darse a conocer, además de promover activos que abonen a una efectiva pedagogía de lo político y lo público, como precondiciones necesarias para que, una efectiva rendición de cuentas derive en la conformación de una contraloría ciudadana; también resulta en espacios de nueva gobernanza, es decir: en la inclusión de la sociedad civil para la co-participación en la toma de decisiones y co-creación de respuestas a problemas prioritarios.

• ***Utilizar los recursos adecuados.*** Los espacios de nueva gobernanza no suponen la sustitución de responsabilidades del Estado, por parte de otros actores que lo limiten, sino, por el contrario, de garantizar que el cumplimiento de dichas responsabilidades derive del diálogo entre tomadores de decisiones públicas y personas usuarias de las mismas. No basta, entonces, con darse a conocer o abrirse a la participación, si estos ejercicios no se realizan por los medios más efectivos para ello y se opta por otros que, aunque tradicionales y de uso común por acuerdo, resultan insuficientes para ello. Así, la democracia exige innovación, no solo tecnológica, sino también de metodologías de comunicación y de reformulación de los parámetros culturales en los que operan las instituciones; así como de reforzamiento de procesos e inteligencia institucional.

Es en ese contexto que el Congreso del Perú ha sido un actor activo en el proceso de apertura e innovación parlamentaria. Lo demuestra a nivel global, su adhesión al Open Government Partnership (OGP) y promoción de Parlamento Abierto; a nivel interamericano, su compromiso y reafirmación al Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas para mejorar la gobernabilidad y combatir la corrupción mediante nuevas tecnologías, apertura e innovación; su enérgica y dinámica participación, como primera sede y participante, del 1er Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos de Lima del 2014 y también del I Encuentro Interamericano de Jóvenes Legisladores de Lima del 2015, ambos organizados por la OEA, en el marco del Programa Interamericano de Apoyo a los Poderes Legislativos, en soporte con el Congreso del Perú.

Bajo ese mismo compromiso y en un ambiente de cordialidad, cooperación y esfuerzo, el potencial que tiene la institución legislativa del Perú en materia de innovación y apertura es de grandes dimensiones, asimismo ofrece la posibilidad de mayores avances en la atención a la necesidad de contar con un espacio público más propicio para el desarrollo de una estrategia sostenible de modernización parlamentaria entre los agentes que hacen vida en el Congreso.

Es por ello que el presente ejercicio se presenta como punta de lanza de una política integradora de esfuerzos del pasado que se robustecen en el presente, ya que constituye un punto de partida para la determinación de siguientes pasos en el camino de la apertura y la innovación, a partir de la acreditación del estado de cosas que guarda el Congreso en esas materias.

Ante una profunda pérdida de credibilidad en los Estados y en sus instituciones, de frente a la ciudadanía. Así como ante la sustitución de acuerdos democráticos por cabildeos basados en la atención de intereses particulares. Un ejercicio de esta naturaleza reorienta las acciones del órgano democrático hacia el fortalecimiento de la representación popular. Lo anterior de frente a dicho proceso, que ha venido causando la desafección del poder público, observable en la región y en otras latitudes del mundo.

Es así que, siendo el resultado del presente informe la conclusión de qué es lo que hace el Congreso de Perú en las materias señaladas, supone, por fuerza, un punto de inflexión que vincula, también, a la opinión pública a vigilar con mayor intensidad y conocimiento, el trabajo del Congreso. Pero también a divulgarlo y difundir su valor en términos de desarrollo.

Antecedentes: el Rol de la Organización de Estados Americanos (OEA) con los Poderes Legislativos

El apoyo de la OEA al proceso de modernización e innovación parlamentaria refleja la continuación de la relación estrecha entre esta organización multilateral con los poderes legislativos de sus estados miembros. La OEA, firme en su compromiso de promover el pilar democrático de la organización, cree sólidamente en la necesidad de fortalecer las capacidades de las instituciones legislativas en materias de diálogo y cooperación interparlamentaria; eficiencia y transparencia en los procesos legislativos; promoción de mayor conexión e interacción con la ciudadanía; y mejorar las capacidades técnicas de los parlamentarios.

El trabajo de la OEA con las instituciones legislativas de la región data de más de 25 años. Con la creación y fortalecimiento de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) entre 1990 – 1999, y la adopción de la Carta Democrática Interamericana en el 2001, se institucionalizaron las normas democráticas que rigen dicho pilar del sistema interamericano. Una de sus funciones claves ha sido el proporcionar apoyo y mejoramiento a los procesos legislativos de los estados miembros.

Con este fortalecimiento institucional, la OEA ha capacitado a más de 3,000 legisladores y funcionarios legislativos, así como la realización de distintos programas de fortalecimiento institucional, desarrollo de capacidades legislativas, y programas de cooperación interparlamentaria.

Notoriamente, la relación de la OEA con los parlamentos de la región es longeva y extensa. La visión de la organización está en que, mediante esta cooperación, las instituciones legislativas puedan fortalecer la democracia a través de prácticas parlamentarias más éticas, instituciones más modernas y eficientes, y proveer las capacidades necesarias para innovar al poder legislativo y su mayor acercamiento con la ciudadanía. En ese sentido, la OEA reconoce la oportunidad que tienen los parlamentos de la región en innovar y modernizar sus procesos y su institucionalidad en transparencia y ética, acercamiento con la ciudadanía, y difusión de información, a través del buen uso de nuevas tecnologías.

El Trabajo de la OEA con los Parlamentos en el Contexto del Siglo XXI

La región vive una crisis de representación que debe ser atendida. El número de democracias electorales en la región ha aumentado, pero no la calidad de estas. La falta de respuesta de algunos gobiernos frente a las demandas ciudadanas ha causado una tendencia de desafección con la democracia y sus instituciones. En las Américas, el Poder Legislativo tiende a ser la institución con la cual existe mayor desconfianza, según el Latinobarómetro, por diversas razones, como un déficit de comunicación que genera una brecha entre el ciudadano y el parlamento, y la falta de mayor cultura institucional que genera desconfianza en los procesos parlamentarios.

Sin embargo, en el contexto actual, existen oportunidades de innovación y modernización institucional a través del uso de nuevas tecnologías digitales, de comunicación e información. Por ejemplo, el uso de redes sociales ha servido a los ciudadanos a organizarse, exigir la rendición de cuentas y transparencia, y a ejercer una contraloría ciudadana activa. Cabe destacar que avanzar a una democracia digital no significa un desplazamiento del sistema de representación-participación, sino una herramienta de comunicación política que fomente la bidireccionalidad y una mayor interacción ciudadana que ayuden a mejorar la comunicación y legitimidad institucional.

Frente a los problemas de legitimidad y confianza de los parlamentos en la región, se debe promover la "apertura parlamentaria," a través de las herramientas digitales, que produzca una mayor aproximación de la ciudadanía a sus poderes legislativos. Adicionalmente, y en línea con la Declaration on Parliamentary Openness[1], se debe avanzar en el establecimiento permanente de mayor cultura de transparencia e institucionalidad; transparentar la información parlamentaria; y facilitar y permitir acceso electrónico y análisis de información.

La OEA, como organización multilateral de las Américas, promueve los instrumentos interamericanos para fomentar mayor cooperación entre los Estados Miembros en los asuntos hemisféricos. En el caso del Perú, un Estado Miembro, la organización ha cooperado con el Congreso del Perú en diversos esfuerzos y avances dirigidos a la modernización y fortalecimiento institucional.

En materia del combate a la corrupción mediante nuevas tecnologías, la OEA destaca el "Compromiso de Lima," adoptado en la VIII Cumbre de las Américas del 2018 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros.

[1] *Cfr.* https://openingparliament.org/declaration/

En ella, se rescatan promoción y/o fortalecimiento de políticas en materia de gobierno abierto, gobierno digital y datos abiertos. Además, "con el objetivo de fortalecer las políticas de apertura de información, e incrementar la capacidad de los gobiernos y ciudadanos en la prevención y el combate a la corrupción," adoptar en el marco de la OEA los principios de implementación de datos abiertos como herramienta que contribuye a la transparencia y participación ciudadana en los procesos parlamentarios.

Uno de los "caminos por recorrer" en cuanto a apertura e innovación parlamentaria que tiene el Congreso del Perú está en el fenómeno de datos abiertos. En el pasado XLIX Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, se trabajó el documento AG/doc. 5656/19, en el cual se trataron dos temas en materia de apertura e innovación: el punto VII. "Gobierno digital, abierto y transparente," y X. "Fortalecimiento e innovación en la gestión pública en las Américas".

En el primero, se reconoce la importancia de los datos abiertos como "una herramienta fundamental para combatir la corrupción desde una perspectiva de la garantía del derecho de acceso a la información" que permita mayor participación ciudadana en los asuntos de carácter público. Además, se exhorta a los Estados Miembros de la OEA a combatir la corrupción mediante mayor apertura de información y capacitación del gobierno y sociedad civil a través de los datos abiertos.

En el segundo, la OEA continúa su apoyo a los Estados Miembros a la "implementación de políticas de gobierno abierto, gobierno digital, datos abiertos, [...]" con participación de la sociedad civil y otros actores sociales. La OEA se compromete en asesorar a los Estados Miembros que lo soliciten en la realización y mejoramiento de políticas en apertura de datos, fortalecer la capacidad instalada de las instituciones, y promover mayor transparencia y participación ciudadana en los asuntos públicos mediante legislaciones efectivas en datos abiertos.

Estos instrumentos facilitan y promueven al Congreso del Perú, y otros Estados Miembros que lo soliciten, a modernizarse y profundizar la apertura a la contraloría y vigilancia ciudadana, como parte del pilar democrático del sistema interamericano, que refuerza la transparencia y ética entre los parlamentarios, así como la adopción de una cultura no solo de ética parlamentaria, sino también, en ese sentido, una cultura de datos abiertos. La OEA promueve estos mecanismos interamericanos que fortalecen dicho pilar democrático en la región, al ayudar a la relegitimación de las instituciones legislativas, y de ese modo acercarles a estas herramientas que fomentan políticas y estrategias en materia de apertura e innovación.

Considerando lo anterior, el Congreso de la República del Perú suscribió el Memorándum de Entendimiento el pasado 19 de marzo con la Secretaria General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en el marco del cual se ha llevado a cabo un estudio que acredite el grado de innovación y apertura parlamentaria de esa institución de representación popular. El presente informe es resultado de esa intención cooperativa.

Con miras a asegurar, en la mayor medida alcanzable, el desarrollo del proceso de acreditación, y bajo un modelo de colaboración y participación con sociedad civil (en congruencia con los valores que se señalaron anteriormente), la Sección de Apoyo a las Instituciones Representativas de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA, constituyó una alianza estratégica de trabajo[2], con la organización Borde Político, A.C. (BORDE), asociación civil constituida de conformidad con las leyes de México y miembro de la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA).

En atención al Memorándum de Entendimiento suscrito, se analizaron, conforme a la metodología que más adelante se detalla, las dimensiones normativas y prácticas del funcionamiento del Congreso del Perú, con la finalidad de acreditar el grado de apertura e innovación parlamentaria, así como la de proponer acciones para continuar con la institucionalización progresiva de los principios fundamentales que se contienen en las páginas de este documento y que constituyen un esfuerzo referencial para la construcción de un estándar interamericano en la materia.

El objetivo de esta iniciativa ha sido "acreditar el estado de esfuerzos existentes en el órgano legislativo peruano", respecto del modelo de apertura e innovación parlamentaria, con miras a proponer un esquema de acciones posibles para atender los espacios de oportunidad que, aún con las medidas legislativas hasta ahora realizadas, continúan pendientes de atención. Sin embargo, es oportuno precisar, que el presente informe no pretende "certificar" el estado de apertura e innovación parlamentaria del Congreso del Perú, ya que para llegar a este punto, esta institución requiere del establecimiento de una fija, continua y sostenible cultura institucional y de trabajo en equipo, que permita generar un proceso de modernización de largo plazo que implique cambios en los procesos y procedimientos legislativos. Es decir, se hace necesario, que orgánicamente y en colaboración constante y permanente entre los actores políticos y los

[2] *Esta alianza se mantiene dentro de los lineamientos que componen el Programa Interamericano de Apoyo a los Poderes Legislativos de la OEA, al "zanjar las brechas de participación entre la sociedad civil, grupos étnicos minoritarios, el sector privado, y los representantes de los parlamentos".*

equipos técnicos, se establezcan claros parámetros en materia de rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana y fortalecimiento capacidad instalada. Si bien, la certificación es un paso posible y deseado para la institución, el proceso de acreditación busca reconocer la voluntad del Congreso del Perú en apertura e innovación.

Por todo ello, agradecemos al Congreso del Perú, a su Presidente, congresista Daniel Salaverry, a la Oficialía Mayor, a los Directores de Gestión Parlamentaria y de Gestión Administrativa, respectivamente; a los Directores de las distintas áreas que integran el Congreso, a sus funcionarios, así como, a los congresistas de las distintas organizaciones representadas en el Congreso, y sus asesores, por su disposición de recibirnos, de participar en los diversos esfuerzos a los que fueron convocados y brindar información, sin la cual, no hubiera sido posible contar una base objetiva, edificada a partir de la experiencia y los datos que ésta ha generado.

Este ejercicio, sin duda, arroja criterios y prácticas que habrán de considerarse para su transferencia a otras latitudes de la región y, sobre todo, constituye una guía para que el Congreso del Perú continúe por el camino del mejoramiento progresivo de su relación con la ciudadanía, su apertura informativa y la modernización de sus procesos, tanto al exterior, como al interior. Para ello, sin duda, se requerirá de mantener la capacidad y voluntad políticas que, hasta ahora, han denotado.

II. Anexo metodológico

INFORME DE
ACREDITACIÓN
EN MATERIA DE
APERTURA E INNOVACIÓN PARLAMENTARIA



II. ANEXO METODOLÓGICO

El presente proyecto impulsado desde el propio Congreso del Perú se realizó con el sustento técnico y la supervisión de la Secretaría General de la OEA, a través de su Sección de Apoyo a las Instituciones Representativas (SAIR) bajo la ejecución, análisis y elaboración de BORDE, como organización no gubernamental e independiente.

Para su desarrollo se consultaron cuatro fuentes de información:

a. Documentos normativos que rigen la actuación del Congreso del Perú, así como su relación con la ciudadanía en materia de: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación gubernamental.

b. Experiencias y expectativas de personas usuarias de las obligaciones legales analizadas; así como de las personas funcionarias y congresistas, responsables de la comunicación institucional, la vinculación con la ciudadanía y la atención de los deberes relacionados con la información, tanto su producción, tratamiento, resguardo y, en su caso, publicación.

c. Herramientas del Congreso del Perú para el cumplimiento de las obligaciones y ejecución de buenas prácticas, en las materias de análisis.

d. Datos e información brindados por el Congreso del Perú, en respuesta a la solicitud expresa por parte de la OEA, para asegurar un mínimo contexto sobre las acciones realizadas por el órgano legislativo en materia de innovación y apertura parlamentaria.

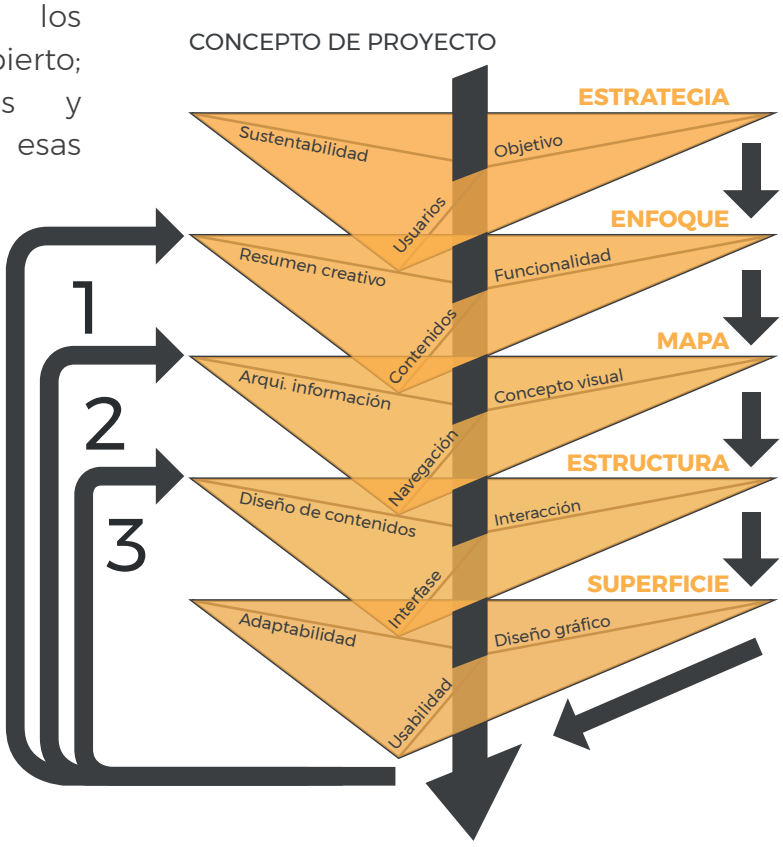
En ese sentido para arribar a las conclusiones en torno a la acreditación del grado de apertura e innovación parlamentaria, así como elaborar recomendaciones de siguientes pasos, se utilizaron las siguientes las metodologías:

- **Estudios descriptivos.** Se analizó el orden jurídico peruano en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, mejora regulatoria y buena administración; así como el sistema político al que dicha institución pertenece; con la finalidad de desarrollar un informe de acreditación, en las condiciones propias de su contexto.
- **Experiencia de Usuarios.** Con la finalidad de centrar la referida acreditación en las personas y la ciudadanía, quienes son o deberían ser, los destinatarios finales de cualquier acción gubernamental; se identificaron, al menos, cuatro potenciales grupos de usuarias:
  - Personas congresistas
  - Personal técnico/operativo del Congreso
  - Organizaciones de la Sociedad Civil
  - Medios de comunicación

A través de diferentes herramientas metodológicas como encuestas anónimas a funcionarios administrativos (436[3]) y a congresistas del Congreso del Perú (45), así como talleres de enfoque[4] (2), dirigidos a representantes de los grupos de usuarios enlistados, se identificaron datos que permiten definir un espectro de probabilidad, respecto del nivel de

aprecio y apropiación de los valores de apertura e innovación parlamentaria, así como de las necesidades y áreas de oportunidad en el aspecto de recursos humanos. También, conocer las experiencias en la ejecución de acciones desarrolladas por parte del Congreso en esos ámbitos; junto con prácticas institucionales del Congreso que pudiera promover o detener la progresiva incorporación de los principios de Parlamento Abierto; sumado a las necesidades y preocupaciones existentes en esas materias.

- **Estudios correlacionales.**[5] Con la finalidad de identificar espacios en los que se acredita la apertura e innovación parlamentaria del Congreso del Perú, se correlacionaron las variables identificadas en los estudios descriptivos y las experiencias de usuarios, mismos que constituyen la acreditación que nos ocupa.



[3] *45 de personas congresistas y 436 personal técnico y operativo. El número de congresistas atiende al total que dieron respuesta y atención a la encuesta aplicada, la cual estuvo siempre a disposición de la totalidad de ellas y ellos (130).*

[4] *Anexos: Talleres de enfoque página 69.*

[5] *Es importante destacar que estos ejercicios se realizaron con la información obtenida en entrevistas presenciales y búsquedas de gabinete por medios remotos; ya que, a pesar de que se solicitó, por vías oficiales y mediante escrito, se informará sobre las acciones implementadas en materia de apertura e innovación parlamentaria, con la finalidad de asegurar al Congreso del Perú un espacio amplio para detallar el estado de cosas que guarda en esta materia, no se recibió la respuesta conducente.*

Apertura e innovación parlamentaria

A partir de 2008 se incorporó al orden global el concepto de Gobierno Abierto (Open Government), con la iniciativa impulsada por el gobierno de Estados Unidos de América para la conformación de una Alianza Internacional del Gobierno Abierto (OGP) que promoviera, desde los centros de operación estatales, una visión renovada -por su maximización- de: transparencia, rendición de cuentas e interacción entre Estado y ciudadanía encaminada hacia una participación de ésta, más sustantiva y activa en las decisiones políticas.

En ese sentido, cabe destacar que desde la creación de la OGP, y posteriormente, de la de Parlamentos Abiertos, la OEA ha recogido y promovido una agenda orientada hacia los lineamientos de la OGP, tomando en cuenta los valores y principios que inspiran el concepto de Gobierno Abierto: innovación, apertura y transparencia efectiva que logren el mejoramiento de la rendición de cuentas, el acercamiento con la ciudadanía, la colaboración entre sectores y efectividad en las gestiones públicas.

Por ello, dentro de su promoción de marcos e instrumentos interamericanos de cooperación y su participación en apoyar a las instituciones legislativas de la región, desarrolló del Programa Interamericano de Apoyo a los Poderes Legislativos, el cual destaca y alinea como estrategia propia de la organización los objetivos de innovación, transparencia más efectiva, acceso a la información, datos abiertos, participación ciudadana, la incorporación plena de nuevas tecnologías, y la rendición de cuentas como valores del Parlamento del Siglo XXI.

La concepción de la transparencia y de rendición de cuentas con la que se contaba hasta ese momento, entendidas como meras obligaciones jurídicas, se vieron rebasadas por la demanda de conocer la verdad y fomentar la vigilancia pública, a través de más y mejor información pública: de la que ya existía y de la obligación de generar nueva bajo parámetros comunicativos distintos.

Dicha exigencia superaba con creces al modelo de reglas legales que norman la entrega de información que fuera solicitada a cualquier autoridad estatal.

El modelo referido no consideró que esa autoridad si bien se ejerce a través de una estructura institucional y legal, la misma es operativizada por un intermediario humano; es decir: una persona o un grupo de ellas, que de forma constante genera información, sin que la misma, necesariamente, cuente con una expresión documental que la resguarde y produzca datos medibles.

En tanto que las instituciones de un Estado constitucional y democrático buscan desarrollar en la práctica los proyectos de dignidad, autonomía, libertad e igualdad, su quehacer es, indudablemente, político. Tanto en lo sustancial, como en lo formal. De esta manera, si bien es cierto que el orden jurídico delimita el contenido de la Política, también lo es que las formas en que ésta se desarrolla escapan de su alcance.

La idea de apertura del Estado (no solo del gobierno, también de los poderes legislativos y judiciales) buscó superar esa visión reduccionista, para transitar hacia una concepción de la transparencia y la rendición de cuentas como la obligación ética, permeable a toda la organización institucional, de dar a conocer la labor de las instituciones a la ciudadanía y abrir espacio para que ésta participe de forma activa, constante y completa.

Postura que supone una reorientación de las labores gubernamentales, considerando a las personas usuarias de las mismas, tanto sus intereses, preferencias, necesidades y derechos, como su desarrollo.

Inscribir esta idea en el ámbito parlamentario supone una transformación del quehacer legislativo y, ante todo, una profundización de la carga representativa que éste encierra en los Estados democráticos; por tanto, la necesidad de formular una alternativa de comunicación multidireccional y un esquema de trabajo colaborativo, orientado a la participación de las personas a partir de una plataforma o espacio de acción que permita catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras estatales.

Supone, entonces, inscribir a la labor de representación política un lenguaje más claro y cercano, junto con un nuevo modelo organizativo dirigido a innovar dentro y fuera del contexto legislativo. No hablamos solo de tecnología, sino de una desarrollo humano y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público.

Un Parlamento Abierto rinde cuentas a través de una comunicación efectiva centrada en los aspectos de mayor relevancia pública, propicia el acceso a la información y la presenta de forma transparente y sencilla, para redefinir su relación con los usuarios del producto de su trabajo y generar espacios de participación que trascienda lo informativo y permitan a la ciudadanía monitorear las decisiones públicas, ser partícipes de ellas y del proceso de creación de leyes; procurando utilizar las tecnologías de la información y la comunicación, como un medio para generar ideas.

En ese orden, un Parlamento Abierto es, por definición, un Parlamento Innovador.

A) Sobre su acreditación

La innovación parlamentaria y, consecuentemente, su apertura, son procesos progresivos, por tanto, graduales y susceptibles de ser medidos. No de forma dicotómica o absoluta (todo o nada), si no en proporción a las prácticas institucionalizadas con ese fin, así como en su propio contexto, de acuerdo al modelo político del país de que se trata.

Sin duda una institución legislativa podría contar con ciertas características que permitan acreditar la total ausencia de acciones encaminadas a la innovación y apertura parlamentaria; sin embargo, la voluntad de realizarlas, acompañada de muestras materiales de la misma, por incipientes que éstas sean, permitirían formular propuestas de mejora para conseguir estos fines.

Ahora bien, atendiendo a la naturaleza polisémica del concepto de "Parlamento Abierto" y a la gradualidad, propia de cualquier proceso político, antes mencionada, es necesario establecer un horizonte referencial que permita acreditar el estado de cosas que existen en materia de apertura e innovación parlamentaria.

Con base en experiencias previas y buenas prácticas internacionales, es posible proponer un estándar declarativo para la región interamericana respecto de la progresiva apertura e innovación parlamentaria, basado en los siguientes:

B) Principios fundamentales

Garantía del derecho a conocer, mediante el acceso a la información pública. Reconocer, en el más alto nivel normativo, el derecho de acceso a la información como condición para la construcción de una sociedad del conocimiento. A través de mecanismos, sistemas, marcos normativos que brinden seguridad y certeza jurídica en el ejercicio del referido derecho, procedimientos y plataformas tecnológicas que permitan su acceso sin necesidad de justificar la solicitud e imparcialidad, de manera sistematizada, sencilla y oportuna. Así como mediante la generación de información, de todo tipo.

Participación ciudadana y rendición de cuentas. Incorporar en todo proceso de toma de decisiones, mecanismos efectivos que promuevan la integración de usuarios finales de estas actividades; a través de métodos que fomenten la pluralidad y herramientas que faciliten la supervisión por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por las correspondientes áreas de contraloría interna y los demás organismos legalmente constituidos para ello.

Máxima publicidad de la mayor información posible. Fomentar una cultura institucional en torno a la información como un bien público y no, como un activo institucional reservado para su consumo interno, que promueva la producción proactiva de información en atención a criterios de relevancia social y utilidad para las personas usuarias, mediante formatos sencillos, mecanismos de

búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos.

Especificidad de la información presupuestaria y administrativa. Publicar y divulgar, con un enfoque pedagógico adecuado culturalmente, información oportuna y detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual. Así como de la información relacionada con el proceso de aprobación del presupuesto general.

Inclusión de información sobre legisladores y servidores públicos. Promover una cultura de responsabilidad institucional sustentada en la representación popular, a través de repositorios de información sistematizada que resguarden y publiquen información detallada sobre las y los representantes, así como de las personas servidoras públicas que lo integran, incluidas la declaración patrimonial, la declaración de intereses y los comportamientos de evolución patrimonial.

Preservación de información Histórica. Publicar de forma íntegra, completa y accesible, la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico público, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.

Producción de información en formato de datos abiertos y no propietarios. Que aseguren su acceso, uso, replicabilidad y transferencia, a través de software libre y código abierto, que faciliten su descarga masiva.

Accesibilidad y difusión. Asegurar que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, se transmita en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos, con un lenguaje común y una redacción de fácil comprensión, a pesar de que ello pudiera implicar un esfuerzo extra, con oportunidad y a través de los métodos comunicativos efectivos.

Prevención de conflictos de interés. Regular, ordenar y transparentar las acciones de cabildeo. Contar con mecanismos para evitar conflictos de intereses y asegurar la conducta ética de las y los representantes.

Buena administración y aprecio por la confianza ciudadana. Crear esquemas normativos que regulen el quehacer institucional, encaminados a garantizar seguridad jurídica, certeza en la continuidad de criterios institucionales, fundados en valores democráticos, con la finalidad de promover confianza social en la institución, mediante la aprobación de leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno incluyendo la función parlamentaria y su quehacer político.

C) Datos abiertos y formatos abiertos

Tres componentes esenciales de los datos abiertos son:

Implementar estándares de diseño de bases de datos

- **Independencia:** métodos para conectarse con otras bases de datos, aplicaciones y frameworks.

- **Redundancia:** métodos para evitar la duplicación de datos e inconsistencias en la base.

- **Seguridad:** métodos de control de los accesos y peticiones.

- **Claridad:** diseño estructurado y mapeado bajo con criterios de clasificación de la información.

- **Flexibilidad:** capacidad para introducir archivos (vídeo, gráficos, archivos de imagen y texto, audio, configuraciones o relaciones entre los datos, numéricos, alfanuméricos).

- **Funcionalidad:**

o API (Application Programming Interfaces): permite a los usuarios avanzados acceder a algunos recursos internos del programa, para configurar métodos.

o Soporte multiplataforma: indica la compatibilidad entre los distintos sistemas gestores de bases de datos. Métodos para realizar búsquedas y consultas.

o Programación visual: permite crear un lenguaje con respaldo gráfico, para establecer parámetros personalizados de búsqueda.

Información de calidad

- **Disponibilidad**: garantizar que los datos son fácilmente accesibles y manejables.

- **Oportunidad**: se actualizan con una regularidad definida y el intervalo de tiempo entre la recopilación y el procesamiento de los datos es el óptimo.

- **Usabilidad**: los datos son relevantes y cumplen con estándares de datos abiertos.

  - Se encuentran en rango o valores conocidos, aceptables o lógicos.

  - Son fáciles de usar, compilar y conectar con otras interfaces o bases de datos.

- **Confiabilidad**: los datos son auditados regularmente.

- **Exactitud**: los datos proporcionados son precisos y su representación refleja el estado real de la información de origen.

- **Consistencia:**

  - Sus conceptos, dominios de valor y formatos deben coincidir.

  - Guardan su historial de cambios.

  - Son consistentes o verificables.

- **Integridad**:

  - El formato de los datos es claro y cumple con estándares de seguridad.

  - Son consistentes y guardan integridad estructural en la base de datos.

  - Los datos son consistentes con la integridad del contenido.

- **Completitud**:

  - La deficiencia de un componente no afecta el uso de los datos para componentes múltiples.

  - La deficiencia de un componente no afecta la precisión y la integridad de la base de datos.

Estándar de Datos Abiertos [6]

Un modelo de construido bajo un estándar de datos abiertos tiene el objetivo de compartir e intercambiar información con mayor eficiencia. Se trata de un conjunto de reglas para convertir organizaciones heterogéneas en un vocabulario y una semántica estandarizada y de calidad. Dicha estandarización implica adaptaciones de la arquitectura software y las bases de datos, con el objetivo de:

- Publicar e iterar para mejorar la divulgación paso a paso
- Estructura simple y extensible
- Crear y publicar registros de resumen y numéricos por cada etapa del proceso legislativo o administrativo
- Objetos reutilizables: organizaciones, información de documentos (fecha de creación, creador, historial de modificaciones)
- Datos y documentos recomendados a nivel básico, intermedio y avanzado
- Crear y fomentar una comunidad creciente de usuarios y una gama de herramientas de código abierto

[6] *Cfr CARTA INTERNACIONAL DE DATOS ABIERTOS: https://opendatacharter.net/principles-es/*

III. Perú en su contexto

INFORME DE
ACREDITACIÓN
EN MATERIA DE
APERTURA E INNOVACIÓN PARLAMENTARIA



III. Perú en su contexto

1) El sistema político y jurídico

El artículo 43 de la Constitución Política señala[7] que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Además, especifica que su gobierno es: unitario, representativo, descentralizado y se organiza según el principio de división de funciones en los Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que el Estado peruano es un "Estado unitario y descentralizado" y no uno unitario descentralizado[8]. Mientras que el segundo se caracteriza por una descentralización de carácter sobre todo administrativo, el primero concede mayor autonomía administrativa, económica y política a los gobiernos descentralizados que lo componen, la cual, en términos del máximo órgano jurisdiccional, la Constitución también confiere a regiones y municipios.

No obstante, las particularidades del modelo de gobierno y ejercicio de poder político de Perú han producido discusiones teóricas relevantes sobre si se trata de un sistema "semipresidencialista" por el amplio margen que ejerce el Congreso para limitar decisiones tradicionalmente asignadas exclusivamente al Ejecutivo, tanto por vía del reconocimiento de facultades para iniciar procedimientos de responsabilidad política a sus integrantes, por medio de la interpelación[9] y cuestión de confianza[10]. O bien, se trata de un sistema "presidencialista parlamentarizado"por la adaptación de controles parlamentarios en aquellos reconocidos al Ejecutivo, como se observa en los supuestos de viabilidad para el ejercicio de la facultad del segundo, de disolver al Congreso[11].

a. El papel de la información en su conformación

La relación antes descrita, con independencia del valor democrático que encierra, en condiciones de desequilibrios representativos, podría generar potencial incertidumbre a la ciudadanía, por lo que el flujo de información en ambos casos -no solo entre miembros de ambos poderes sino ante todo frente a la ciudadanía- es precondición para la apropiación del espacio público por excelencia: el Estado.

---

[7] *La Constitución Política del Perú vigente fue promulgada en 1993.*

[8] *Cfr. http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2018/files/1._0020-2005-ai_0021-2005-ai.pdf*

[9] *Artículo 131, de la Constitución Política del Perú*

[10] *Artículos 130 y 133, de la Constitución Política del Perú*

[11] *Artículo 134, de la Constitución Política del Perú*

Por tanto, para la generación de confianza en el aparato institucional que lo opera. Como lo señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

> *El libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos; en efecto, el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción. Sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas*[12].

Ese es el sentido de relevancia de la información en la configuración del sistema político y jurídico del Perú que, en el ámbito legislativo, se logra en la medida en que éste asegure un efectivo y progresivo proceso de apertura e innovación parlamentaria, en los términos planteados al inicio de este documento, así como en atención a los principios que en las siguientes páginas se desarrollan.

2) El Poder Legislativo

Reside en el Congreso de la República del Perú (también llamado Parlamento Nacional) es unicameral y se compone de 130 congresistas. Estos son elegidos por un período de 5 años[13] de manera directa[14] y su mandato legislativo es irrenunciable[15]. La reelección inmediata de los congresistas está prohibida. Tampoco pueden ser elegidos para períodos consecutivos[16] o si no renuncian a ciertos cargos públicos, al menos, 6 meses antes de la elección[17].

---

[12] *CoIDH, Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 86 y 87*

[13] *Artículo 90, de la Constitución Política del Perú*

[14] *Artículo 2, del Reglamento del Congreso del Perú*

[15] *Artículo 94, del Reglamento del Congreso del Perú*

[16] *Esta disposición se encuentra en el artículo 90-A de la Constitución, mismo que fue adicionado mediante Ley 30906, publicada recientemente, el 10 de enero de 2019.*

[17] *Quienes aspiren a ser electos congresistas deberán renunciar 6 meses antes de la elección si son: ministros, viceministros de Estados, Contralor General; miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones; el Defensor del Pueblo, el Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, el Superintendente Nacional de Administración Tributaria; o miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad (artículo 71, de la Constitución Política del Perú).*

a) ¿Qué información genera?

Considerando sus funciones[18] y facultades[19], el Congreso genera información relacionada con:

- Procesos de aprobación de leyes y resoluciones legislativas que buscan interpretar, modificar o derogar las existentes.

- Vigilancia por el respeto de la Constitución y de las leyes y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

- Aprobación de tratados internacionales, conforme lo establece la Constitución; es decir, por ejemplo: deben ser aprobados cuando sean de las siguientes materias: derechos humanos, soberanía, defensa nacional u obligaciones financieras del Estado. Fuera de estos temas, no se requiere aprobación del Congreso[20].

- Aprobación del presupuesto y la cuenta general.

- Autorización de empréstitos, conforme a la Constitución.

- Ejercicio el derecho de amnistía.

- Aprobación de la demarcación territorial que proponga el Ejecutivo.

- Prestación de consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras, que no afecten la soberanía nacional.

- Autorización al presidente salir del país.

- Ejercicio de atribuciones de control político, por medio de la investigación[21], así como las de designaciones especiales:
  - Contralor General
  - Defensor del Pueblo
  - Miembros del Tribunal Constitucional
  - Dirección del Banco Central de Reserva

Dicha información es la base para el cumplimiento de la obligación de mantener comunicación con la ciudadanía y las organizaciones sociales para conocer sus preocupaciones y procesarlas[22], así como contribuir a mediar entre la ciudadanía y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo.

Al respecto es relevante considerar que el Congreso distingue, por un lado, el trabajo parlamentario y, por otro, el de los órganos de asesoría y administrativos; mientras que, la Comisión Permanente y el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios tienen un régimen de organización especial[23].

---

[18] *Artículos 103 a 107, de la Constitución Política del Perú*

[19] *Artículo 102, de la Constitución Política del Perú*

[20] *Artículo 56, de la Constitución Política del Perú*

[21] *Artículo 97, de la Constitución Política del Perú*

[22] *Artículo 23, del Reglamento del Congreso del Perú*

[23] *Artículo 26, del Reglamento del Congreso del Perú*

En su dimensión Parlamentaria, el Congreso se organiza de la siguiente forma:

- El Pleno

Máxima asamblea deliberativa integrada por las 130 personas congresistas, en el que se debaten y aprueban todos los asuntos concernientes al órgano legislativo. Al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentan propuesta detallando temas o proyectos de ley a debatir y aprobar. El Pleno vota, mediante mayoría simple, la inclusión de estos proyectos en la agenda legislativa; los cuales, tienen prioridad, pero también pueden dictaminarse y debatirse otros.

- El Consejo Directivo

Integrado por miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los grupos parlamentarios, denominados directivos-portavoces, elegidos por su respectivo grupo, junto a su suplente.

Su conformación procura guardar proporción similar a la que existe entre grupos parlamentarios en la distribución de escaños en el Pleno.

Sus funciones y atribuciones más relevantes son:

- Adoptar acuerdos y realizar coordinaciones para el desarrollo de las actividades del Congreso.
- Aprobar la agenda de cada sesión del Pleno, definiendo los proyectos que se tratarán en la orden del día de la sesión. Ésta la da a conocer a los congresistas 24 horas antes del inicio de la sesión.
- Aprobar los planes de trabajo legislativo, el cuadro de comisiones y cualquier otro plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y el buen funcionamiento del Congreso.
- Acordar el nombramiento del Oficial Mayor a propuesta del presidente del Congreso, dando cuenta al Pleno.
- Aprobar un calendario anual de sesiones del Pleno y de las comisiones.

Para el desarrollo de sus sesiones, el Consejo Directivo se reúne antes de un nuevo Pleno Ordinario, cuando así se acuerde o lo convoque el presidente del Congreso o a solicitud de un tercio de sus integrantes[24].

El quórum para que el Consejo Directivo sesione es la mitad más uno. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple de los presentes.

- La Junta de Portavoces

Compuesta por la Mesa Directiva y un portavoz de cada grupo parlamentario quienes cuentan con un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Le corresponde:

- Elaborar el cuadro de comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y luego por el Pleno.
- Exonerar (con la aprobación de tres quintos de los congresistas ahí representados) de

[24] *Artículo 31, del Reglamento del Congreso del Perú*

los trámites de envío a comisiones y prepublicación. En caso de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter urgente, estas exoneraciones son aprobadas por la mayoría del número legal de los congresistas ahí representados.

- Ampliar, si así se requiere, la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate.

- La Presidencia

Le corresponde dirigir las sesiones del Pleno, junto con las de la Comisión Permanente y de la Mesa Directiva. Además, tiene la atribución de:

- Firmar, con uno de los vicepresidentes, las autógrafas de las leyes, para ser enviadas al presidente de la República para su promulgación; así como, promulgar las leyes, conforme al art. 108 de la Constitución Política de Perú, en caso de que el titular del Ejecutivo no lo haga en un plazo de 15 días.

- Firmar el Reglamento del Congreso, las autógrafas de las resoluciones legislativas, los acuerdos del Congreso y las normas reglamentarias para su publicación, así como las resoluciones administrativas.

- Exigir u ordenar a los órganos del gobierno y de la administración, para que respondan los pedidos de información remitidos por los congresistas[25].

- Supervisar el funcionamiento de los órganos parlamentarios y del servicio parlamentario.

- Publicar en el Diario Oficial El Peruano el registro de los retardos e inasistencias de los congresistas.

- Los vicepresidentes reemplazan al presidente en su orden y asumirán las funciones que él les delegue.

- La Mesa Directiva

Se integra por el presidente del Congreso y tres vicepresidentes. Tiene a su cargo la dirección administrativa de:

- El Congreso;

- Los debates que se realizan en el Pleno;

- La Comisión Permanente; y

- El Consejo Directivo.

- Supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo.

- Acuerda el nombramiento de los funcionarios de más alto nivel del Congreso, a propuesta del Oficial Mayor.

- Aprueba el presupuesto y la cuenta general del Congreso antes de su presentación al Pleno.

---

25 *Es importante señalar que el artículo 96 de la Constitución del Perú establece que los congresistas pueden pedir información a los Ministros de Estado y demás organismos del Estado. La falta de respuesta ocasiona responsabilidades de ley.*

• Las comisiones

Son grupos de trabajo especializados de congresistas. Sus funciones primordiales se dividen en dos rubros: 1) estudio y dictamen de los proyectos de ley y absolución de consultas, y 2) seguimiento y fiscalización de los órganos estatales y de los sectores que componen la Administración Pública.

El Pleno aprueba el cuadro de conformación de comisiones a más tardar 5 días después de la instalación del período anual de sesiones, que comienza en julio (con excepción del Consejo Directivo, que se elige por todo el período parlamentario).

Los grupos parlamentarios presentan a la Presidencia del Congreso propuestas para cada una de las comisiones, con indicación de los titulares y accesitarios o con dichos insumos, el presidente prepara su propuesta y la acuerda con el Consejo Directivo.

Se respetan, en lo posible, las propuestas de los grupos parlamentarios y la proporcionalidad de dichos grupos. Todo congresista debe pertenecer por lo menos a una comisión, pero no a más de 5.

Existen diferentes tipos de comisiones:

1) Ordinarias: se encargan del estudio y dictamen de asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Consejo Directivo propone el número de comisiones, pero deben conformarse, al menos, 24 con relación temas señalados en el Reglamento del Congreso[26].

2) De investigación: encargadas del estudio la investigación y el dictamen de, los asuntos puestos a disposición del Congreso, sobre cualquier asunto de interés público.

3) Especiales: formadas con fines protocolarios o ceremoniales, para la realización de estudios específicos o trabajos conjuntos con el Gobierno, según acuerde el Pleno.

4) De ética parlamentaria: con la finalidad de prevenir actos contrarios a ésta y resolver, en primera instancia, las denuncias que se formulen de acuerdo con el Código de Ética.

A su interior, las comisiones están organizadas de la siguiente forma:

- Los miembros de cada comisión eligen a un presidente, un vicepresidente y un secretario, de acuerdo con el principio de proporcionalidad de los grupos parlamentarios.

- Todos los órganos tienen la obligación de informar sobre los asuntos que conocen al órgano del servicio parlamentario responsable de centralizar, sistematizar, organizar estadísticamente y publicar tal información.

[26] *Como mínimo, las siguientes comisiones ordinarias: Agraria, Ciencia, Innovación y Tecnología, Constitución y Reglamento; Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos; Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas; Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; Educación, Juventud y Deporte; Energía y Minas; Fiscalización y Contraloría; Inclusión Social y Personas con Discapacidad; Inteligencia; Justicia y Derechos Humanos; Mujer y Familia; Presupuesto y Cuenta General de la República; Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas; Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología; Relaciones Exteriores; Salud y Población; Trabajo y Seguridad Social; Transportes y Comunicaciones, y Vivienda y Construcción.*

- Los grupos parlamentarios

Los partidos o alianzas de partidos, que cuenten con mínimo 5 congresistas, constituyen un grupo parlamentario. De no alcanzar cinco representantes, serán Grupo Parlamentario Especial, sólo para efectos de presentación de proyectos de ley.

Son registrados ante el Oficial Mayor. Cada uno elige representantes, titulares y suplentes. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para sus funciones.

Cada uno deberá contar con un reglamento interno que contenga derechos y deberes de sus integrantes, quienes lo aprobarán y presentarán al Consejo Directivo.

La información que la estructura legislativa, descrita de manera general, produzca o resguarde es, por tanto, pública y su socialización garantiza los derechos humanos, en términos que establece la legislación del Perú, como a continuación se describe.

3) El derecho de la información en Perú: transparencia y rendición de cuentas

La Constitución Política del Perú, en su artículo 2, reconoce como derechos fundamentales de todas las personas: *"las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento..." así como "a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido"*.

Asimismo, para exigirlos y, en su caso, hacerlos justiciables, reconoce como una garantía constitucional, la acción de Habeas Data *"contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2°, incisos 5 y 6 de la Constitución"*.

Con la finalidad de establecer una estructura institucional y normativa que permita hacer realizable el contenido constitucional antes transcrito, el Congreso del Perú aprobó en 2003 la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo mandato y aplicación alcanza al órgano legislativo ya que en términos del diverso ordenamiento legal 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General) son entidades de la Administración Pública los Poderes de la Unión, incluyendo al Congreso del país.

Así, las entidades estatales, incluyendo al Congreso y, por tanto, a sus unidades administrativas, tanto técnicas (de servicios parlamentarios) como sustantivamente legislativas (antes descritas en razón de su integración y funciones), están obligadas por ley a hacer pública la información que generen y resguarden, salvo aquella que encuentre límites racionales y previstos en el ordenamiento jurídico de referencia; esto es, aquella que el artículo 15 de la Ley 27806 define como información secreta[27], o bien, como información reservada en términos del

[27] *De forma general, aquella relacionada con el desarrollo de estrategias y planes de naturaleza militar.*

diverso 15-A[28] e información confidencial, como la define el artículo 15-B[29].

Por el contrario, el artículo 5 de la referida norma, señala la información que deberá publicarse de oficio en los portales electrónicos de las dependencias públicas.

En ese contexto, es obligación asegurar transparencia en su actuar, así como atender los requerimientos de información que se soliciten (sin que medie "expresión de causa" para ello), por parte de un funcionario público designado por cada institución[30].

Con la finalidad de garantizar este derecho, la ley de referencia reconoce, para la protección de los derechos de los solicitantes a cuyos requerimientos de información hubieren sido denegados por la autoridad, el recurso de apelación, en caso de que las mismas fueren turnadas a un superior jerárquico.

Si frente a dicho recurso recayera una resolución en el mismo sentido (negativa de información), podrá recurrir al procedimiento contencioso administrativo o, bien, al proceso constitucional de Habeas Data, establecido en la Ley 26301.

Es de relevancia señalar que, para contextualizar el derecho de la información en Perú, respecto de la información relativa a las finanzas públicas[31], la legislación de referencia marca distinciones fundamentales.

La primera de ellas es la responsabilidad resultante para el Ejecutivo de publicar dicha información, con relación al balance del Sector Público Consolidado[32], situación que no se replica en otras materias. Asimismo, la publicación de ésta en medios electrónicos (portales web) de las instituciones públicas se considera una responsabilidad de oficio[33] que alcanza

28 *La relacionada con información sensible para la seguridad nacional, de seguridad pública y justicia.*

29 *La que pudiera referirse a la intimidad de las personas.*

30 *Último párrafo del artículo 3, de la Ley 27806.*

31 *El artículo 20 de la Ley 27806 define como "información de carácter fiscal", la relativa a la materia presupuestaria, financiera y contable del Sector Público; así como el gasto tributario, que incluye las exenciones de la base tributaria, deducciones de la renta bruta, créditos fiscales, deducciones de tasas impositivas e impuestos diferidos.*

32 *En términos de lo establecido en el Anexo de definiciones de la Ley 27245, de Prudencia y Transparencia Fiscal, se considera Sector Público Consolidado al conjunto de todas las entidades públicas, que son: instituciones y organismos del Gobierno Central, del Gobierno Regional y demás instancias descentralizadas, creadas o por crearse, incluyendo los fondos, sean de derecho público o privado, las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario, así como los organismos constitucionalmente autónomos. Se excluye únicamente a los Gobiernos Locales y a sus instituciones, organismos o empresas, salvo mención expresa en la Ley, al Banco Central de Reserva del Perú y a la Superintendencia de Banca y Seguros.*

33 *En términos del artículo 22 de la Ley 27806, esta información es: 1. presupuesto, especificando los ingresos, gastos, financiamiento, y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales vigentes. 2. Proyectos de inversión pública en ejecución, especificando: el presupuesto total de proyecto, el presupuesto del período correspondiente y su nivel de ejecución y el presupuesto acumulado. 3. Información de su personal especificando: personal activo y, de ser el caso, pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, sean éstos nombrados o contratados por un período mayor a tres meses en el plazo de un año, sin importar el régimen laboral al que se encuentren sujetos, o la denominación del presupuesto o cargo que desempeñen; rango salarial por categoría y el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones, y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no. 4. Información contenida en el Registro de procesos de selección de contrataciones y adquisiciones, especificando: los valores referenciales, nombres de contratistas, montos de los contratos, penalidades y sanciones y costo final, de ser el caso. 5. Progresos realizados en los indicadores de desempeño establecidos en los planes estratégicos institucionales o en los indicadores que les serán aplicados, en el caso de entidades que hayan suscrito Convenios de Gestión.*

también al Congreso del Perú.

Lo anterior, con independencia de la información que señala el artículo 5 de la Ley 27806, habrán de publicar las entidades de la Administración Pública, en sus portales electrónicos, bajo la acotación de hacerlo progresivamente y de acuerdo con su presupuesto.

Por otra parte, la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General, establece en su artículo 30, que cada entidad de la Administración Pública, incluyendo al Congreso, deberá emitir su Texto Único de Procedimientos Administrativos, en el que establezca los requerimientos y condiciones para la ejecución de procedimientos que la ciudadanía podrá accionar ante dichas instituciones.

En el caso del órgano legislativo, el TUPA define una serie de criterios para acceder a la información, diferenciados, principalmente, respecto de la unidad administrativa a la que debe dirigirse la solicitud de acceso correspondientes, en razón de la responsabilidad de generarla o resguardarla[34].

Finalmente, el Congreso del Perú tiene una doble responsabilidad en esta materia. Además de ser una institución obligada, en términos del orden jurídico de la transparencia y rendición de cuentas, a brindar información, rendir cuentas mediante la publicación oficiosa de aquella en materia de finanzas públicas y atender los requerimientos de transparencia específicos que se formulen por parte de la ciudadanía; el órgano legislativo es también una institución de vigilancia del Ejecutivo quien, por vía del Consejo de Ministros[35], deberá enviar anualmente un informe sobre las solicitudes de información atendidas y no atendidas.

4) La participación ciudadana en Perú

La Constitución Política del Perú reconoce, en el mismo artículo 2 numeral 17, como un derecho humano *"participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum"*.

Derecho cuyo ejercicio encuentra cauces institucionales mediante los mecanismos reconocidos en el diverso constitucional 31, que son: *"referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas"*.

Estos mecanismos se instrumentan mediante la Ley 26300, sobre los Derechos de Participación y Control Ciudadano.

---

[34] *Cfr.*

http://www.congreso.gob.pe/Docs/Archivo/files/normativas/res_058-2007-2008-om-cr[1].pdf

[35] *El Consejo de Ministros está constituido por los ministros reunidos quienes llevan la dirección y gestión de los servicios públicos (CPP, art. 119). Es el Presidente de la República quien nombra y remueve tanto al presidente del Consejo como al resto de los ministros (artículo 122, constitucional); no obstante, la Constitución Política del Perú no otorga a estos un papel de total subordinación ante aquel, pues determina que los actos del Presidente que carecen de refrendación ministerial son nulos (artículo 120, constitucional) y que los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan (artículo 128, constitucional).*

A pesar de la especificidad de los mecanismos para el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos. La participación ciudadana se entiende también como un sustantivo que busca asegurar, junto con el actuar de las autoridades, el correcto funcionamiento de la Administración Pública; el cual, está directamente vinculado con el acceso a la información, como lo reconoce la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General.

Una tercera acepción normativa de participación ciudadana es el de adjetivo en el que se sustenta la modernización del Estado que, como lo establece el artículo 4, de la Ley 27658, de Modernización de la Gestión Pública, que señala que el referido proceso (de modernización) *"tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos". Esto es, "alcanzar un Estado: a) al servicio de la ciudadanía, b) con canales efectivos de participación ciudadana, c) descentralizado y desconcentrado, d) transparente en su gestión, e) con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados, así como f) fiscalmente equilibrado".*

5) La innovación en Perú

Como se advierte de lo anterior, el Congreso del Perú aprobó un ordenamiento legal que busca sentar las bases jurídicas para transitar hacia un modelo de modernización que, por su contenido, busca lograrse mediante la innovación tanto cultural, como de ejercicio de poder y en los mecanismos de comunicación, información y respuesta, mediante el uso de tecnologías.

En el numeral 5 de la ley citada se establece, como acción fundamental y prioritaria en la que habrá de sustentarse el proceso de innovación, la *"institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado".*

De forma preliminar dicha acción fundamental, sumada a la de *"concertación, con la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas, diseñando una visión compartida y planes multianuales, estratégicos y sustentables"*, permite afirmar que el Congreso del Perú cuenta con pautas jurídicas, aprobadas por dicha institución pública, para lograr el estándar de apertura e innovación parlamentaria que se contienen en los principios fundamentales.

Es relevante destacar que dicha Ley Marco no considera, expresamente, la publicidad de la información pública en datos abiertos, a través de formatos abiertos, como un valuarte sustancial del proceso de modernización de la gestión estatal; situación que tampoco se advierte en el reglamento del ordenamiento referido.

No obstante, esta materia sí encuentra asidero normativo en las obligaciones del Poder Ejecutivo a través del Reglamento del Sistema Administrativo de la Gestión Pública, aprobado por Decreto presidencial el 19 de diciembre de 2018; así como en la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales 2017-2021, cuya finalidad es *"promover la innovación en la generación de valor público con la reutilización de los datos abiertos y contribuir en el desarrollo económico y social, para fortalecer la participación ciudadana, la innovación, colaboración y mejora de los servicios públicos en el marco de un gobierno abierto"*.

Situación que solo habría de hacerse extensiva a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos, en caso de que éstos tuviesen la voluntad de hacerlo.

6) La profesionalización en el Congreso de Perú

Durante el periodo de acreditación se ha constatado que el componente relativo al desarrollo profesional y permanencia del personal es una asignación pendiente por atender en el Congreso del Perú. En los últimos años, quizás producto de la constante fragmentación política que se vive a su interior, se han profundizado los problemas de estabilidad, permanencia, movilidad y crecimiento profesional por vía de meritocracia y procesos transparentes de reclasificación de puestos.

A lo largo de los últimos años, han quedado suspendidos procesos de reforma del estatuto de personal, o propuestas para mejorar y hacer más transparentes los procesos de contratación. Lo que ha generado que, actualmente, exista una movilización interna y rotación del personal frecuente.

Esta condición, sin lugar a dudas, ha tenido su efecto negativo en la implementación de proyectos de innovación y modernización en distintas áreas y oficinas del congreso. La falta de estabilidad laboral genera que la ejecución, sostenibilidad y seguimiento de las iniciativas innovadoras se dificulte, y por ende, no se logren medir adecuadamente sus resultados.

Por tal motivo, es indispensable generar un espacio de diálogo y negociación entre los congresistas, los funcionarios y el sindicato del Congreso, que permita la implementación de un plan de acción en materia de manejo de recursos humanos, que busque principalmente, promover y garantizar, la estabilidad, la continuidad, la meritocracia y la transparencia en la asignación de cargos y reclasificación de puestos en el Congreso.

No cabe duda que un ambiente laboral, en el cual, por una parte, no esté afectado por los cambios de mesa directiva cada año, o la movilidad –frecuente- de jefes y directores, y por otra parte, incorpore a nuevos talentos, permitirá el éxito de la gestión y el servicio legislativo peruano.

Sólo con este tipo de medidas, se podrá estimular a que directores y jefes de áreas, impulsen con mayor seguridad, propuestas para que en el corto, mediano y largo plazo, se construya una cultura institucional abierta a la innovación, modernización y fortalecimiento institucional.

Lo que hasta ahora se ha puesto de relieve es la descripción de los alcances y límites del modelo legal de la apertura e innovación institucional; sin embargo, será en su correlación con las acciones específicas, donde podrá llevarse a cabo la siguiente acreditación.

IV. Acreditación apertura e innovación parlamentaria en Perú

INFORME DE
ACREDITACIÓN
EN MATERIA DE
APERTURA E INNOVACIÓN PARLAMENTARIA



IV. Acreditación apertura e innovación parlamentaria en Perú

Como se ha reiterado desde la sede teórica de la región un derecho fundamental que carece de garantías jurídicas efectivas para su ejercicio, con independencia de que el mismo se reconozca inclusive al más alto nivel de la jerarquía normativa, corre el riesgo de reducirse a una expresión retórica. Situación que se hace extensiva a los conceptos de apertura e innovación parlamentaria.

Sin embargo, las disposiciones jurídicas marco (constitucionales y legales) no constituyen garantías suficientes para el ejercicio efectivo, sino, sobre todo la conformación de normas operativas que, de forma subsidiaria, definan claramente los medios públicos a través de los cuales

las personas podrán hacer valer sus derechos, acompañado de aquellas que rijan la labor institucional con la finalidad de asegurar que la operación gubernamental se dirija al desarrollo humano y a la construcción de una sociedad del conocimiento[36] en la que su relación con el Estado esté sustentada en la confianza pública, así como en la seguridad y en la certeza jurídicas.

Es en ese orden, y a partir de la base prescriptiva que suponen los principios de apertura e innovación parlamentaria antes esgrimidos, que resulta posible acreditar los avances que en la materia ha emprendido el Congreso del Perú, con base en las acciones que pueden identificarse de una búsqueda pública y,

[36] *Como se advierte de la lectura de la "Declaración de Santo Domingo: Gobernabilidad y Desarrollo en la Sociedad del Conocimiento", ésta refiere, a grandes rasgos, a un modelo de desarrollo mediante la generación de saberes científicos, tecnológicos y culturales, que han servido de fundamento para las Tecnologías de la Información y la Comunicación; fundado en el reconocimiento y respeto de la identidad y diversidad cultural y lingüística, así como de las tradiciones y las religiones, con el objetivo de promover un diálogo entre las culturas y las civilizaciones. Que reconoce a las personas como eje central de las políticas que se implementan para alcanzarlo y, por tanto, como participantes y beneficiarios principal de las mismas. Por ende, son elementos fundamentales el acceso a la información y su intercambio, la producción de nuevos saberes, base una población libre y democrática. Cfr: http://www.oas.org/docs/declarations/AG-DEC-46-Dec-de-Santo-Domingo-SPA.pdf*

ante todo, del resultado de las experiencias compartidas por las personas usuarias de la información y de los medios de participación existentes, junto con la información que de manera oficial el Congreso del Perú entregó en atención a preguntas concretas sobre los avances en este ámbito, así como los resultados alcanzados con su puesta en práctica.

Como se advierte del análisis correlacional de los resultantes en los ejercicios[37] puestos en práctica durante el presente proyecto, es posible concluir que el Congreso del Perú, en materia de apertura e innovación parlamentaria, cuenta con los avances y áreas de oportunidad que a continuación se describen:

- Al exterior:

1) El Congreso del Perú ha reconocido, en la Constitución Política del país, como derechos fundamentales el acceso a la información y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Consecuentemente ha generado un marco normativo secundario con el objetivo de volverlo operativo, establecer reglas para el ejercicio de estos derechos, los supuestos y excepciones de viabilidad, medios de defensa, así como una ruta para la modernización de la gestión del Estado con una visión enfocada en la innovación para la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana sustantiva.

2) Dicho entramado normativo prevé instituciones con el mandato público de vigilar el cumplimiento de estas obligaciones jurídicas, con facultades suficientes de revisión y modificación de resoluciones que pudieran coartar los derechos antes mencionados.

- Al interior:

1) El Congreso del Perú ha implementado políticas públicas de sistematización de información que favorecen su ubicación y accesibilidad. El ejemplo más ilustrativo de ellas es la política de Cero Papel iniciada, según el personal administrativo, desde 2018, la cual, ha resultado en un proceso de digitalización de la información con la que cuenta el órgano legislativo y que derivado de su trabajo genera.

Estas medidas han provocado que, actualmente, se cuente con información suficiente que permita desarrollar criterios estadísticos para el desarrollo de mejores prácticas institucionalizadas.

2) La Mesa Directiva tiene un papel activo y fundamental en la mayoría de las decisiones del Congreso, tanto por reglamento, como por su voluntad política; lo cual le concede a esta materia (apertura e innovación parlamentaria) una especial relevancia y reforzamiento

3) Las solicitudes de acceso a la información a las que se refiere la Ley 27806 multicitada, son atendidas de forma recurrente por la Dirección General Parlamentaria, quien turna a las áreas correspondientes los requerimientos presentados. Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 3, de la norma referida.

[37] *Anexo (encuestas) página 55. Anexo (entrevistas) página 71.*

4) Por otro lado, la percepción generada al interior del Congreso es positiva respecto de la accesibilidad de la información y la efectividad de las herramientas de consulta. De las personas usuarias de la información al interior del Congreso (congresistas y personal técnico-operativo), una amplia mayoría consideran que el Congreso sí es transparente, sin embargo, podría mejorar. Y guarda relación con la apreciación respecto de la accesibilidad de las herramientas para el cumplimiento de estas obligaciones.

Sin embargo, un número considerable del personal técnico encuestado, considera que no es transparente y, por el contrario, existen importantes espacios de oportunidad para alcanzar ese objetivo; al igual que con las herramientas técnicas.

5) El Congreso cuenta con áreas administrativas especializadas en el tratamiento archivístico de la información, de participación ciudadana y desarrollo de información complementaria a la labor legislativa. Dichas áreas, y sus responsabilidades, son:

Áreas	Funciones
Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano.	Informar y orientar a la ciudadanía sobre las funciones, procesos parlamentarios y democráticos, así como promover y canalizar la participación ciudadana a través de tres ejes: o Participación ciudadana en el análisis de propuestas de ley y formulación de opiniones legislativas. o Formación cívico-política. o Atención ciudadana.
Dirección de Información y Documentación Parlamentaria	Se dedica a elaborar: o Informes sobre los temas que soliciten las comisiones, la función primordial es dar análisis y reportes sobre temas específicos. Dicha información es utilizada para desarrollo de legislación. o Resguardo de la información. o Protocolos de desarrollo de investigación.
Centro de Capacitación y de Estudios Parlamentarios	Órgano encargado de la formación académica y profesional del personal de planta que trabajan en el área legislativa, además, se encargan de formar a grupo de asesores de parlamentarios. Realizan cursos de capacitación con malla curricular divididos por categoría y función en cada órgano del Congreso. Uno de los logros de este departamento es que se ha constituido como centro de capacitación para Parlamentos de otros países como Argentina, Costa Rica y Chile; los talleres van enfocados a fortalecer a las áreas técnicas. Este centro de capacitación cuenta con dos modalidades: o Moodle: 10 cursos al año. o Presencial: 20 cursos al año. o En el último año se registraron 1500 personas.

6) Según la información entregada por la oficina encargada de la apertura participativa de la sociedad en la toma de decisiones del Congreso, se han desarrollado:

- 13 programas de capacitación ciudadana;
- Presupuesto para actividades presenciales;
- Trabaja en tres modalidades: virtual, presencial, mixta;
- Cursos de capacitación ciudadana, procedimientos parlamentarios;
- Participación activa en el proceso parlamentario (Talleres De Actividad Parlamentaria);
- Foros legislativos virtuales.

7) Igualmente, como se advierte de la revisión de la página web del Congreso se ha desarrollado contenido, tanto virtual como presencial, que busca generar acercamiento entre la institución y sus representados.

8) Destaca al respecto el Parlamento Virtual Peruano, un micrositio alojado en la página web referida y que concentra un repositorio de información como son Foros legislativos virtuales y el Boletín Parlamentario. La suscripción a este mecanismo de comunicación cuya inscripción implica envío de información sobre la agenda legislativa y que tiene habilitados espacios de opinión y consulta ciudadana.

El micrositio referido cuenta con un espacio destinado al envío de peticiones, diseñado a través de un formulario de acceso inmediato y contacto directo con la oficina de participación ciudadana; a través de la cual, según la información brindada por el Congreso, también recibe y turna solicitudes de información.

9) Con respecto a la vinculación y participación ciudadana, se ha impulsado la creación del Registro de Organizaciones Ciudadanas del Congreso de Perú; cuya implementación aún pendiente, se encuentra supeditada a la labor de un área distinta a la de su creación y operación.

10) Se han promovido acciones de capacitación encaminadas a promover el liderazgo digital por parte del Congreso, a partir de la implementación de proyectos e iniciativas de transformación digital contando para ello con el asesoramiento de firmas de consultoría y empresas tecnológicas de primer nivel. Ejemplo de ello es el curso digital sobre "Transformación Digital en las Américas" que busca que políticos no tecnólogos puedan formarse y certificarse en la materia de la mano de las empresas punteras a nivel mundial.

b. Camino por recorrer

- Al exterior:

1) A pesar de que se reconocen mecanismos de garantía del derecho de acceso a la información, tanto legales como institucionales, es necesario homologar los puntos de contacto institucionales para asegurar su cabal ejercicio, así como unificar los recursos jurídicos para su defensa podrían.

2) Es importante considerar que si bien es un acierto que la ley reconozca obligaciones oficiosas de transparencia; éstas no constituyen erogación alguna, razón por la cual carece de fundamento que el propio orden jurídico considere su atención, como un proceso progresivo sujeto a la capacidad presupuestaria.

3) Igualmente, resulta preciso incorporar a la legislación marco de modernización, así como a la relativa a la Transparencia y Rendición de Cuentas, estándares internacionales probados en otras latitudes de la región, para que la generación de la información sea en datos abiertos y su publicidad mediante formatos abiertos, como una obligación jurídica.

• Al interior:

1) Con relación al proceso de digitalización derivado de la política Cero Papel, si bien ya se ha llevado a cabo, como lo señala el personal técnico, la información no cuenta con una herramienta electrónica que funja como repositorio para su consulta, por lo que es indispensable destinar los esfuerzos necesarios para hacer públicos y accesibles la información con la que se cuenta. Asimismo, ponerla a disposición del público en datos abiertos y en formatos abiertos.

2) Las prácticas y criterios regulatorios de las comisiones que conforman el Congreso del Perú son heterogéneas, lo que puede ocasionar -como en efecto ocurre- que dos o más áreas administrativas realicen funciones contradictorias o que se destinen dos esfuerzos paralelos a las mismas funciones.

Esto deriva en una amplia diversidad, en términos de cantidad, calidad y utilidad de la información. Situación que se observa, precisamente, con los resultantes de la política de Cero Papel, ya que si bien se cuenta con información digitalizada del actuar del Pleno, no ocurre lo mismo con aquella que deriva del trabajo de las comisiones.no ocurre lo mismo con aquella que deriva del trabajo de las comisiones.

Resulta fundamental aprobar desde el máximo órgano de decisión criterios mínimos para garantizar conocimiento sobre su desempeño y sus actividades; así como criterios distintos para la conformación de procesos participativos de co-creación con sociedad civil.

3) La duplicidad de funciones y las rupturas en la comunicación entre las áreas, como circunstancia creada en un ambiente profesional sujeto a la (in)estabilidad política, sumada a la ausencia de criterios claros y replicables sobre la generación, procesamiento y publicidad de información; por ejemplo, en materia de datos abiertos y formatos para los mismos; podría derivar en la integración diferenciada de bases de datos y expresiones documentales.

Esta circunstancia se agrava cuando supedita la efectividad de los mecanismos de exigibilidad de derechos, como ocurre en materia de atención a solicitudes ciudadanas en materia de transparencia que recibe el Congreso y en la progresiva generación y fomento de acciones de vinculación con la sociedad civil.

4) Esta duplicidad de esfuerzos se advierte en el funcionamiento al interior de la estructura organizacional y operativa del Congreso, en otros ámbitos, como lo relativo a los mecanismos de interlocución con organizaciones de sociedad civil.

Por otra parte, genera información desequilibrada. Mientras que oficinas como la de participación ciudadana considera un estándar de datos abiertos en la publicación de sus responsabilidades, otra información no es pública porque no existen repositorios que la concentren y menos aún está elaborada con los mismos criterios y formatos.

5) Si bien se han realizado esfuerzos claros y patentes por asegurar la apertura e innovación parlamentaria, no existe una estrategia de modernización al interior del Congreso equivalente a la existente para el Poder Ejecutivo, que contemple también garantías jurídicas de que la información será publicada en datos abiertos, mediante formatos abiertos adecuados para su consulta, replicabilidad y generación de valor social a partir de ellos.

Por lo que es una necesidad patente alinear los esfuerzos en esa materia a los esfuerzos impulsados por el Ejecutivo, adecuarlos a las necesidades del Congreso del Perú y ponerlos en práctica.

6) Al no contarse con esfuerzos técnicos coordinados que permitan la sistematización general de información, no se cuenta con aquella que dé constancia de resultados y actividades de los programas en materia de participación ciudadana desarrollados, menos aún, aquella que permita dar seguimiento a las mismas y asegurar actividades con una continuidad relevante.

Esto incide también en aquellos ejercicios de co-participación y co-creación que, por decisión autónoma, hubieren desarrollado las comisiones del Congreso. Reforzando la ausencia de una estrategia clara de participación ciudadana y una ruta clara para la reformulación de la relación Congreso-sociedad.

Dentro de los esquemas de planeación es relevante incluir criterios de esta naturaleza.

7) Resulta relevante tener en cuenta que la mayoría de personas congresistas y del personal técnico que respondió la encuesta electrónica, considera que el papel de la ciudadanía frente al Congreso es estar bien informada sobre su labor; sin embargo, por el orden de preferencia en las respuestas posibles, hay una tendencia fuerte por considerar que la ciudadanía debe tener un rol más pasivo que activo, sin considerar la responsabilidad del Congreso del Perú en la garantía de información y de acceso.

Por otra parte, ambos grupos coinciden en que el principal problema en el flujo de información son los mecanismos institucionales de comunicación o, bien, la resistencia por informar de los medios de comunicación. Al respecto, resulta relevante que la mayoría de las personas congresistas no cuentan con un plan de comunicación ni un equipo que lo opere, si no que contratan asesores externos en la materia.

Considerar la experiencia y necesidades de personas usuarias resulta fundamental, por lo que incluirlas en el proceso de diseño y planeación de las acciones del Congreso es un activo de información necesario.

8) A pesar de los elementos positivos que presenta el hecho de que la Mesa Directiva tenga una participación activa y constante, la constante tensión de intereses políticos que condicionan su continuidad, provoca que también los puestos técnico-administrativos, que son designados por acuerdo de la misma, corran la misma suerte; lo que limita la seguridad y certeza jurídica a la que se aspira en un modelo de apertura e innovación, provocando que resulte imposible la consolidación de verdaderos interlocutores con la sociedad, sumado a una falta de profesionalización de los cargos. Esta última situación se profundiza considerando que, en 2018, se suspendió la aplicación del Estatuto del Servicio Parlamentario.

No obstante, a lo anterior, de los hallazgos encontrados, es posible acreditar que el Congreso de Perú ha llevado acciones tendentes a promover la apertura e innovación, en concordancia con los principios referenciales construidos en el presente documento; como a continuación se observa:

Principios	Camino recorrido	Camino por recorrer
Garantía del derecho a conocer, mediante el acceso a la información pública	El Congreso de Perú ha implementado políticas públicas de sistematización de información que favorecen su ubicación y accesibilidad. El ejemplo más ilustrativo de ellas es la política de Cero Papel.	Adecuar el marco jurídico del derecho de acceso a la información, con miras a determinar, desde la sede legislativa, la conformación de un punto único de contacto entre instituciones y ciudadanía, con la finalidad de evitar duplicidad de funciones y diversidad de medios de cumplimiento. Con el mismo objetivo, adecuar el marco regulatorio del funcionamiento del Congreso con la finalidad de promover una mayor claridad en los tramos de responsabilidad y facultades; incluyendo a las comisiones.
	Las solicitudes de acceso a la información a las que se refiere la Ley 27806 multicitada, son atendidas de forma recurrente por la Dirección General Parlamentaria, quien turna a las áreas correspondientes aquellos requerimientos presentados.	
Participación ciudadana y rendición de cuentas	El Congreso de Perú ha reconocido, en la Constitución Política del país, como derechos fundamentales el acceso a la información y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.	
	A través de su página web, el Congreso se ha desarrollado contenido, tanto virtual como presencial, que busca generar acercamiento entre la institución y sus representados. Destaca al respecto el Parlamento Virtual Peruano.	Impulsar acciones normativas y de política pública que permitan al Congreso poner en marcha el Registro de Organizaciones de Sociedad Civil, así como reglas claras que incluyan a las comisiones, para la consideración de mecanismos de co-participación y co-creación.

Principios	Camino recorrido	Camino por recorrer
Máxima publicidad de la mayor información posible	Se han impulsado esfuerzos al interior del Congreso para la generación de más información, así como para el fomento de una cultura organizacional encaminada a la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la modernización.	Realizar esfuerzos coordinados para impulsar que la información con la que se cuenta considere como destinatario final a la ciudadanía y no al personal del Congreso.
Especificidad de linformación presupuestaria y administrativa	El entramado normativo reconoce cargas y obligaciones específicas respecto de la publicidad oficiosa de información financiera, generada y resguardada por las instituciones.	Crear en el portal web un área específica con información que de manera proactiva se construya.
Inclusión de información sobre legisladores y servidores públicos		Aprobar, en sede normativa, una pauta general para la producción y publicidad de información en datos abiertos y formatos abiertos, vinculable a todas las autoridades públicas.
Preservación de información Histórica	Cuenta con áreas específicas encargadas de la digitalización y producción de accesibilidad de información histórica.	
Producción de información en formato de datos abiertos y no propietarios	Algunas áreas utilizan criterios relacionados con datos abiertos y los formatos requeridos para ello.	
Accesibilidad y difusión	A partir de la política Cero Papel se ha emprendido un relevante esfuerzo de digitalización de la información que produce y resguarda el Pleno.	Habilitar mecanismos tecnológicos que permitan al Congreso crear un repositorio de la informción digitalizada.
Prevención de conflictos de interés		Fomentar al interior del Congreso el restablecimiento de un servicio parlamentario de carrera, tendente a la profesionalización y desvincular el mismo de la coyuntura política.
Buena administración y aprecio por la confianza ciudadana		

V. Conclusiones

INFORME DE
ACREDITACIÓN
EN MATERIA DE
APERTURA E INNOVACIÓN PARLAMENTARIA



V. Conclusiones

Partiendo de la acreditación del estado de cosas en materia de apertura e innovación parlamentaria, es posible arribar a las conclusiones que se enlistan en seguida:

a) Generales

1) La República del Perú cuenta con un orden jurídico que reconoce, en el más alto nivel de la jerarquía legal el derecho de acceso a la información y a la participación ciudadana, como derechos humanos.

Perú es uno de los siete países reconocidos en la región por tener bases legales y técnicas de apertura en materia de datos abiertos, pero aún queda mucho por hacer, ya que ocupa el puesto 55° en materia de datos abiertos según el Global Open Data Index (GODI)[38], y el puesto 46° en el ranking de Open Data Watch[39] en "cobertura" y "apertura" de estadísticas y datos oficiales de gobiernos. Si bien posee un buen ranking a nivel regional, existen aún otras áreas, sobretodo en el ámbito legislativo, en las que se pueden implementar políticas de datos abiertos.

El Congreso del Perú debe implementar legislación en datos abiertos que les permita acercarse al ciudadano, ya que "los datos abiertos son una poderosa herramienta para que permite fortalecer la participación ciudadana y mejorar la innovación en los servicios públicos"[40].

2) Derivado de ello ha generado un entramado normativo que busca garantizar la efectividad en la exigencia de los mismos, incorporando también un marco regulatorio para el proceso de modernización gubernamental, a través de la inteligencia institucional, el uso de tecnologías de la información y la coparticipación con sociedad civil.

3) La legislación mencionada, así como la referente a los mecanismos de participación ciudadana, no consideran un marco general que unifique los criterios de creación, resguardo y publicidad de información, que además incorpore estándares de datos abiertos y formatos abiertos para su socialización; ni tampoco de incorporación de metodologías de co-participación y co-creación en el desarrollo de su trabajo.

---

38 *Global Open Data Index: https://index.okfn.org/place/pe/*

39 *Open Data Watch. 2018. https://odin.opendatawatch.com/Report/countryProfile/PER?appConfigId=5*

40 *Muente, Kunigamy y Florencia Serale. 2018. Los Datos Abiertos en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 40.*

4) La turbulencia política que ha venido viviendo el Perú en los últimos años ha jugado un rol que fomenta la desconfianza ciudadana en sus instituciones, sobretodo en el Congreso del Perú. Solamente un 8% de los peruanos confía en el Congreso, siendo el país cuyos ciudadanos tiene menor confianza en su Poder Legislativo en toda América Latina, con un 8%[41]. Además, y dada la historia del Perú, es significativo que un 58,9% de peruanos apoyarían un cierre del Congreso, mucho más alto de la media de la región (LAPOP)[42]. Más recientemente, la desaprobación de los peruanos por el Congreso fue del 72% en junio del 2019 (IPSOS)[43]. Estas evidencias demuestran la urgencia con la que se debe tratar la relegitimación institucional del Congreso del Perú. Es de carácter urgente la construcción de un ambiente más propicio de diálogo, negociación y cooperación entre las fuerzas políticas del Congreso del Perú en generar agendas comunes y compartidas en esta materia modernizadora del parlamento.

b) Específicas

1) Al interior del Congreso, con el impulso de la Mesa Directiva y bajo la coordinación de su actual presidencia, se han realizado una amplia gama de acciones que abonan al proceso progresivo de apertura e innovación parlamentaria, como anteriormente ha quedado acreditado. No obstante, como ha quedado señalado en el apartado anterior, del análisis realizado se advierten espacios de oportunidad relevantes para continuar con la consolidación de los principios que han de regir la continuidad de dicho proceso.

2) Atendiendo a las condiciones normativas generales, el Congreso del Perú cuenta con canales de comunicación diferentes para la recepción y atención de solicitudes de información. Dicha diversidad no garantiza la seguridad jurídica que se demanda en el ejercicio de un derecho humano y, por el contrario, lo inhibe; lo cual, por su relación de interdependencia, afecta a la participación de la ciudadanía, así como a la confianza pública.

3) La anterior situación se profundiza al no existir una visión sistémica del Congreso del Perú unificada en razón de objetivos institucionales compartidos, ya que su estructura reglamentaria no cuenta con una delimitación clara de tramos de responsabilidad y alcances de determinadas facultades, generando duplicidad de esfuerzos que, enfocados en lo mismos propósitos, se ejercen por parte de unidades administrativas distintas; lo que provoca dispersión de datos e información, disparidad en materia de accesibilidad, calidad y relevancia de la información, como se mencionó anteriormente al describir el "camino por recorrer" por parte del Congreso.

---

[41] *Informe Latinobarómetro 2018: http://www.latinobarometro.org/lat.jsp*

[42] *Zechmeister, Elizabeth and Noam Lupu. "The Political Culture of Democracy in the Americas: First Glance at Topline Results." Latin American Public Opinion Project . 2019. 11 July 2019. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018_19_Regional_Mid-Fieldwork_Preliminary_Report_053019.pdf pp. 39.*

[43] *Redacción Lucidez. Ipsos: Desaprobación del Congreso vuelve a aumentar y llega a 72%. 17 June 2019. http://lucidez.pe/politica/ipsos-desaprobacion-del-congreso-vuelve-a-aumentar-y-llega-a-72/*

4) Esta condición se hace patente con especial énfasis respecto de las comisiones que integran el Congreso quienes operan de manera diferenciada entre ellas y entre Pleno; lo que conlleva a una desequilibrada producción de información y generación de datos relevantes.

5) Interferencia comunicativa que, aunada a la dependencia de los puestos administrativos a la coyuntura política obstaculiza la planeación estratégica, así como la puesta en marcha de acciones y políticas concretas. Además provoca incertidumbre al interior y al exterior del Congreso; la primera por la falta de estabilidad laboral y la segunda por la ausencia de canales de interlocución consolidados con la ciudadanía.

6) Aunado a lo anterior, no existe una visión integradora del Congreso de Perú respecto del uso de datos abiertos y formatos abiertos, a pesar de que algunas áreas las implementan.

7) La ausencia de integración de esfuerzos producto de las dificultades de comunicación entre las unidades administrativas, y en ocasiones con la estructura política del Congreso, incide en otros espacios institucionales como la generación de políticas públicas que fomenten la participación ciudadana e innovación.

8) En consecuencia, es posible concluir que los esfuerzos hasta ahora realizados, tanto en materia de digitalización de la información tienen como beneficiarios finales, por ahora, a las personas congresistas y al personal técnico y operativo del Congreso y sus réditos democratizadores no han alcanzado a la ciudadanía.

Derivado del análisis descriptivo antes señalado, con absoluto respeto a la soberanía nacional de la República del Perú y a la autonomía de su Congreso, se formulan las propuestas de acciones subsecuentes para la atención de las áreas de oportunidad antes mencionadas, a partir de las siguientes recomendaciones.

VI. Recomendaciones

INFORME DE
ACREDITACIÓN
EN MATERIA DE
APERTURA E INNOVACIÓN PARLAMENTARIA



VI. Recomendaciones

1) Impulsar la revisión de leyes en materia de acceso a la información y elaborar nuevas enfocadas en datos y formatos abiertos, para así fomentar la liberación de datos y su protección, así como promover la descentralización de la responsabilidad de generación de datos a niveles más sectoriales[44].

2) A partir de dicha revisión promover modificaciones legislativas al ordenamiento jurídico del derecho de la información y de la participación ciudadana en Perú, para asegurar:

a) Un punto de contacto único entre las instituciones de la Administración Pública y la ciudadanía, para la recepción y atención de solicitudes de acceso a la información.

b) Seguridad jurídica en la exigibilidad y justiciabilidad del derecho de acceso a la información, a través de la definición con mayor claridad los recursos jurídicos con los que cuenta la ciudadanía y los órganos públicos encargados de su atención y resolución.

c) Un modelo de datos abiertos de conformidad con los estándares internacionalmente reconocidos[45], publicable en formatos abiertos, que rija las actividades de transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública.

d) Prácticas institucionales que coloquen en el centro a la ciudadanía como detentadora de la información pública, mediante decisiones públicas asumidas con base en las experiencias de las personas usuarias de la información.

3) Llevar a cabo las adecuaciones a la normativa reglamentaria del Congreso del Perú, con la finalidad de definir con claridad:

a) Los tramos de responsabilidad de las unidades administrativas, con miras a evitar duplicidad de funciones y fomentar la comunicación entre las mismas. Considerando en ellas tanto a las áreas de dimensión legislativa, entre ellas las vicepresidencias, así como a las áreas de apoyo administrativo y parlamentario.

b) Procesos estandarizados de generación, resguardo y publicidad de información en datos abiertos, mediante formatos abiertos, en la ejecución de todas las facultades del Congreso, incluyendo en ellas a las diferentes comisiones y al Pleno.

---

[44] *Muente, Kunigamy y Florencia Serale. 2018. Los Datos Abiertos en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 12.*

[45] *Vid. supra. nota 1*

4) A partir de lo anterior, incluir en la política Cero Papel a las comisiones y transitar hacia datos abiertos en formatos abiertos la información digitalizada, así como publicarla a través de los mecanismos de comunicación existentes.

5) Impulsar la pronta implementación del Registro de Organizaciones Ciudadanas del Congreso de la República.

6) Emprender esfuerzos de capacitación al interior del Congreso, con los enfoques de necesidades de las personas usuarias de los mismos[46].

7) Retomar esfuerzos para la construcción de un sistema robusto de formación y especialización parlamentaria que abone a la estabilidad laboral, así como a la profesionalización del personal, como garantía de buena administración y de autonomía de las áreas técnicas respecto de la coyuntura política.

8) Considerar los hallazgos y conclusiones del presente informe, con la finalidad de construir un mapa de ruta que permita continuar por el proceso de mejoramiento progresivo del nivel de apertura e innovación acreditado en el presente, asegurando que dichos esfuerzos no se condicionen a la coyuntura política específica.

9) Dar seguimiento a la implementación de las recomendaciones, a través de indicadores de gestión y de desempeño, que permitan medir el desarrollo de las acciones emprendidas, sus sostenibilidad y la eficacia de sus resultados ante los objetivos planteados para cada uno de ellas.

---

[46] *Con miras a aportar en el cumplimiento de dicha recomendación, es consultable el Anexo (encuestas) página 55.*

Finalmente, se debe tomar en cuenta que un representante en una institución legislativa no se convierte en demócrata por ser electo; este es un valor que se construye con el tiempo y que requiere **"acciones constantes"** en el uso de los principios y valores democráticos que deben orientar su conducta y gestión parlamentaria. Por ende, la clave se basa en la necesidad de promover e implementar de manera permanente, dentro del Congreso, los valores institucionales y una cultura de trabajo en equipo y cooperación, a través de un constante y consolidado proceso de diálogo intra-parlamentario, con el objetivo de alcanzar procesos y procedimientos de gestión legislativa estables, confiables, que hagan frente a la falta de confianza ciudadana por la institución.

Esto debe ser llevado a cabo no solo a nivel de parlamentarios, sino también al nivel técnico y operativo, quienes juegan un rol crucial en el fortalecimiento de la innovación, apertura y transparencia más efectiva.

A vista de que los beneficios de mayor apertura e innovación se reflejan al largo plazo, la construcción de una cultura institucional, continuidad y de trabajo en equipo es clave para evitar que los esfuerzos y avances en materias de modernización parlamentaria queden limitados o incompletos ante la falta de sostenibilidad de ambientes colaborativos y estrategias comunes. Las fuerzas políticas que componen el Congreso del Perú deben sentar un objetivo de nivel de institucionalidad de cara al futuro que permita sistemáticamente mantener el desarrollo y avance en materia de innovación, apertura, transparencia y rendición de cuentas, tal como ya se ha venido demostrando, facilitando y haciendo más eficaz la gestión de procedimientos parlamentarios.

IIV. Anexos

INFORME DE
ACREDITACIÓN
EN MATERIA DE
APERTURA E INNOVACIÓN PARLAMENTARIA



SISTEMATIZACIÓN DE ENTREVISTAS

A continuación se presenta la sistematización de las entrevistas realizadas al personal técnico y administrativo de las áreas consideradas como prioritarias en el Congreso del Perú. Este apartado incluye observaciones generales que fueron identificadas por el equipo así como señalamientos realizados por el personal entrevistado.

DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA

Impacto de coyuntura en personal de carrera.

Uno de las características más relevantes de la estructura de trabajo del personal en el Congreso es la rotación a consecuencia del cambio de Mesa Directiva. En principio no afecta en las funciones que se desarrollan en cada área, sin embargo, al ser un cargo de confianza, el personal puede llegar a variar a discreción y dificulta el seguimiento de programas y políticas a largo plazo que no dependen directamente de un Acuerdo de Mesa.

Personal de Congreso

Se cuenta con cerca de 1200 personas de planta y de organización parlamentaria. El régimen para las comisiones es mixto y en su mayoría depende del presidente de la comisión.

Cargos al interior de la comisión

Presidente, Vicepresidente, Secretario y Secretario técnico que se encarga de los asuntos administrativos. Puede suceder que el secretario haga dictaminación, sin embargo, depende de la organización y relación con la presidencia del Congreso.

Tipos de comisiones

- 24 comisiones ordinarias, emiten dictámenes.
- Comisiones de investigación por interés público.
- Comisiones especiales.
- Comisión de ética parlamentaria que se dedica a abrir procedimientos disciplinarios por faltas éticas.
  siguiente el código de ética del Congreso.
- Subcomisión de acusación constitucionales.

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Es el órgano encargado de la formación académica y profesional del personal de planta que trabajan en el área legislativa, además, se encargan de formar a los asesores de parlamentarios. Realizan cursos de capacitación con malla curricular divididos por categoría y función en cada órgano del Congreso.

Uno de los logros de este departamento es que se ha constituido como centro de capacitación para Parlamentos de otros países como Argentina, Costa Rica y Chile; los talleres van enfocados a fortalecer a las áreas técnicas.

Este centro de capacitación cuenta con dos modalidades:

- Moodle: 10 cursos al año.
- Presencial: 20 cursos al año.
- En el último año se registraron 1500 personas.

Publicaciones

- Cuadernos parlamentarios
- Investigaciones parlamentarias.

Objetivos

Este centro de capacitación tiene el objetivo de formar una escuela especializada en materia legislativa, (Escuela de Altos Estudios Parlamentarios).

Observaciones:

"No hay cursos en materia de innovación parlamentaria".

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

Funciones generales: Es una de las direcciones generales debajo de la Oficialía Mayor, que es el más alto órgano administrativo del Congreso. Dentro de sus principales funciones están:

- Presupuesto.
- Logística.
- Planeación.
- Recursos humanos.
- Recursos materiales.
- Insumos para que la secretaría parlamentaria pueda realizar sus funciones.
- No hay área definida para transparencia.
  - Transparencia segmentada, ante cualquier requerimiento ciudadana de información se ve por separado.
  - Trimestralmente se entrega reporte sobre pedidos de información. Se ha habili tado un acceso en la página web para realizar sus consultas de información.

Sistemas informáticos

Al no contar con una área especializada en materia de transparencia, los pedimentos de información se atienden con los medios disponibles en los sistemas informáticos; se contesta de manera formal para dejar evidencia del cumplimiento de la norma.

El Congreso ha iniciado una labor de sistematización de la información a partir de la política de Cero Papel implementada por la Mesa Directiva, sin embargo, aún se manejan medios informáticos muy antiguos. Para dar continuidad con esta política, se ha trabajado en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas, con el objetivo de trazar la ruta para el ordenamiento de la información para estár conectados y presentar datos a la población. En este sentido, es importante mencionar que durante los últimos nueve meses en el cargo se ha iniciado el proceso de automatización de información y durante

este proceso se ha definido un periodo de un mes y medio para actualizar nueva información en los sistemas.

Atención del pedimento de información

- Recibe comunicación.
- Se canaliza al área competente.
- Se cumple plazo.
- Cadena de custodia de información.

Evaluación de resultados

A pesar de la sistematización de información en la que se incluye la inversión de recursos de cada área del Congreso, aún no cuentan con indicadores para la comprobación de efectividad del ejercicio presupuestal.

Actualmente, tienen esquemas de evaluación presupuestal generales a partir de tres tipos de auditorías:

- Interna
- Externa
- Auditoría de órgano autónomo

Observaciones

Se reconoce que el área depende de la coyuntura política, esto permea en decisiones administrativas lo que lleva a una falta de continuidad en los programas de fortalecimiento institucional. Las consecuencias inmediatas de esta dependencia política lleva a una falta de monitoreo y evaluación de desempeño del personal así como un bajo crecimiento en las habilidades y estrategias del área de recursos humanos

DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este departamento depende de la Oficialía Mayor y sus actividades están supervisadas por la Primera Vicepresidencia, lo que consideran un ventaja institucional ya que tienen acceso directo a la Mesa Directiva y por lo tanto, las actividades planeadas tienen un proceso de revisión y aprobación más rápido y se facilita la aprobación de planes y propuestas.

Esta oficina cuenta con dos áreas generales:

Educación y Previsión Ciudadana

- 13 programas de capacitación ciudadana presupuesto para actividades presenciales
- Trabaja en tres modalidades: virtual, presencial, mixta.
- Cursos de capacitación ciudadana, procedimientos parlamentarios.
- Participación activa en el proceso parlamentario.
- Foros legislativos virtuales.

Museo del Congreso

Suspendida por trabajos de restauración. Cuenta con 85 personas laborando en la oficina, cada año el 10% o 20% de personal cambia de área o es removida del cargo.

Actualmente se está trabajando en un registro de organizaciones ciudadanas del Congreso de la República, sin embargo, aún requiere de un implementación que depende de la Oficina de Tecnologías de la Información.

Métricas:
El éxito de los programas desarrollados por el Área de Participación Ciudadana como las conferencias, eventos y labor de capacitación se hace a través de encuestas de satisfacción:

“Los ciudadanos a los que hemos llegado ya saben la diferencia entre el congreso e instituciones políticas. Todas las opiniones son positivas”.

Observaciones
A pesar de la labor de capacitación, no se tiene planeación o registro de la participación de agentes externos al Congreso para mejorar su estructura, funcionamiento o incluso en los proyectos de leyes que son abordados.

JEFATURA DE COMISIONES

Funciones generales descritas por la titular de la Jefatura de Comisiones.

Atención de pedidos ciudadanos
Audiencias Públicas
Eventos
Sesiones ciudadanas donde se toman acuerdos y se reciben opiniones.
Comisiones elaboran su plan de trabajo, este se pone en consideración de integrantes.

Personal de las comisiones
Está compuesta por el personal del servicio parlamentario, de la organización parlamentaria (de confianza). El personal de planta es el que tiene conocimiento de los procedimientos, es personal necesario ya que es el único que puede darle continuidad a los procesos de la comisión y que se cumpla con reglas.

Procesos de co creación.
Hasta la fecha no se ha presentado un caso en el que se haga dictaminación conjunta con agentes externos al Congreso. Los resultados o conclusiones que se emiten en foros de análisis especializados no son sistematizados y no son retomados por la comisión de manera oficial.

Los dictámenes que se envían a pleno incluyen opiniones que la ciudadanía hace llegar. En este punto no se especifica el proceso de recepción de opiniones, además, el área tampoco tiene un proceso estandarizado para la atención de éstas. La Jefatura no cuenta con una metodología para construir de manera participativa el diagnóstico, propuestas y evaluación de determinados proyectos de ley; se hace una investigación sobre un determinado tema con el apoyo del Centro de Estudios y se remite la información a las comisiones.

Observaciones:
Actualmente las comisiones se encargan del registro de votación, asistencias, órdenes del día y el seguimiento de acuerdos

tomados por sus integrantes, sin embargo, esta información no se encuentra sistematizada y no es reportada a la Jefatura, por lo que aún no es posible generar inteligencia estadística sobre el contenido de las sesiones. Se asume que la numeralia depende del Centro de Estadística.

Los actores entrevistados consideran que es necesario contar con mayor información sobre la actividad de las comisiones. Para ello, la Jefatura está trabajando en un formato para el desarrollo de planes de trabajo de las comisiones.

Por último, la profesionalización del personal es considerado un tema prioritario; cada años cambia la Mesa Directiva y en algunos casos esto ha implicado que los secretarios técnicos de las comisiones repliquen la misma dinámica, rompiendo así el desarrollo de habilidades técnicas para los trabajos legislativos; para atender esta problemática se propone la revisión y aplicación de un Estatuto Parlamentario en que se regule el servicio profesional de carrera del cuerpo técnico del Congreso, incluyendo al personal de comisiones.

“La profesionalización es uno de los aspectos más importantes para mejorar el trabajo legislativo, necesitamos personas que sepan y tengan la vocación de la labor legislativa”.

OFICINA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Función principal

Solicitud y trato de información parlamentaria.

Funciones específicas.

Área de proyectos

Dar mantenimiento a aplicaciones y sistemas que se encuentran en ejecución además de desarrollar nuevos software con metodología señalada en la norma 12207 en donde se especifica el método de desarrollo de software y emite lineamientos generales para el área:

- Ambiente de desarrollo
- Ambiente de calidad
- Ambiente de producción

Especificaciones técnicas:

- Se utiliza código abierto, Java, SQL, MARIAdb.
- Gestor de contenidos, wifly, uwo, soporte de mantenimiento y alto almacenamiento. Community alfresco.

Hace cuatro años crearon una plataforma Java con servidor de aplicaciones, SQL con licencia de Microsoft. Servidores son Linux.

APIS: Se utilizan para cruzar información desde web services.

Metodología de desarrollo: la norma aplicada obliga al área a consultar al usuario final sobre la expectativa del producto; es considerado un elemento central del proceso.

Productos:

Aplicaciones móviles

- Congreso de la República
- Congresistas
- Citaciones
- Sesiones

Archivo digital de proyectos de ley

- Ver proyectos de ley que se están debatiendo.
- Leyes

Política Cero Papel:

Hace diez años se consumían 40 millones de copias, se ha reducido a 32 millones de copias en tres años. Solamente el pleno producía semanalmente de 150 a 2,000 mil copias.

La política Cero Papel implementada por la Mesa DIrectiva lleva un año de aplicación, esto obligó a la construcción de sistemas de almacenamiento y consulta de la información generada por el Pleno y la Comisión Permanente, sin embargo la explotación de estos datos y la generación de los mismos, aún no cuentan con una estructura integral. Se ha reducido a un 70%-60% el uso de papel.

Firma digital

El potencial de la utilización de herramientas tecnológicas no sólo impacta en los métodos de consulta y almacenamiento de información, también implica la mejora de procesos y eficiencia de la administración de una institución; en este sentido, la implementación de la firma digital ayudará a agilizar la implementación de programas.

Trabajo en comisiones

Actualmente no se cuenta con la información generada por la comisiones, sin embargo, se busca implementar el mismo programa de digitalización de la información que ya tiene el pleno y la Comisión Permanente.

Plan de gobernanza de la información

Existen procedimientos en el área de operaciones por segregación de funciones.

- Acta de solicitud
- Acta de pruebas
- Acta de conformidad del usuario
- Sistema de gestión de seguridad de la información, gestión de riesgos y ocurrencias.
- Gestión por procesos

Observaciones:

La Oficina de Tecnologías de la Información ha iniciado el proceso de digitalización y ordenamiento de la información del Congreso a partir de la política de Cero Papel, actualmente ya generan datos mínimos para generar estadísticas sobre la actividad parlamentaria. Cuentan con buenas prácticas de desarrollo de herramientas digitales y el usuario final es considerado durante el proceso, apegados siempre a una metodología específica.

Sin embargo este proceso no es autónomo, se requiere de la instrucción de la Oficina de Participación Ciudadana para iniciar el desarrollo de una herramienta que pueda conectarse a la actual plataforma digital del Congreso del Perú con la finalidad de mejorar la experiencia de los usuarios ciudadanos.

ÁREA DE ARCHIVO

Funciones generales

Archivo histórico, archivo intermedio y de gestión de 1922 a la fecha.

Archivos: Leyes, expedientes de leyes, acusaciones institucionales, informes de comisiones de investigación, especiales y ordinarias.

“Todo archivo tiene el objetivo de servir, la página web de archivo es para relacionarse con la ciudadanía”.

Servicio documentales y de información

- Traducción de documentos.
- Antecedentes legislativos de diferentes temas con antecedentes legislativos, constituciones comparadas.
- Grupo de elaboración de informes y sistematización: elaboración de carpetas para el ciudadano
- Digitalización del acervo documental del asuntos presentados

Repografía

Fotocopiadoras para el personal del Congreso.

Archivo digital

Leyes aprobadas por el Congreso del Perú.

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA

Servicios de investigación

Se dedica a elaborar informes sobre los temas que soliciten las comisiones, la función primordial es dar análisis y reportes sobre temas específicos. Información es utilizada para desarrollo de legislación.

Resguardo de la información. Protocolos de desarrollo de investigación.

Usuarios

Información generada está destinada a congresistas, sin embargo, también puede ser consultada por la ciudadanía.

Observaciones:

- No tiene personal fijo y no se le da continuidad a estrategias de investigación.

- La información está diseñada para consumo interno.

- Carece de estrategias de comunicación.

- Congreso no tiene formas de custodia de microarchivos, se hace por empresa privada.

ESPECIALISTA EN TECNOLOGÍAS APLICADAS AL SECTOR GUBERNAMENTAL.

La visión de la información se enfoca al cumplimiento de la norma, no a generar impacto; esto se hace notar en la Mesa Directiva quien en uso de sus funciones da luz sobre la ruta del trato y explotación de datos.

En un portal ciudadano del Congreso, se debería tener gran parte de la información que otras entidades gubernamentales aún no muestran. El Congreso es un factor determinante al ser un órgano de fiscalización, por lo que en este momento de actualización de la visión de apertura e innovación parlamentaria se debe incluir una visión de fiscalización.

Accesibilidad de la información

El gobierno del Perú sin duda es más transparente, pero eso para nada quiere decir que sea más accesible, tiene pseudo-portales que únicamente tienen información que no puede explotarse y se quedan en el nivel del cumplimiento de la norma.

Esto requiere una solución normativa y de gestión ya que se tiene una perspectiva de temor al golpeteo político por apertura de la información, sin embargo, La prioridad no puede ser la emergencia. La visión institucional no puede mejorarse en el corto plazo.

¿Por qué tener datos abiertos?

La información se vuelve valiosa cuando comienza a tener sentido para los beneficiarios finales, es decir la población. Salud, educación, precios de alimentos, empleo, son algunos de los temas centrales que pasan por el Congreso a través de leyes, dictámenes, opiniones, votaciones y discusiones.

Actualmente, el nivel de usabilidad del Congreso del Perú es pésimo, ni los mismos congresistas o personal técnico tienen una visión general sobre la información tienen y cómo se puede explotar; esto se agrava al momento de evaluar la accesibilidad de la plataforma digital en donde se presenta la información, carece de un diseño amigable para el usuario y es poco intuitiva.

Observaciones generales

La rotación de la presidencia de la Mesa Directiva afecta directamente el funcionamiento del área administrativa, técnica parlamentaria y de desarrollo tecnológico del Congreso del Perú.

El Congreso del Perú cuenta con una página web con información mínima sobre las actividades parlamentarias, sin embargo, no se han implementado datos abiertos. La Oficina de Tecnologías de la información sistematiza información útil para congresistas, sin embargo, no cuenta con un sistema de consulta de datos que sea accesible por personal del Congreso y externos.

ANÁLISIS SEO

Un análisis SEO o auditoría SEO es un método para investigar y verificar el posicionamiento de una página web a través de diferentes mecanismos de medición enfocados en la usabilidad de la plataforma, orden de la información, estructura de la página, seguridad y herramientas utilizadas para mejorar la experiencia del usuario. Como parte del análisis en materia de Apertura e Innovación Parlamentaria al Congreso del Perú, se realizó este análisis para verificar el cumplimiento de la institución con estándares mínimos de usabilidad.

Search Engine Optimization			
Título	✗	Portal Institucional e Información sobre la Actividad Parlamentaria y Legislativa del Estado Peruano Longitud: 100 caracteres (708 pixels)	El ideal es que el título tenga entre 20 y 70 caracteres incluyendo espacios (200 - 569 pixels). El título es descriptivo y contiene las palabras clave más importantes.
Meta descripción	✗	No existe	La descripción debe contener entre 70 y 160 caracteres incluyendo espacios (400 - 940 pixels). Las meta descripciones permite decidir cómo se describen y se muestran sus páginas web en los resultados de búsqueda. Una buena descripción actúa como un anuncio orgánico potencial y anima al que lo ve a hacer clic para visitar su sitio web.
Encabezado	✗	No existe	
Palabras clave	✓	Nube de palabras clave comisión especial multipartidaria encargada 1 república plaza bolívar 1 perú	Estos datos representan las palabras y frases sobre las que parece optimizarse su página. Utilizamos lo que se denomina Procesamiento de Lenguajes Naturales (PLN o NLP en inglés). Es una forma de inteligencia artificial que permite a los ordenadores

		central telefónica 1 actividad parlamentaria 1 agenda documentada 1 correo web 1 ordenamiento legislativo 1 portal institucional 1 comisiones 1 perú 2 legislativa 1 portal 2	leer el lenguaje humano para analizarlo. Los números junto a cada palabra o frase representan la frecuencia con la que los detectamos (y sus variantes) en la página.
Atributo Alt		12 imágenes sin atributo.	El texto alternativo (el atributo ALT) falta en varias imágenes. Los rastreadores de los motores de búsqueda no pueden "ver" realmente las imágenes, por lo que el atributo de texto alternativo le permite asignar una descripción específica a cada imagen.
Enlaces en la página		Se han encontrado un total de 17 enlace(s), incluyendo 1 enlace(s) a archivos. ● Enlaces externos: Nofollow (0%) ● Enlaces externos: Follow (8.5%) ● Enlaces internos (91.5%)	Los enlaces pasan valor de una página a otra, pero la cantidad o el valor que se puede pasar se divide entre todos los enlaces en una página. Utilizar el atributo Nofollow impide que los vínculos transmitan valor a otras páginas, pero es interesante observar que estos enlaces siempre se añaden a la ecuación en el momento de calcular el valor que se pasa a través de cada enlace.
Enlaces rotos		No se encontraron	
Redirección		http://congreso.gob.pe/ ENOTFOUND	No todas las versiones de su página apuntan a la misma URL.

		http://www.congreso.gob.pe/ http://www.congreso.gob.pe/ https://congreso.gob.pe/ ENOTFOUND https://www.congreso.gob.pe/ EHOSTUNREACH	
Robots.txt		No identificado.	No se cuenta con un archivo robots.txt. Un fichero robots.txt permite restringir el acceso a los robots de los motores de búsqueda que rastrean la web y puede evitar que accedan a directorios y páginas determinadas.
Mapa del sitio XML		Ningún Sitemap ha sido encontrado en su archivo robots.txt.	No se encontró un mapa del sitio XML. Este tiene la capacidad de asegurar que los motores de búsqueda y otros rastreadores lo encuentren y accedan fácilmente cada vez que accedan a tu sitio web.
Parámetros de URL		URL están limpias.	
Guiones bajos en su URL		http://www.congreso.gob.pe/agenda_documentada http://www.congreso.gob.pe/pedidos_congresistas/index.php http://www.congreso.gob.pe/solicitud_transparencia	Para mejorar la calificación SEO del sitio web, se recomienda utilizar guiones (-) en vez de este otro tipo de elementos ortográficos. Google reconoce los guiones como separadores de palabras pero no interpreta del mismo modo los guiones bajos.

Tamaño de página		6.63 KB, se encuentra dentro del rango recomendado.	

DATOS ESTRUCTURADOS			
Schema.org		No detectamos ningún elemento de schema.org en su página web.	Schema.org es un conjunto de vocabularios (o sintaxis) utilizados para agregar significado a la información de una página web de una manera que sea legible para las máquinas (Google). Los vocabularios de Schema.org incluyen atributos para entidades, relaciones entre entidades y acciones. La estructuración de los datos en sus páginas ayuda a aumentar el tráfico de su web y aumenta la participación de la audiencia. El vocabulario de Schema.org se puede agregar a una página utilizando muchos formatos (o lenguajes) diferentes, incluidos RDFa, Microdata y JSON-LD.
Protocolo Open Graph		No detectamos ninguna etiqueta Open Graph en su página web.	Facebook desarrolló el protocolo Open Graph para permitir la integración de cualquier página web con su plataforma. Otras redes sociales también han adoptado este protocolo, lo que le permite controlar cómo se presentan sus páginas web cuando se comparten a través de las redes sociales. Utilice el Depurador de Contenido

			Compartido ("Sharing Debugger") para comprobar qué información aparece cuando se comparten sus páginas Web en Facebook y el "Cards Validator" de Twitter para hacer lo mismo en Twitter.
Microformato		No detectamos ningún elemento de microformato en su página web.	Ayuda a Google a comprender cierta información (información de contacto, coordenadas geográficas, eventos del calendario, etc.) destinada a los usuarios.

Formato para móviles			
Visualización		Condiciones óptimas.	
Pantalla táctil		Condiciones óptimas.	
Plugins		Condiciones óptimas.	
Tamaño fuente		Condiciones óptimas. Al menos el 60% del texto contenido en su página tiene 12 píxeles o más	
Ventana gráfica		Condiciones óptimas.	

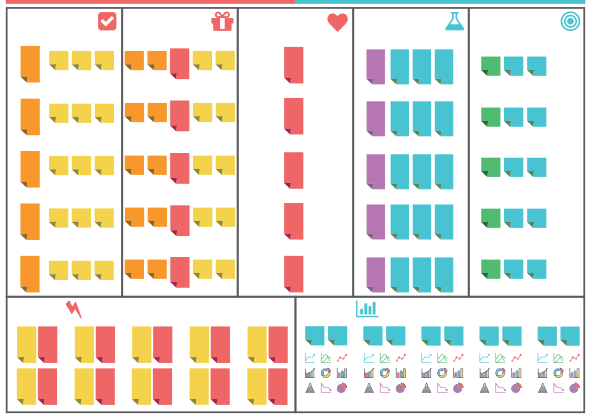
USABILIDAD Y PRESENTACIÓN			
URL		Ocho caracteres.	
Favicon		Condiciones óptimas.	

Página 404 Personalizada		No detectamos ninguna página de error 404 personalizada.	
Compresión de Recursos y caché de recursos.		79% de los recursos no están comprimidos, esto hace que la página sea más lenta para la presentación de resultados.	Recomendaciones para optimizar la compresión de recursos 1. Optimiza el formato y el tamaño de las imágenes. 2. Optimiza las dependencias: disminución de complementos, monitorización de scripts o analítica de la web, así como la actualización de sistemas de gestión de contenido como Wordpress. 3. Evita archivos JS y CSS internos. 4. Optimiza el almacenamiento en caché. 5. Evita los scripts que bloquean la renderización. 6. Evita los redireccionamientos. 7. Configura la codificación G-Zip. 8. Reduce las solicitudes HTTP. 9. Minifica el código JavaScript y CSS. 10. Reduce el tamaño de las cookies.
Idioma		No se especifica.	

TECNOLOGÍA Y SEGURIDAD			
Herramientas de análitica.		Google Analytics	
Codificación		Condiciones óptimas.	Determinar la codificación de caracteres ayuda ayuda a la interpretación de caracteres especiales.
Seguridad SSL		No cuenta con seguridad SSL (HTTPS).	El uso de un certificado SSL crea una conexión encriptada entre el navegador de sus visitantes y el servidor de su página web añadiendo un nivel adicional de seguridad.

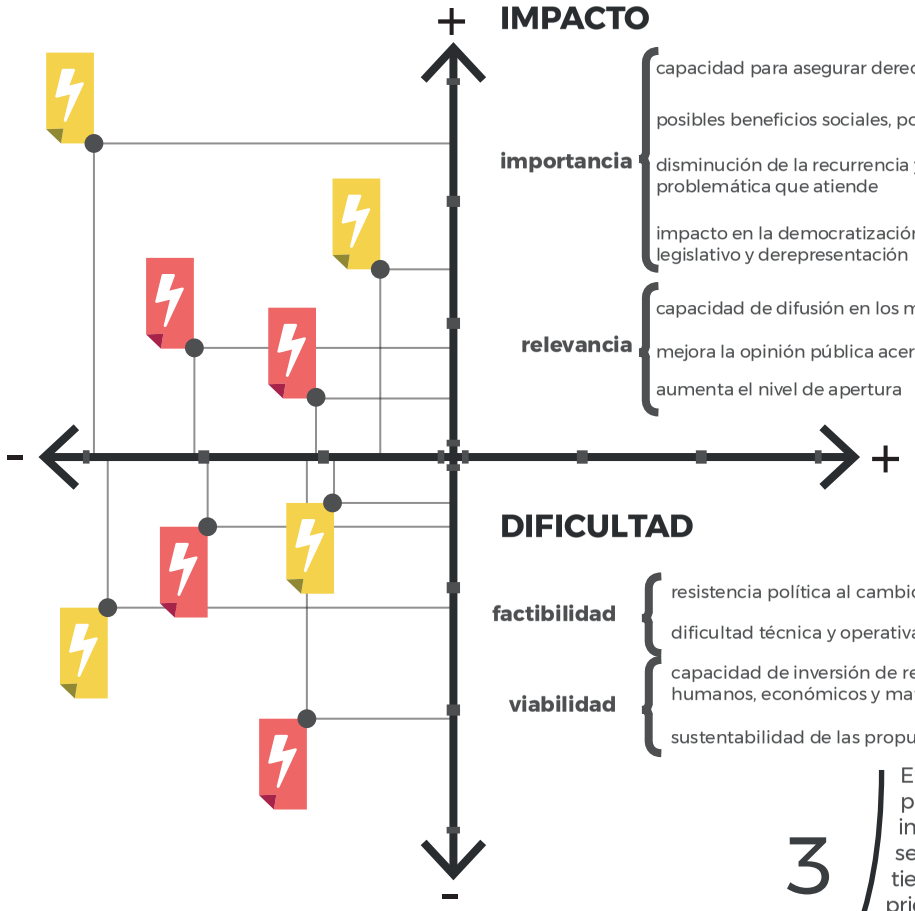
CUADRO DE ENFOQUE

1



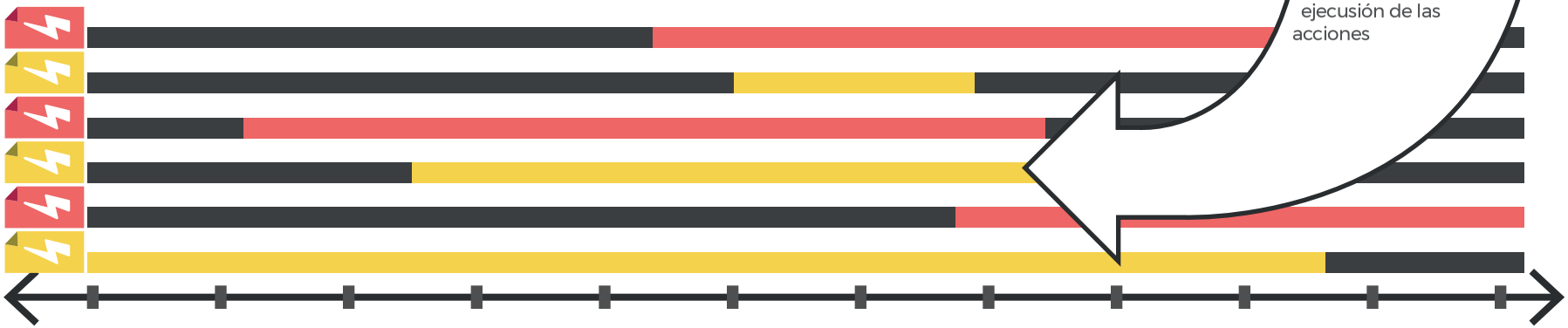
a partir de las acciones contenidas en el cuadro de enfoque se genera un mapa de priorización de impacto y dificultad

2



3

En base al mapa de priorización de impacto y dificultad se genera una linea de tiempo de priorización y ejecusión de las acciones




USABILIDAD
FINALIDAD
Necesidades
Motivadores
Proposito
Impacto
Objetivo
Organizaciones Sociales
Ciudadanos
Académia
Periodistas
Empresarios
Quién?
Qué?
actual 1
actual 2
valor +
futuro 1
futuro 2
fin.
negativo
positivo
Gen 1
Esp 2
Esp 3
Acciones
Norma
Acción
Métricas
indicador 2
indicador 3

USABILIDAD

FINALIDAD

Necesidades

¿Quienes son los usuarios?

Ciudadanos / Organizaciones Sociales / Académia / Periodistas / Empresarios

Estructura:

Tipo de usuario / ocupación / objetivo / problemática que enfrenta para cumplir con su objetivo / producto

Ejemplo:

ONG / Investigador / detectar patrones de crecimiento anormal del patrimonio de los servidores públicos / actualmente no existe un medio que le permita descargar de manera masiva la información de las declaraciones patrimoniales y compararla con las declaraciones fiscales / un estudio comparativo de crecimiento del patrimonio de los servidores públicos en los distintos estados.

¿Para qué necesitan esta plataforma?

Necesidad: descargar de manera masiva información

Necesidad: generar gráficos y visualizaciónes de información

Motivadores

¿Por qué prefieren utilizar esta plataforma?

Para definir un motivador debemos pensar en términos del valor agregado de la plataforma y definir:

Actualmente cómo se cubre cada necesidad:

Ejemplo:

Necesidad: descargar de manera masiva información.

Actualmente: se necesitan pedir por medio de solicitudes de acceso a la información a la SFP y a la SH y diseñar una base de datos y un sistema propio para manejarla.

Si la plataforma cubre esta necesidad tendría un valor agregado para:

Ahorrar tiempo y recursos.

Disminuir el número de solicitudes de acceso a la información a las instituciones.

Visualizar en tiempo real el desempeño patrimonial de los servidores públicos.

Proposito

Que hace que esto valga la pena?

Usualmente el potencial de una plataforma involucracrear servicios con caracteristicas específicas para generar valor agrega. Ejeplos de servicios son:

- de búsqueda de información
- de gestión de contenidos
- de comunicación y difusión
- de colaboración entre usuarios
- de intercambio de información
- de seguimiento y evaluación
- de administración de tareas
- de educación

Estructura:

Crear un servicio de... / características para lograr valor agregado / para...(objetivo general)

Proposito:

Crear un servicio digital de búsqueda, descarga y visualización de información / que sea eficiente y haga interoperables las bases de datos existentes / para combatir la corrupción con inteligencia.

Impacto

¿En que medida cambiaría nuestra realidad actual?

Para definir un impacto debemos basarnos en el valor agregado y hacer uso de la teoría de cambio para definir:

Estructura:

Necesidad y valor agregado / cambio deseado y contexto / supuesto y condiciones necesarias para el cambio / potencial de cambio / la medida de contribución al cambio.

Ejemplo:

Ahorrar tiempo y recursos en la integración de las bases de datos / permite generar un mayor número de investigaciones con más alcance y profundidad / Si fomentamos el uso de la plataforma y generamos convocatorias de financiamiento para proyectos de investigación / existe el potencial de generar una red de observatorios ciudadanos dedicada a detectar patrones de crecimiento anormal del patrimonio de los servidores públicos y /. aumentar la calidad y cantidad de proyectos de investigación en esta área.

Objetivo

Objetivo General:

Fortalecer la democracia

¿Cuáles son los objetivo

específicos?

La redacción de objetivos debe contemplar:

Estructura:

Verbo en infinitivo / sujeto / objeto / medio-espacio / cantidad-calidad / meta cuanti-cuali

Ejemplo:

Hacer interoperables / las bases de datos / de las 3 declaraciones, con las del registro público de la propiedad y hacienda / por medio de una plataforma nacional / de consulta pública / asegurando la integridad de la información.

Comportamientos

¿Para qué necesitan esta plataforma?

Para redactar un caso de uso es recomendable:

Identificar una necesidad de los usuarios / Define el rol por cada tipo de usuario y sus interacciones / Describe el comportamiento del usuario al usar el sistema / Describe acciones específicas del usuario que consideres fundamentales.

Ejemplo:

Rol: ONG investigador

Puede crear una cuenta de usuario, iniciar y cerrar sesión

Aplicar, crear y guardar configuraciones de filtros

Aplicar, proponer modificaciones, valorar y comentar filtros creados por otros usuarios

Descripción:

Ordenar cada columna de la base de datos bajo parámetros predeterminados

Permite configurar un parámetro por medio de expresiones regulares

Métricas

¿Cómo se podemos medir el éxito de la plataforma?

Cantidad de descargas de información por minuto

Cantidad de visualizaciones creadas por usuarios recurrentes

Numero de citas bibliográficas o plataformas conectadas con datos de la plataforma

Tiempo de navegación entre número de usuarios recurrentes

Numero de investigaciones relacionadas al año

Numero de notas en medios al mes

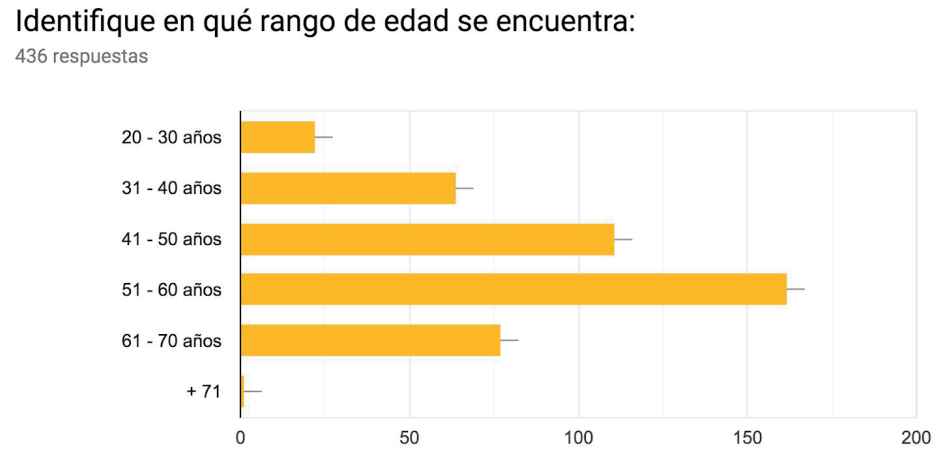
Numero de actos de corrupción encontrados al mes

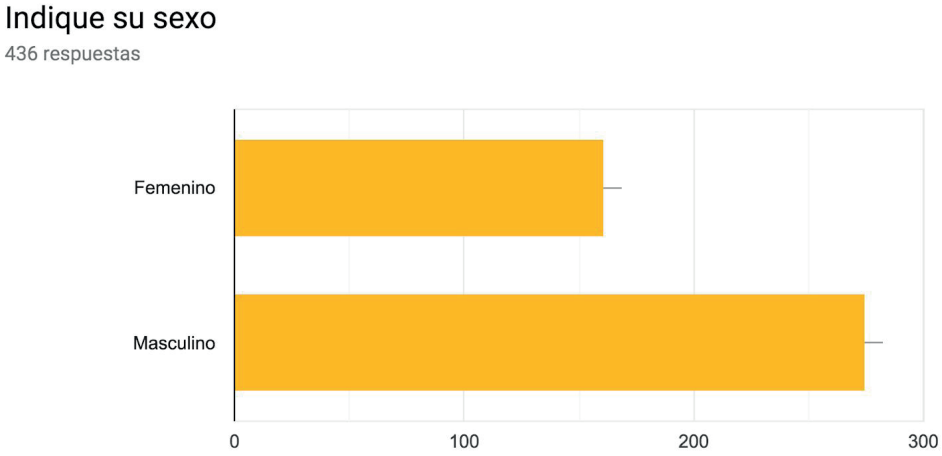
ENCUESTA PARA PERSONAL TÉCNICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

El fin de esta encuesta es proporcionar un diagnóstico oportuno y realista sobre la visión y misión que tiene el personal técnico de la legislatura alrededor de temas como la rendición de cuentas, el acceso a la información y la conexión con la ciudadanía entre otros. Asimismo, este ejercicio, permitirá presentar una propuesta de plan de trabajo con el apoyo de la OEA, con el ánimo de mejorar las habilidades del personal técnico, así como, el de fortalecer indirectamente las capacidades de los congresistas e institucional del Congreso.

La encuesta se comprende las siguientes temáticas:

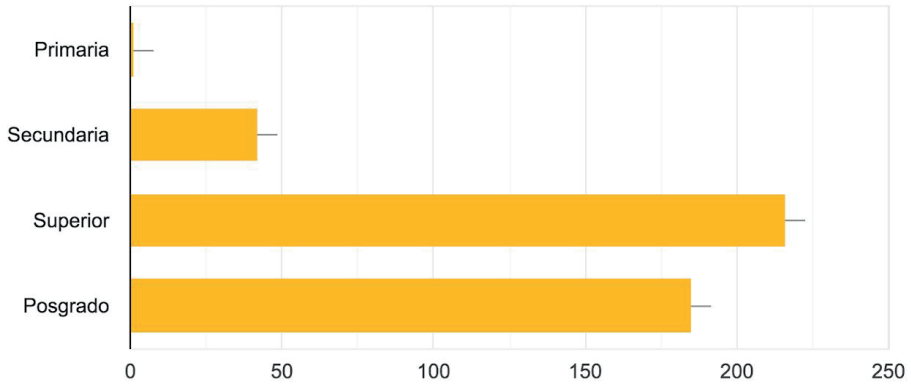
1. Perfil
2. Formación y generación de conocimientos
3. Transparencia y Rendición de Cuentas
4. Sobre la Tecno-política
5. Sobre la Comunicación Política
6. Medios de comunicación





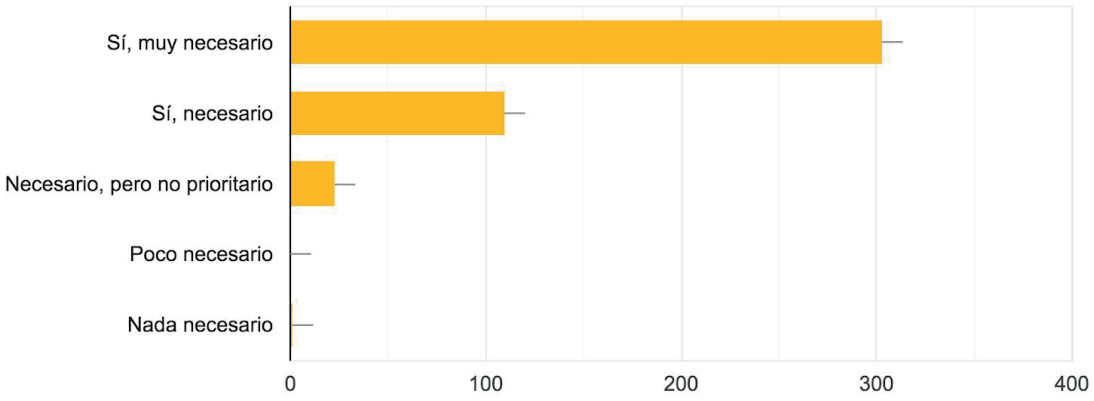
Indique su último grado de instrucción

436 respuestas



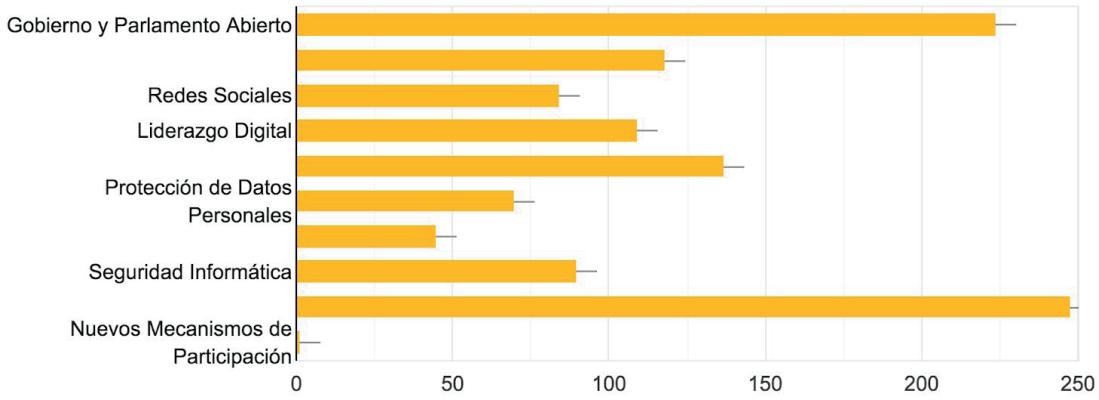
1) Según su percepción, ¿es necesario recibir cursos de capacitación sobre el manejo de las nuevas tecnologías y sus aplicaciones al trabajo legislativo?

436 respuestas



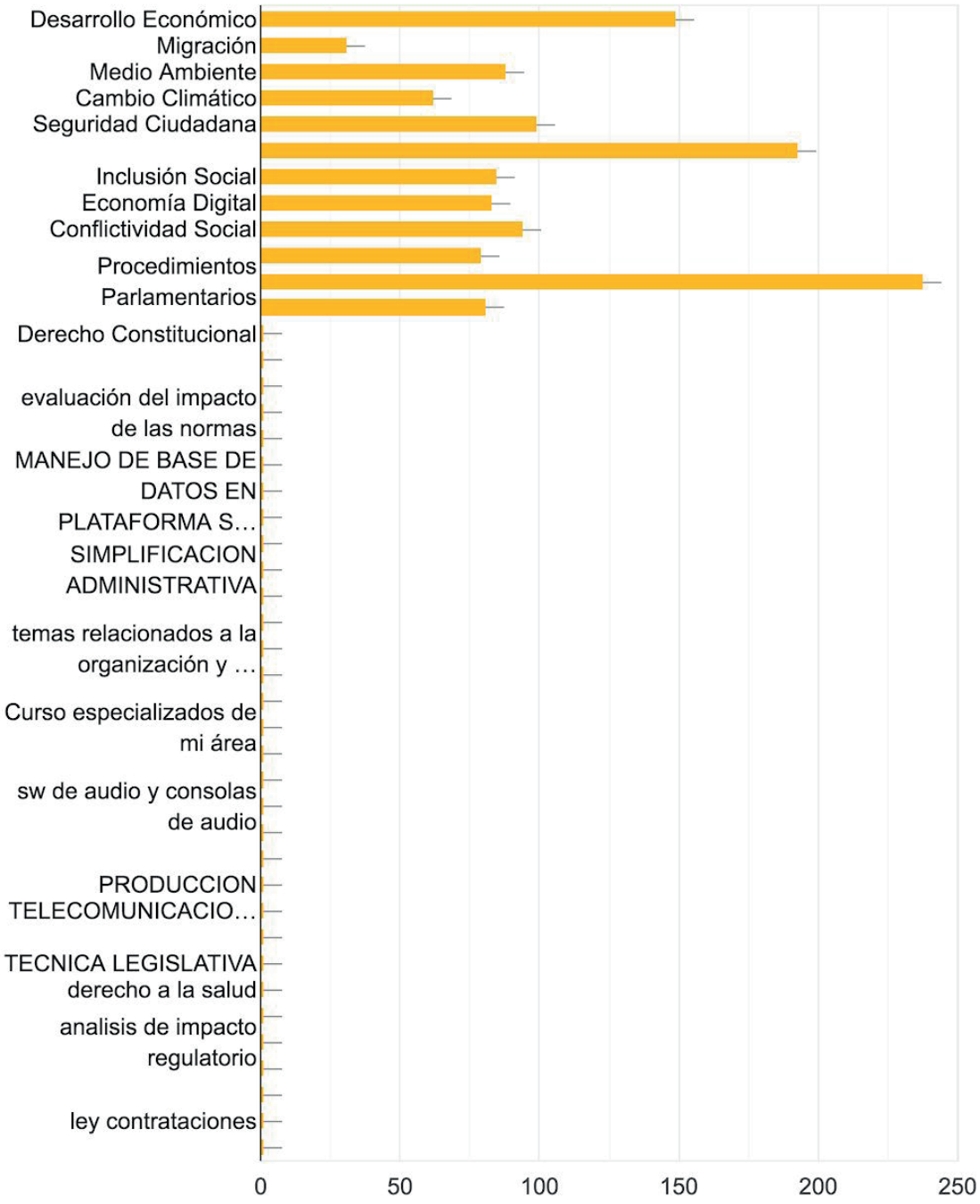
2) ¿En qué tema o temas le gustaría recibir una capacitación específica relacionado con el manejo de las nueva...cnologías y el trabajo del Congreso?

436 respuestas



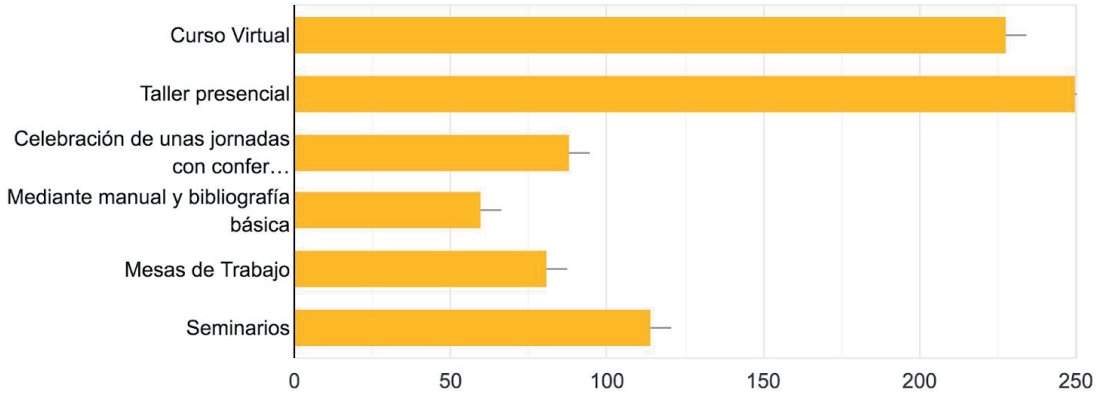
3) ¿En qué tema o temas le gustaría recibir información y capacitación detallada?

436 respuestas



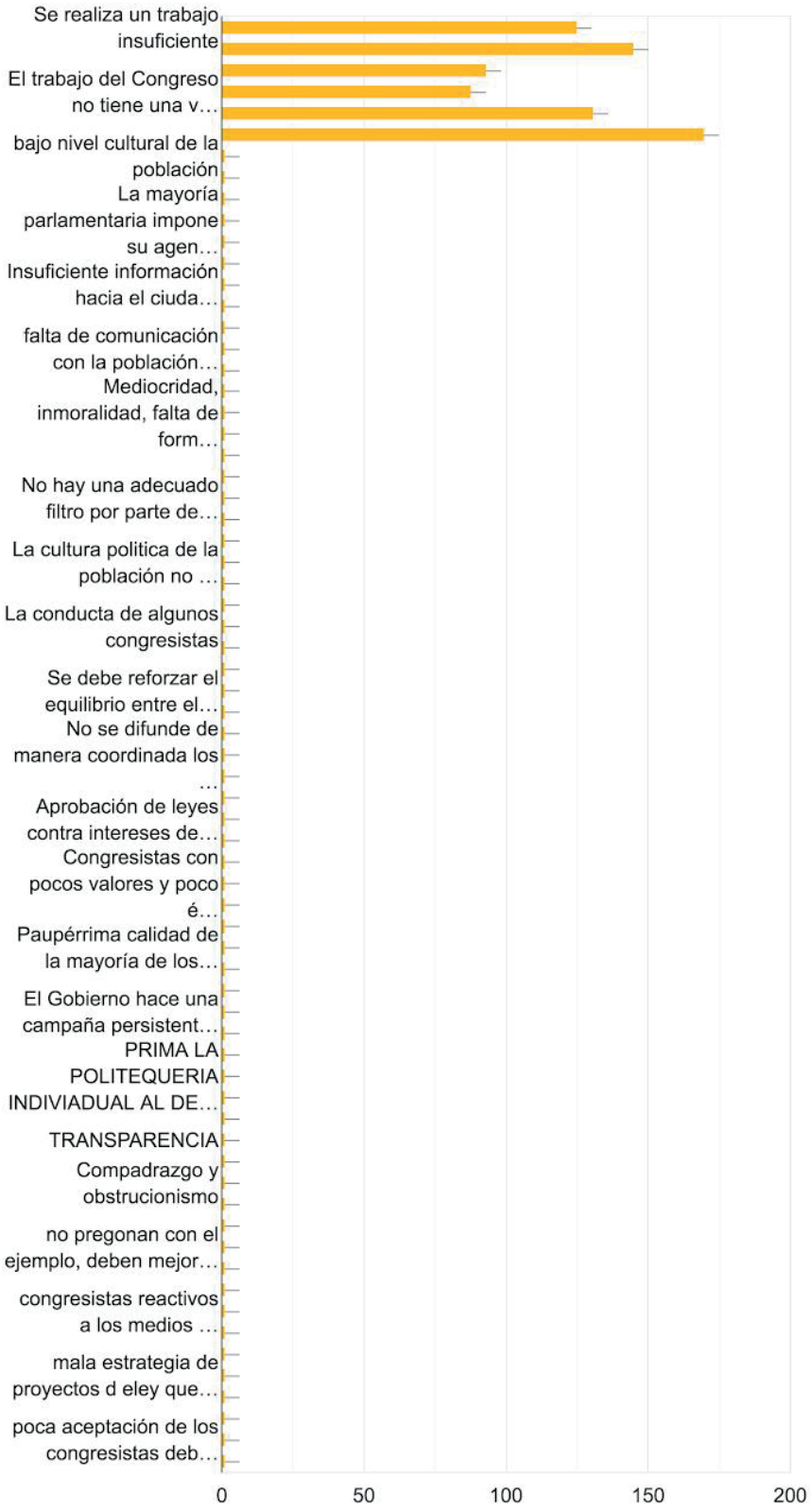
4) ¿Cómo le gustaría recibir la información y la capacitación?

436 respuestas



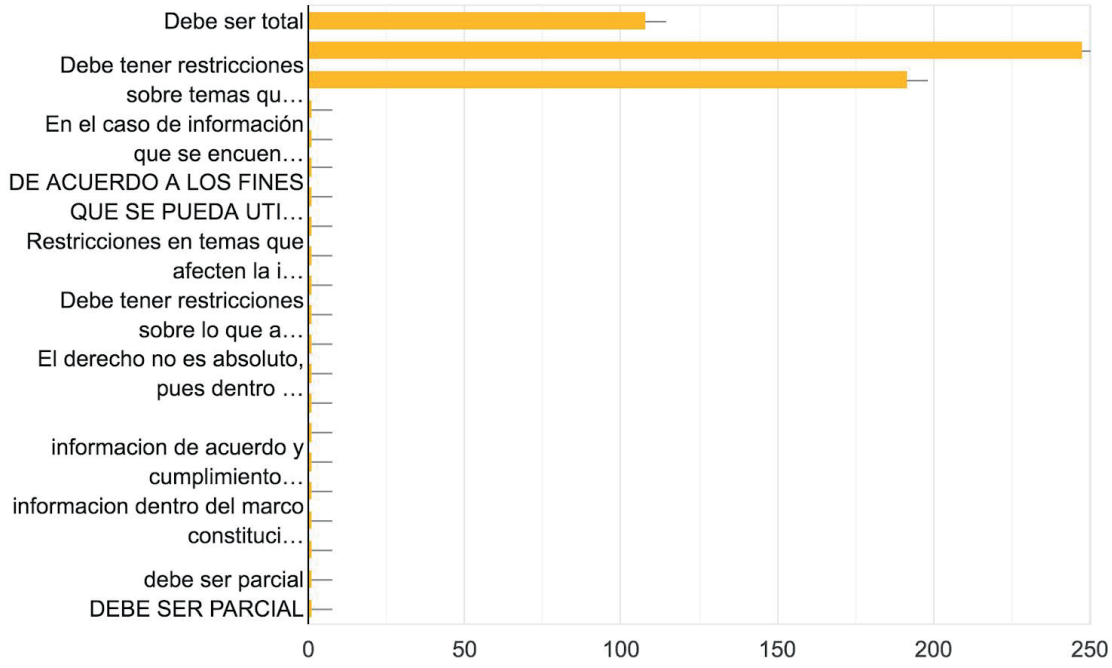
5) A pesar de los esfuerzos que realizan los Congresos en Latinoamérica, el Latinobarómetro indica una mala perce...¿cuál podría ser la causa en el Perú?

436 respuestas



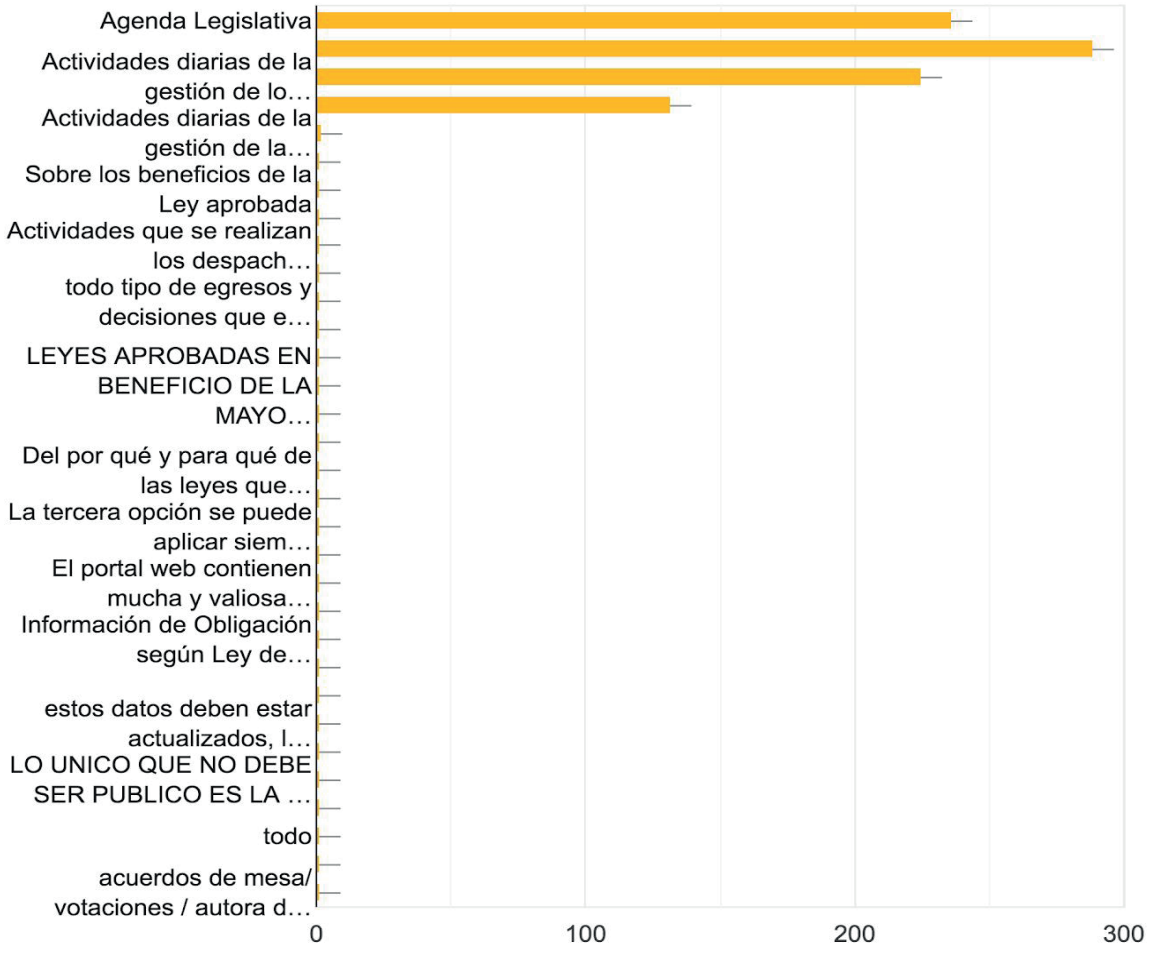
6) Según su percepción, el derecho de acceso a la información:

436 respuestas



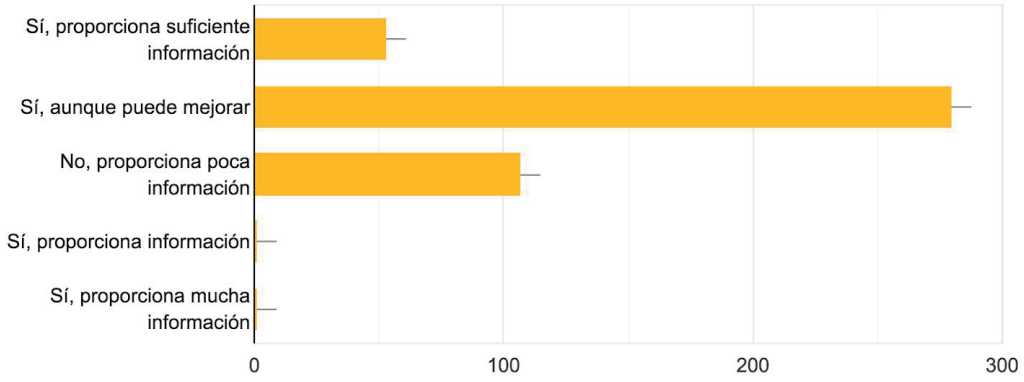
7) Según su percepción, ¿sobre qué temas del Congreso debería proveerse información a la población?

436 respuestas



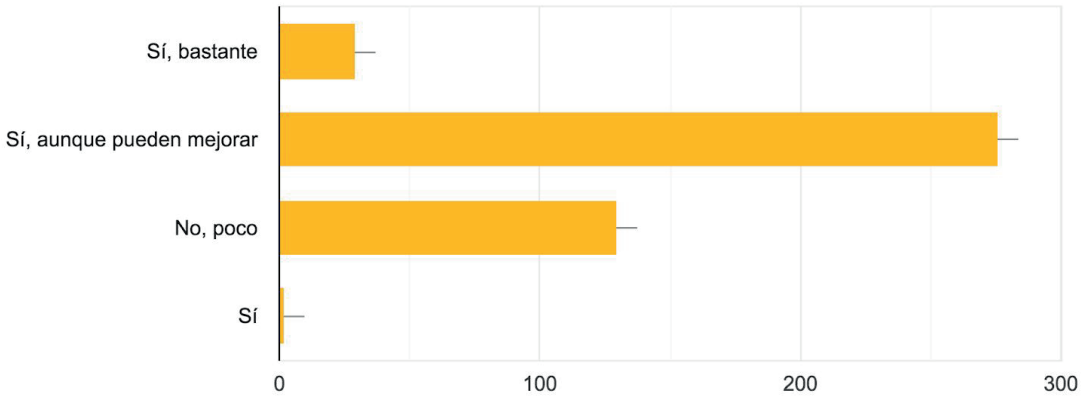
8) Según su percepción, ¿el Congreso proporciona información suficiente?

436 respuestas



9) Según su percepción, ¿son de fácil manejo para la ciudadanía los mecanismos actuales de acceso a la información?

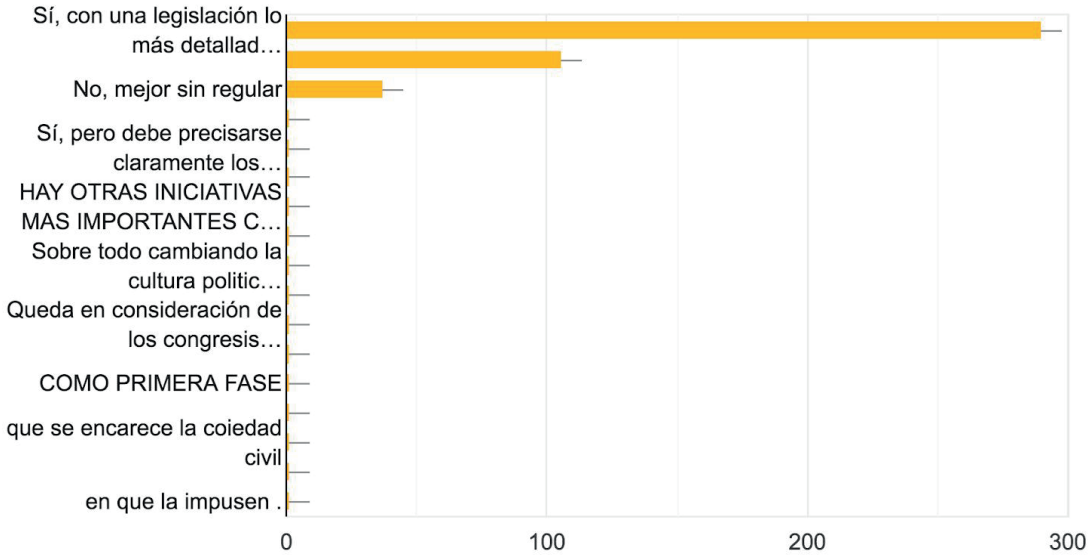
436 respuestas




10) ¿Qué entiende por democracia digital?
436 respuestas
Liderazgo digital
Uso de tecnología en los procedimientos…
es el uso de las tecnologías de la info…
Que se tiene que brindar todas las herr…
Uso de la tecnología digital (Redes Soc…
Acceso abierto a internet en lugares le…
democracia que usan tecnología de infor…
El uso de la tecnología en acceso a la …
formas de participacion ciudadana en la…
Acceso de la ciudadanía a la informació…
Es la tecnología para crear espacios d…
funciones que desarrolla el Congreso
Acceso para todos los ciudadanos, a tra…
poner las tic al servicio de la ciudada…
uso de tecnologias de informacion en ge…
OTRO
la poblacion debe tener acceso al siste…
participacion atravez de medios y acces…
empoderamiento de demandas del pueb…
poner la tecnologia al servicio de l…
uso de las TIC para acceso a la informa…
transparencia en información.
0
100
200
300

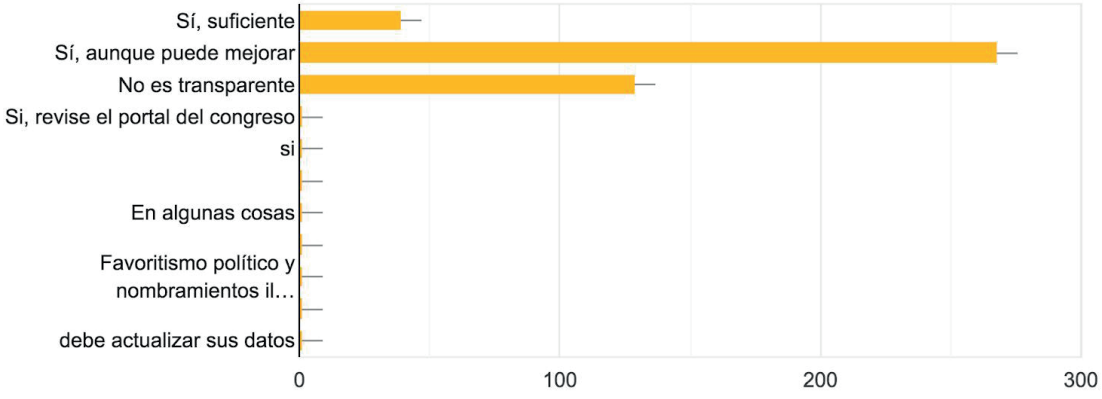
11) ¿Está de acuerdo en impulsar que los congresistas legislen aspectos de la llamada “democracia digital”?

436 respuestas



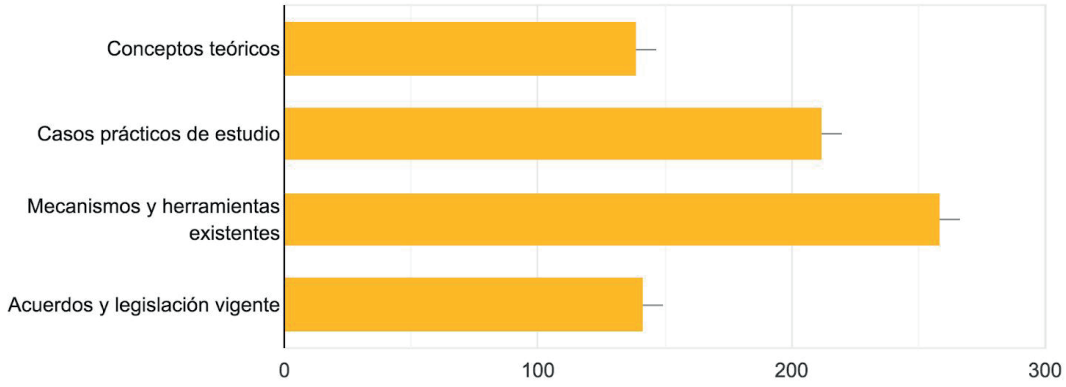
12) Según su percepción, ¿es el Congreso transparente?

436 respuestas



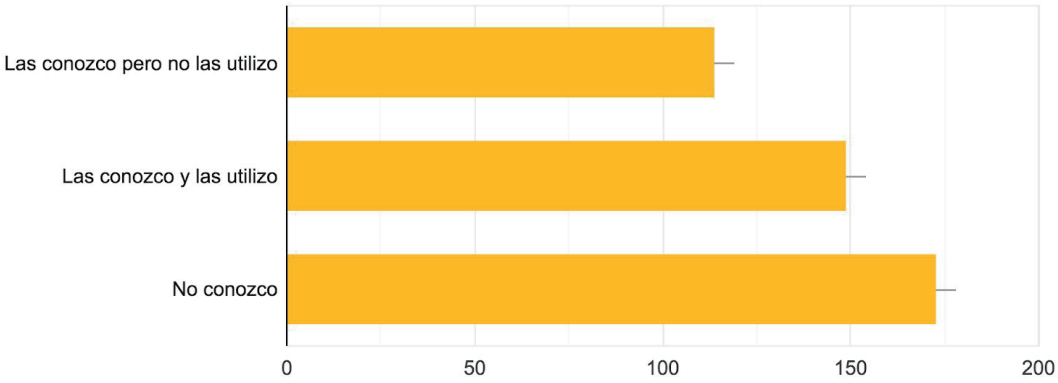
13) ¿Qué le gustaría conocer sobre tecnopolítica?

436 respuestas



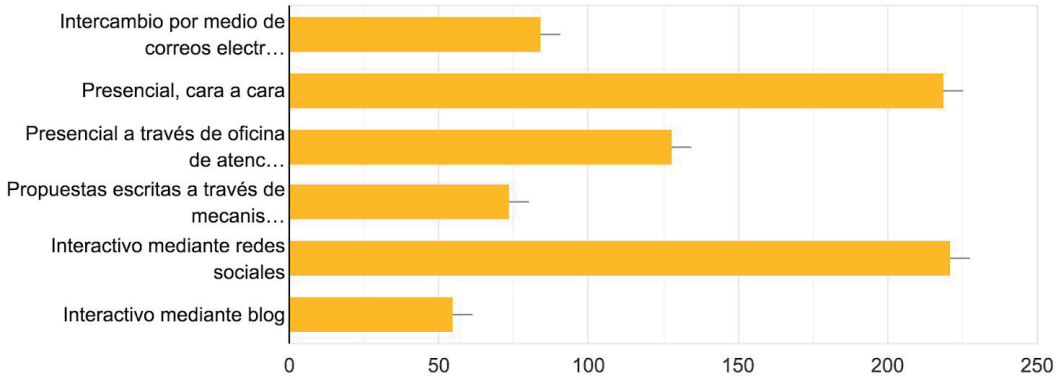
14) ¿Conoce aplicaciones de transparencia parlamentaria?

436 respuestas



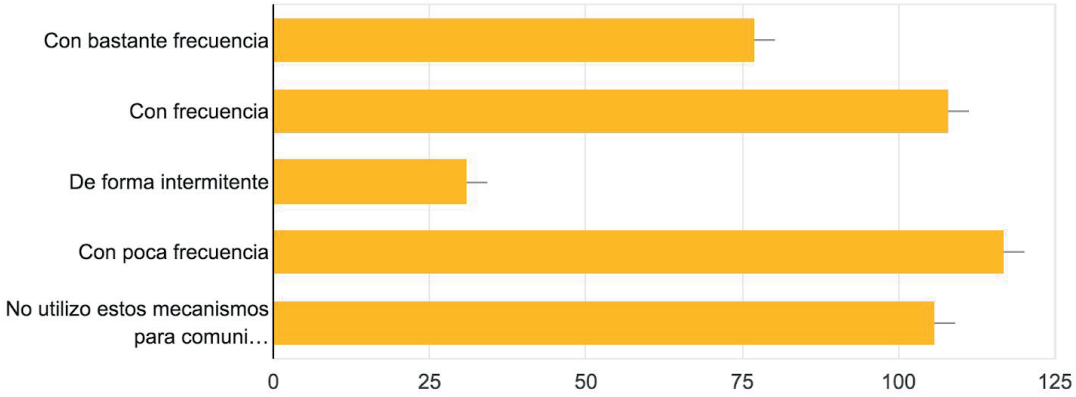
15) Según su percepción, ¿qué tipo de contacto es el mejor para facilitar la comunicación entre congresistas y la ciudadanía?

436 respuestas



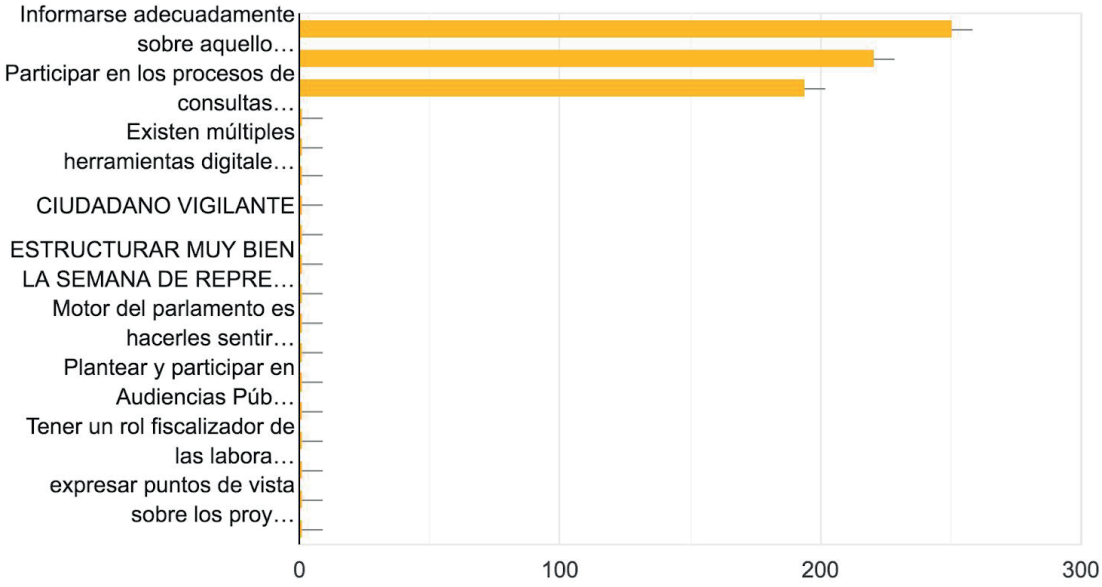
16) ¿Con qué frecuencia se comunica con congresistas/ personal técnico a través de mecanismos digitales (WhatsApp, Skype, Twitter, etc.)?

436 respuestas



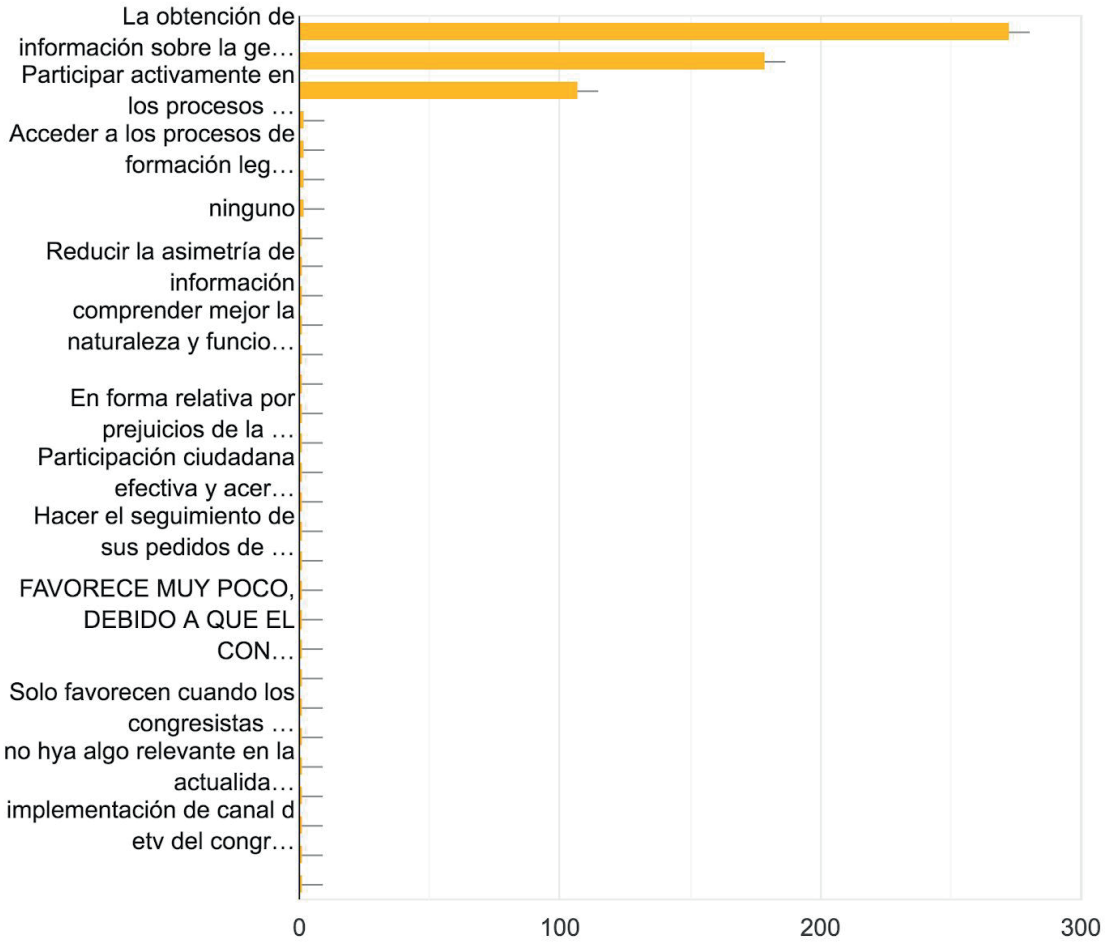
17) Según su percepción, ¿cuál debe ser el rol de la ciudadanía en su conexión y comunicación con el Congreso?

436 respuestas



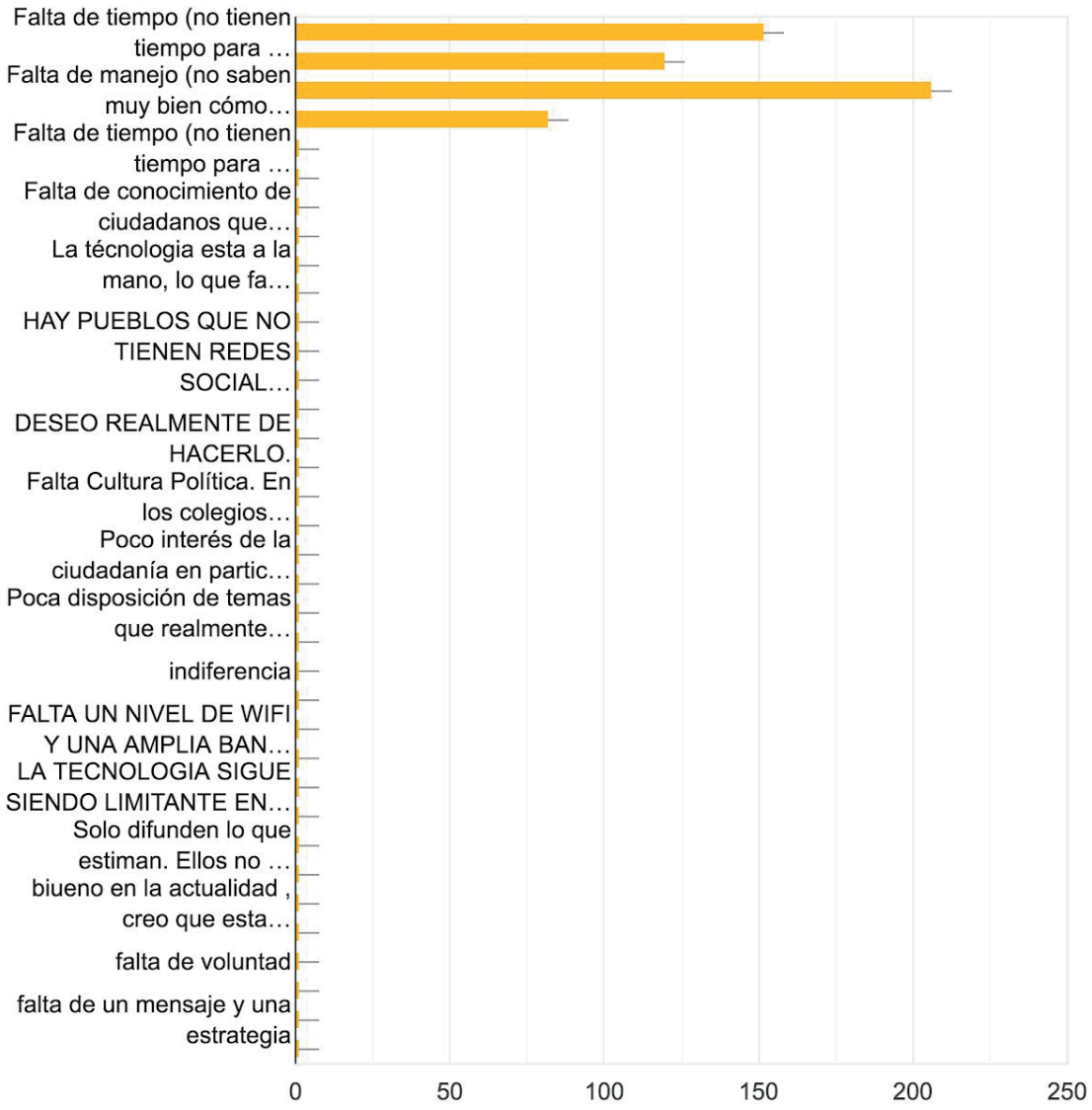
18) Los mecanismos de comunicación con la ciudadanía existentes en el Congreso favorecen:

436 respuestas



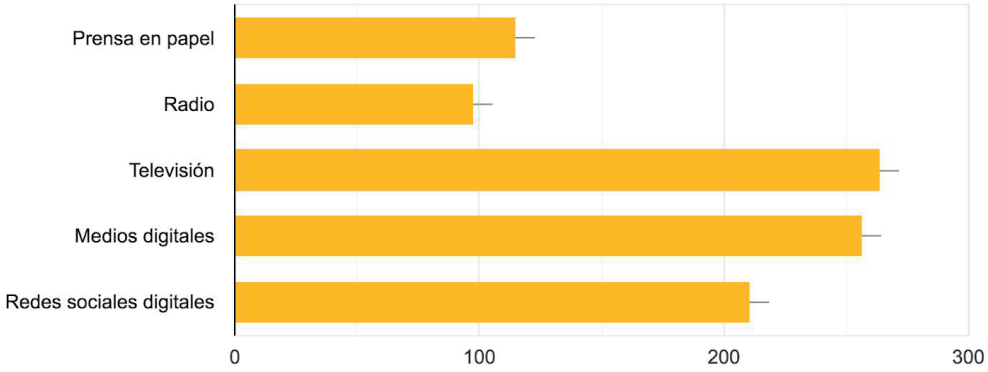
19) ¿Qué limitaciones encuentra para llevar a cabo una comunicación política eficaz acerca de la gestión de los congresistas y del Congreso?

436 respuestas



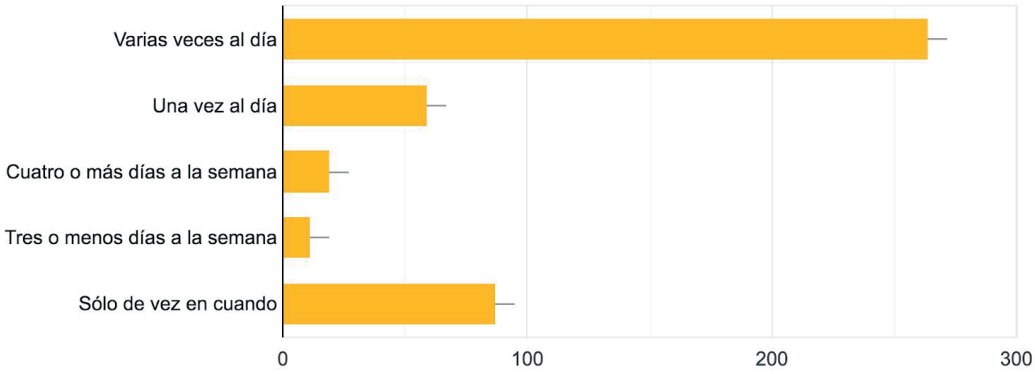
20) ¿Cuál es el medio principal que utiliza para informarse?

436 respuestas



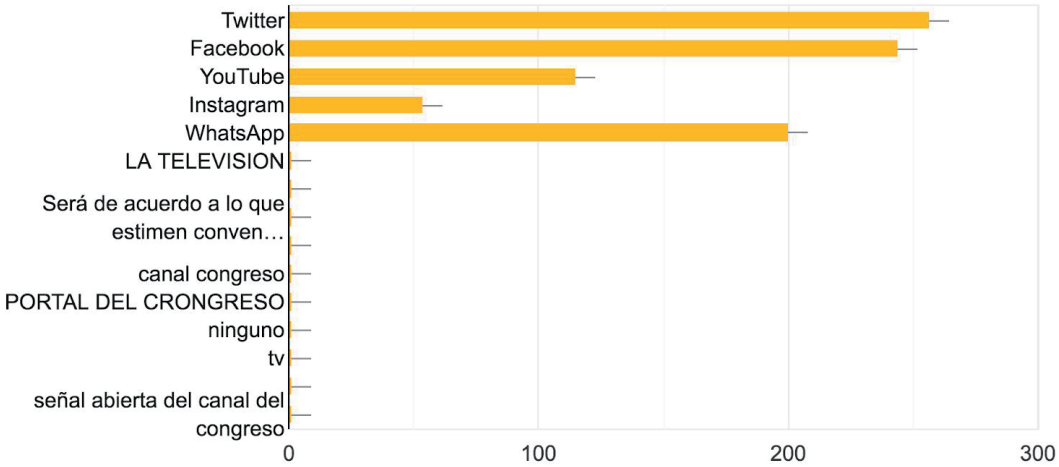
21) ¿En su ejercicio profesional que tan frecuente utiliza las redes sociales digitales?

436 respuestas



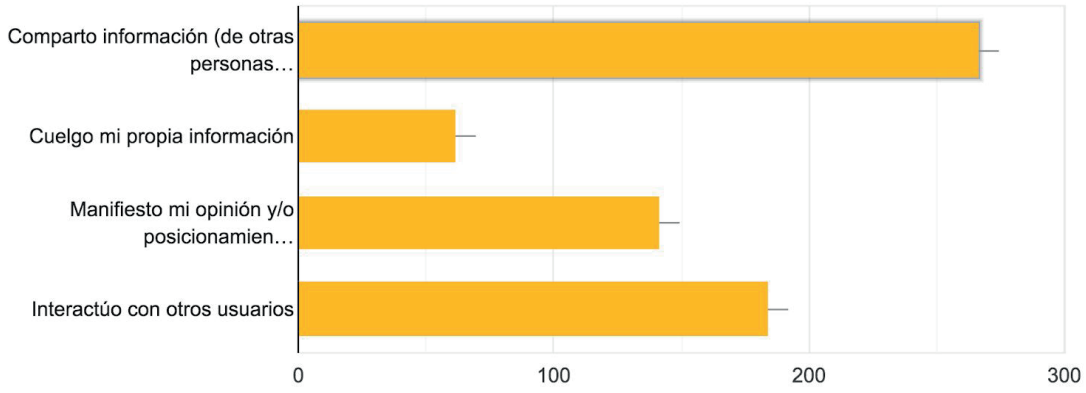
22) Según su percepción, ¿cuál de estas redes considera más efectiva para transmitir y hacer viral el trabajo de los congresistas y del Congreso?

436 respuestas



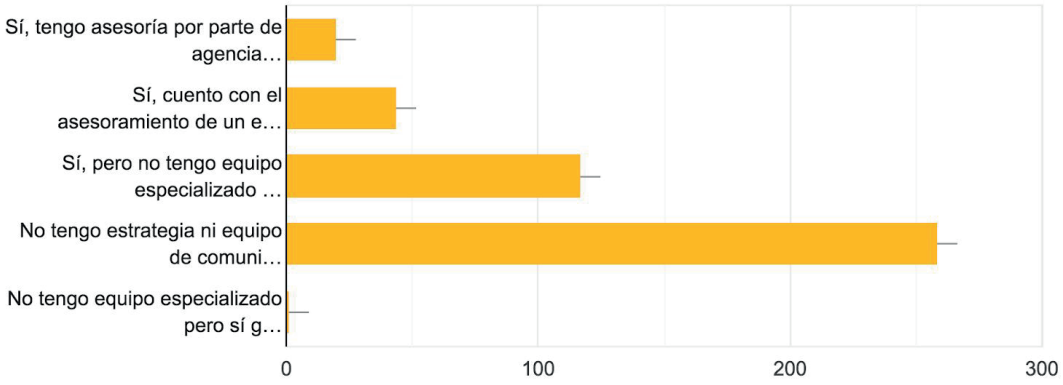
23) ¿Con qué finalidad utiliza estas redes sociales en su ejercicio profesional?

436 respuestas



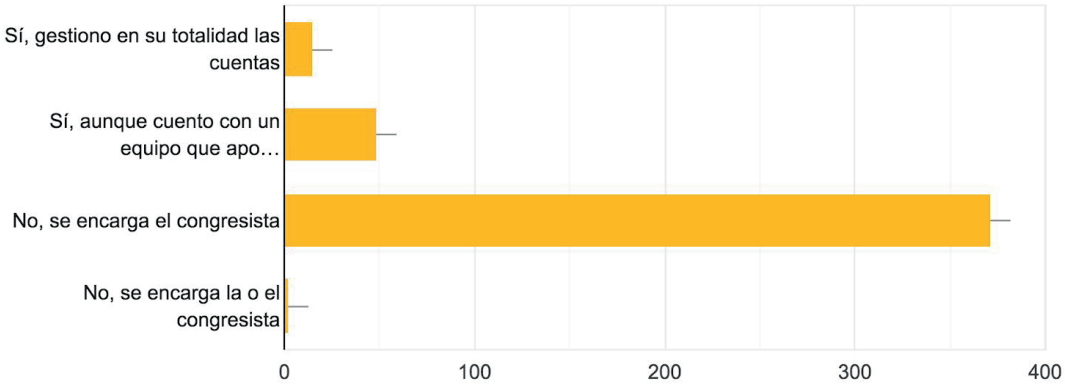
24) ¿Utiliza alguna estrategia de comunicación digital?

436 respuestas



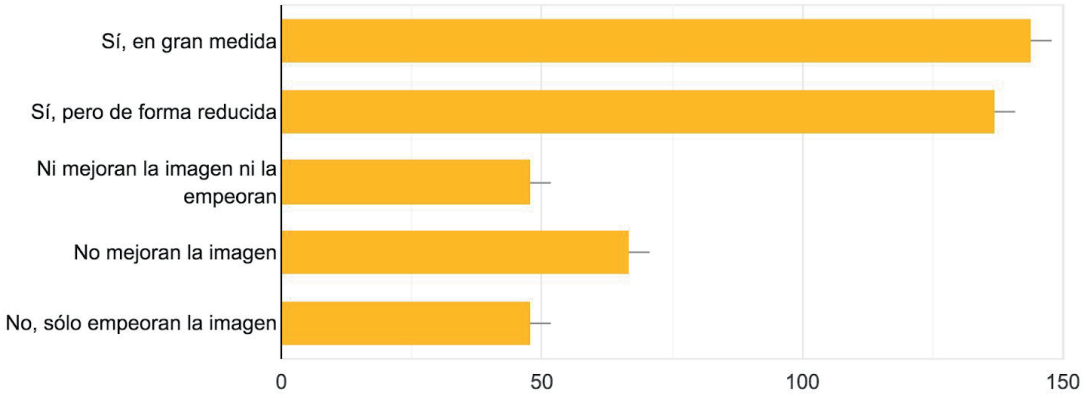
25) ¿Gestiona usted alguna cuenta de algún congresista o del Congreso? (aquellas de carácter público que sirven para relacionarse con la ciudadanía)

436 respuestas



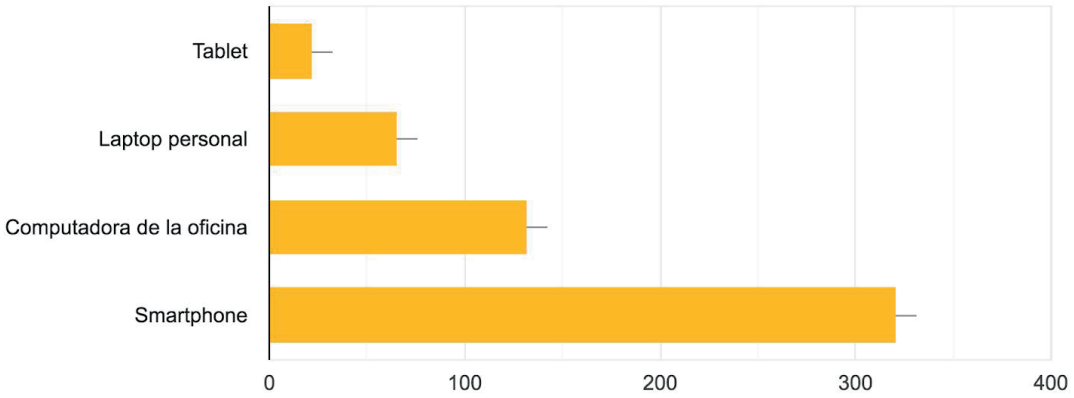
26) Según su percepción, ¿ayudan las redes sociales a mejorar la imagen pública del Congreso?

436 respuestas



27) ¿Qué soporte utiliza habitualmente cuando usa estas redes sociales?

436 respuestas

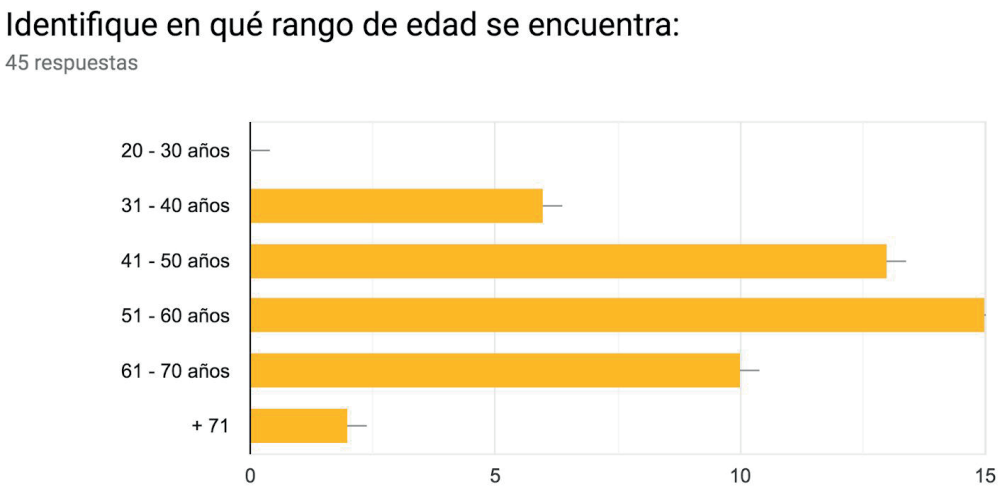


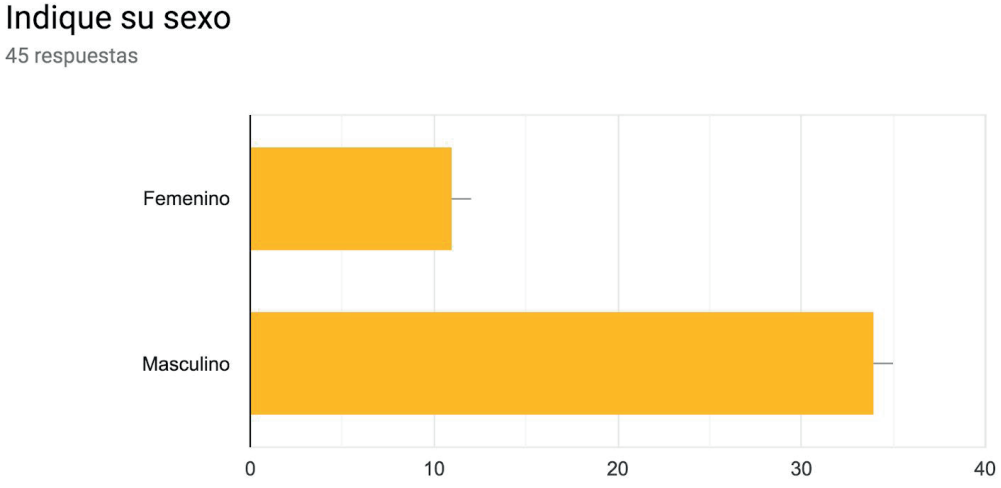
ENCUESTA PARA CONGRESISTAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

El fin de esta encuesta es proporcionar un diagnóstico oportuno y realista sobre la visión y misión que tiene la legislatura alrededor de temas tan importantes, como la rendición de cuentas, el acceso a la información y la conexión con la ciudadanía, entre otros. Asimismo, este ejercicio, permitirá presentar una propuesta de plan de trabajo con el apoyo de la OEA, con el ánimo de mejorar las habilidades de los congresistas, así como, el de fortalecer la capacidad institucional del Congreso.

La encuesta se comprende las siguientes temáticas:

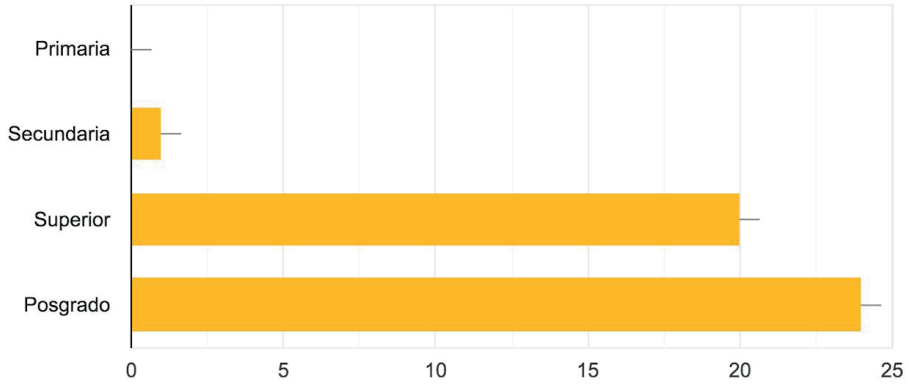
1. Perfil
2. Formación y generación de conocimientos
3. Transparencia y Rendición de Cuentas
4. Sobre la Tecno-política
5. Sobre la Comunicación Política
6. Medios de comunicación





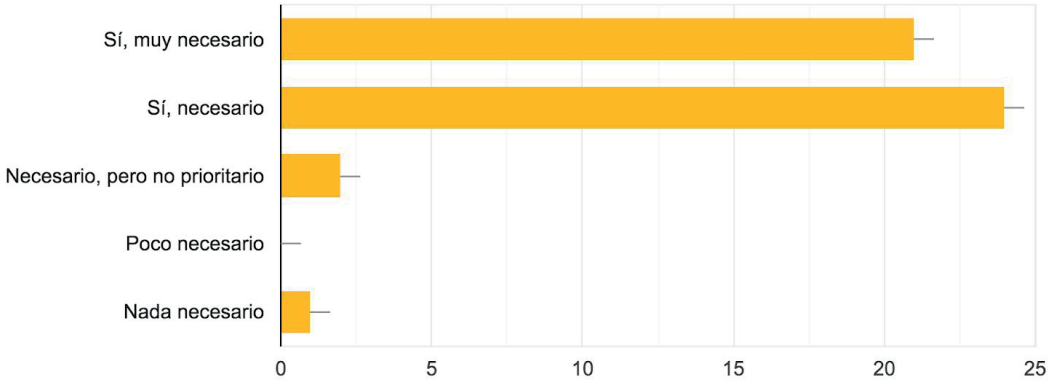
Indique su último grado de instrucción

45 respuestas



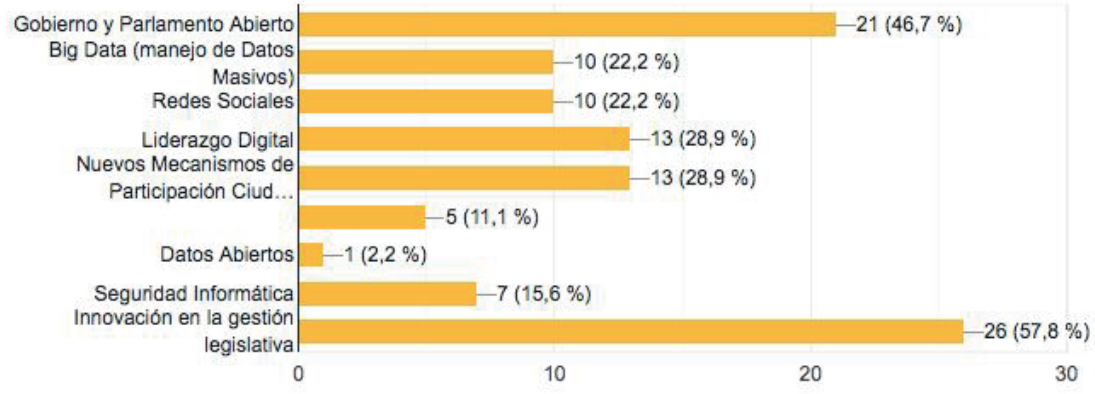
1) Según su percepción, ¿es necesario recibir cursos de capacitación sobre el manejo de las nuevas tecnologías y sus aplicaciones al trabajo legislativo?

45 respuestas



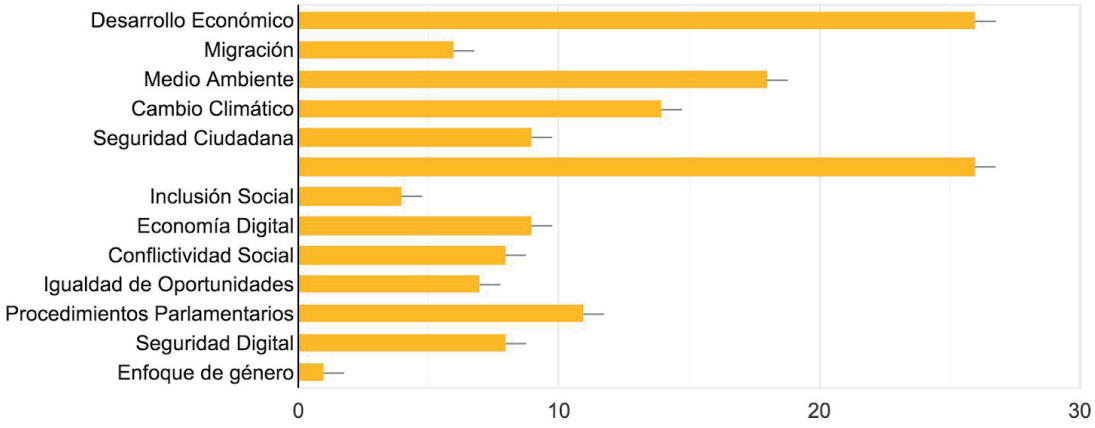
2) ¿En qué tema o temas le gustaría recibir una capacitación específica relacionado con el manejo de las nuevas tecnologías y el trabajo del Congreso?

45 respuestas



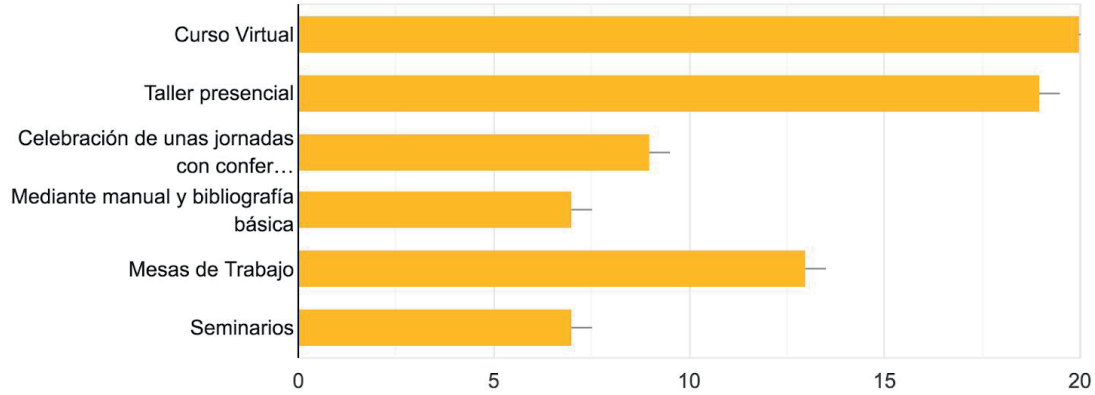
3) ¿En qué tema o temas le gustaría recibir información y capacitación detallada?

45 respuestas



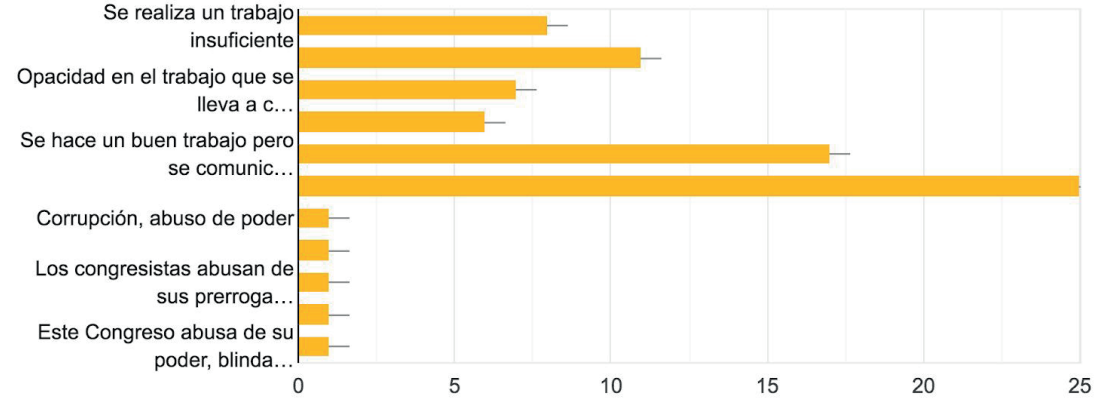
4) ¿Cómo le gustaría recibir la información y la capacitación?

45 respuestas



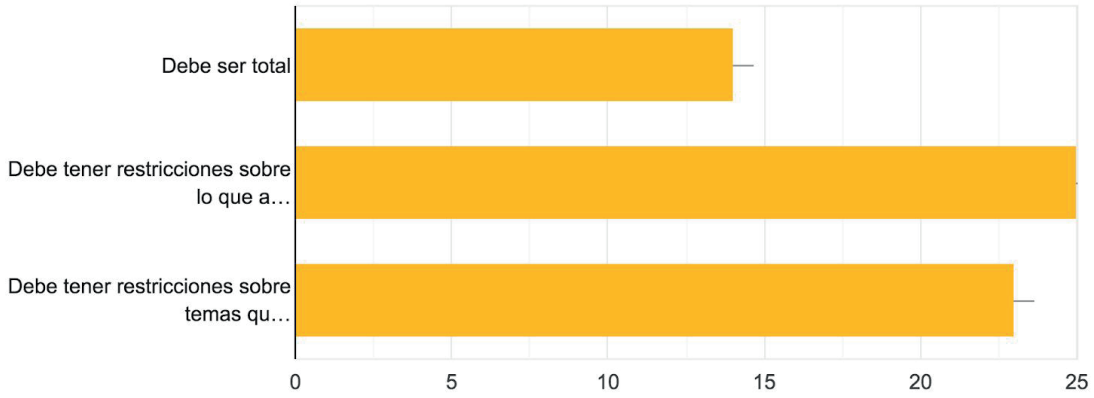
5) A pesar de los esfuerzos que realizan los Congresos en Latinoamérica, el Latinobarómetro indica una mala perce...¿cuál podría ser la causa en el Perú?

45 respuestas



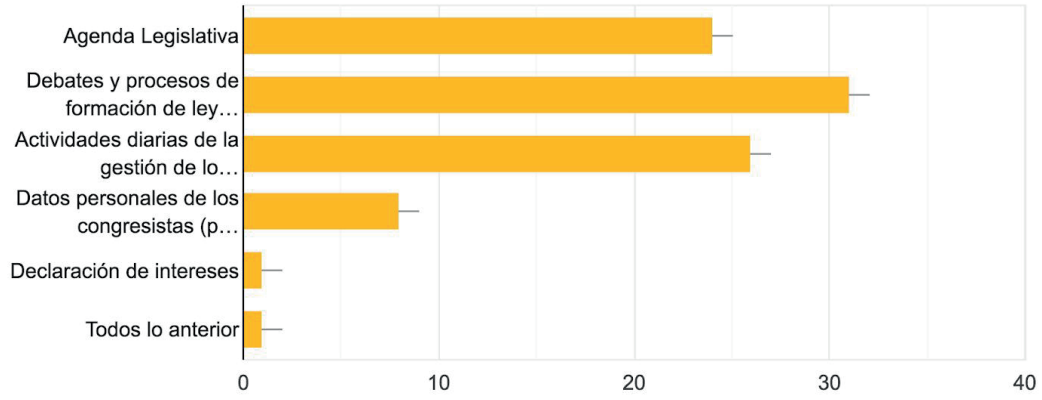
6) Según su percepción, el derecho de acceso a la información:

45 respuestas



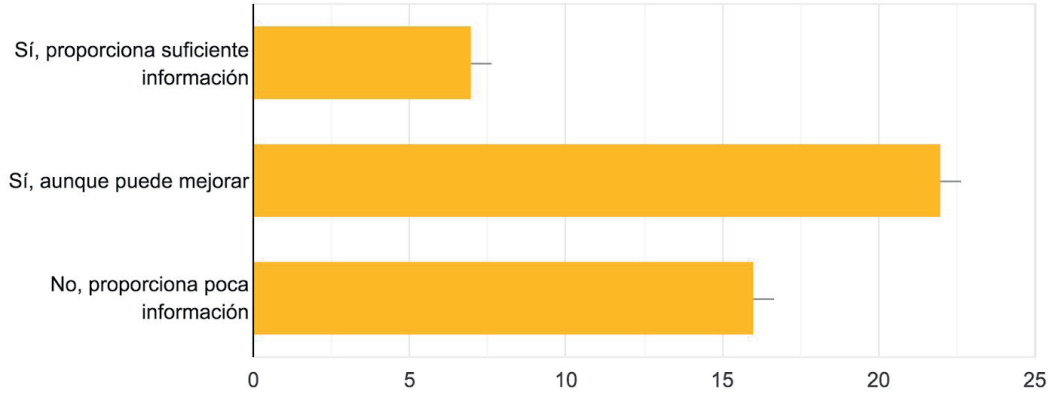
7) Según su percepción, ¿sobre qué temas del Congreso debería proveerse información a la población?

45 respuestas



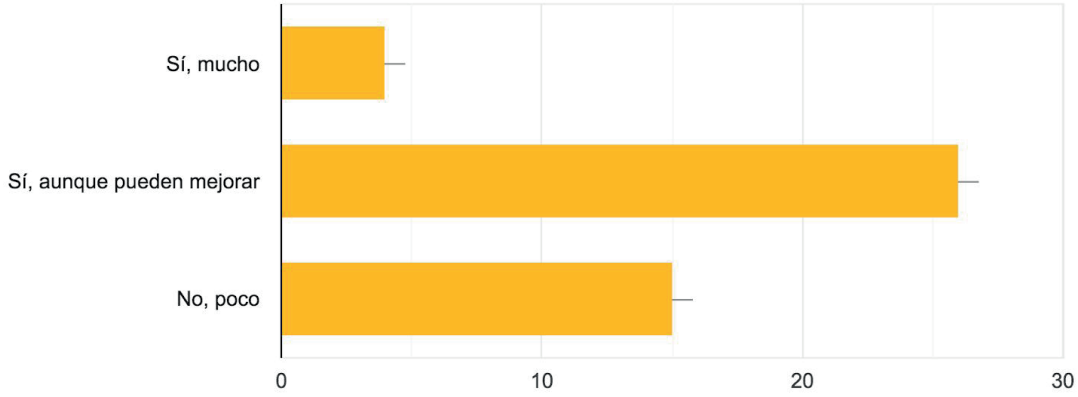
8) Según su percepción, ¿el Congreso proporciona información suficiente?

45 respuestas



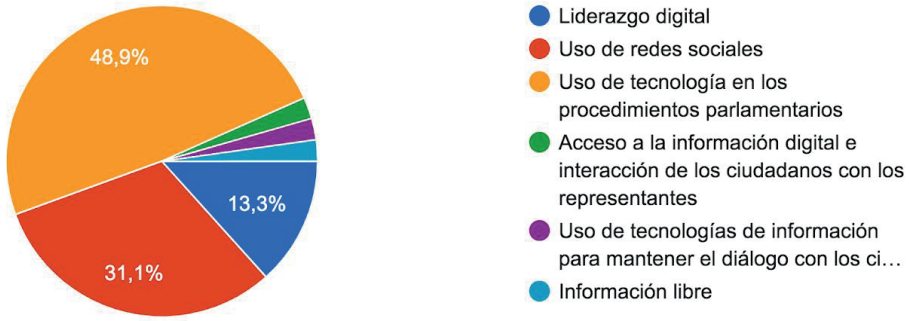
9) Según su percepción, ¿son de fácil manejo para la ciudadanía los mecanismos actuales de acceso a la información?

45 respuestas



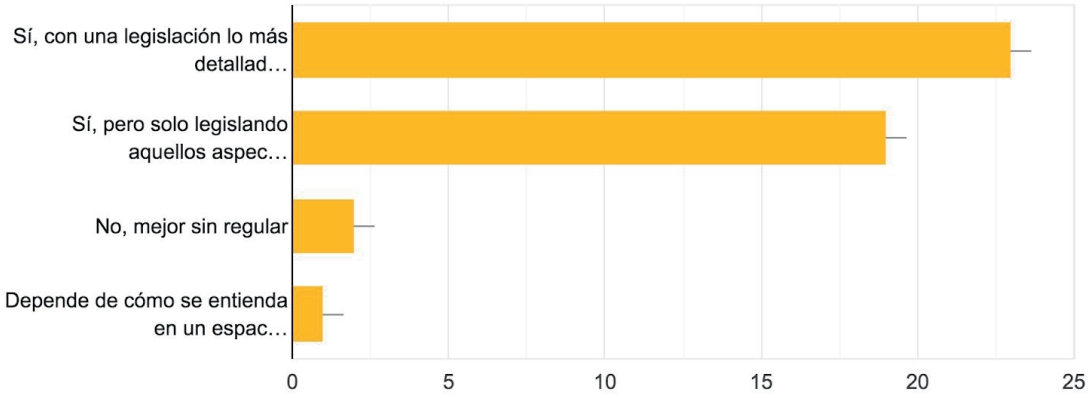
10) ¿Qué entiende por democracia digital?

45 respuestas



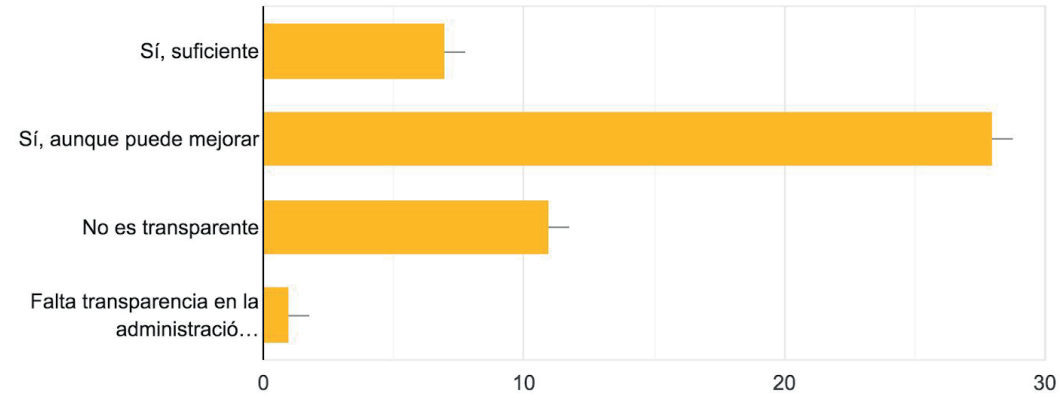
11) ¿Está de acuerdo en legislar aspectos de la llamada “democracia digital”?

45 respuestas



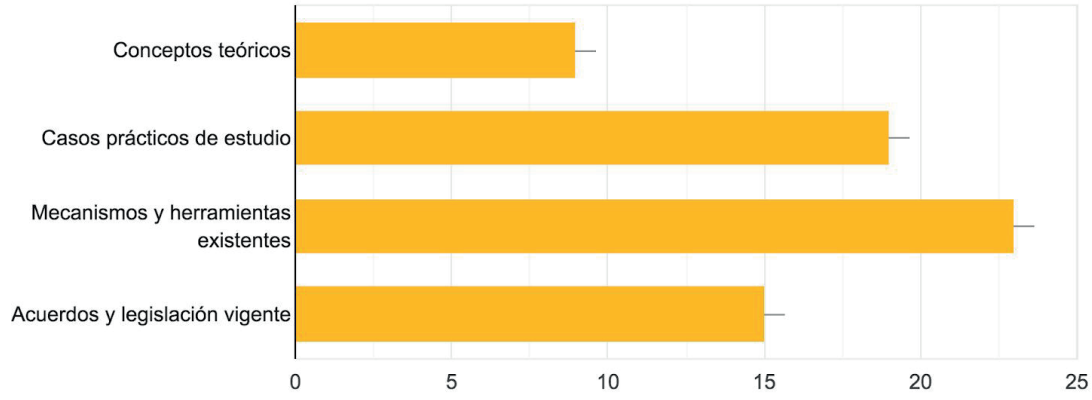
12) Según su percepción, ¿es el Congreso transparente?

45 respuestas



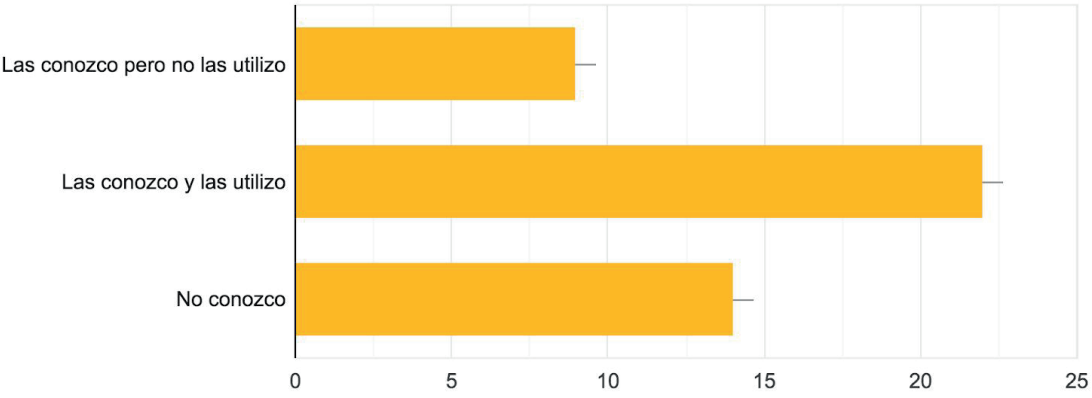
13) ¿Qué le gustaría conocer sobre tecnopolítica?

45 respuestas



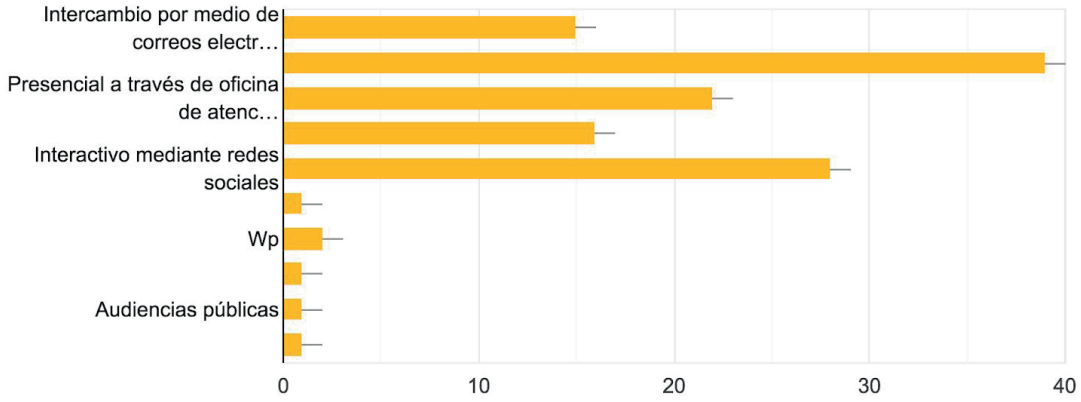
14) ¿Conoce aplicaciones de transparencia parlamentaria?

45 respuestas



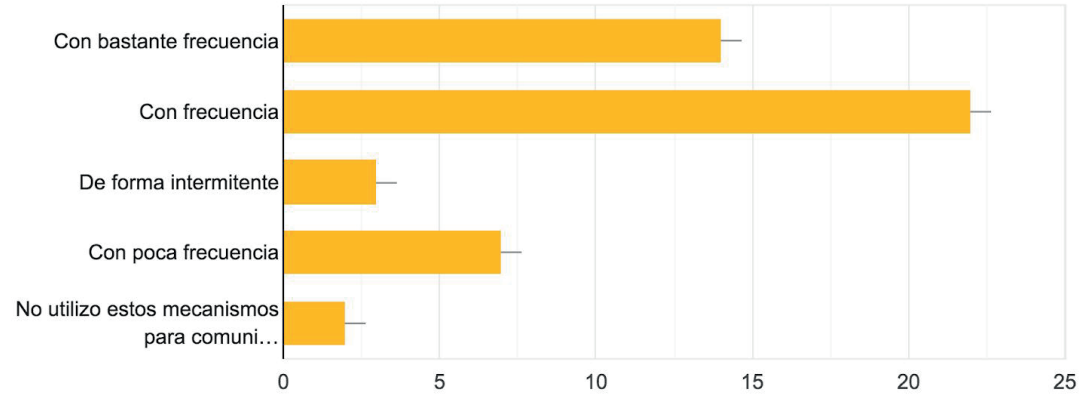
15) ¿Qué tipo de contacto tiene con la ciudadanía?

45 respuestas



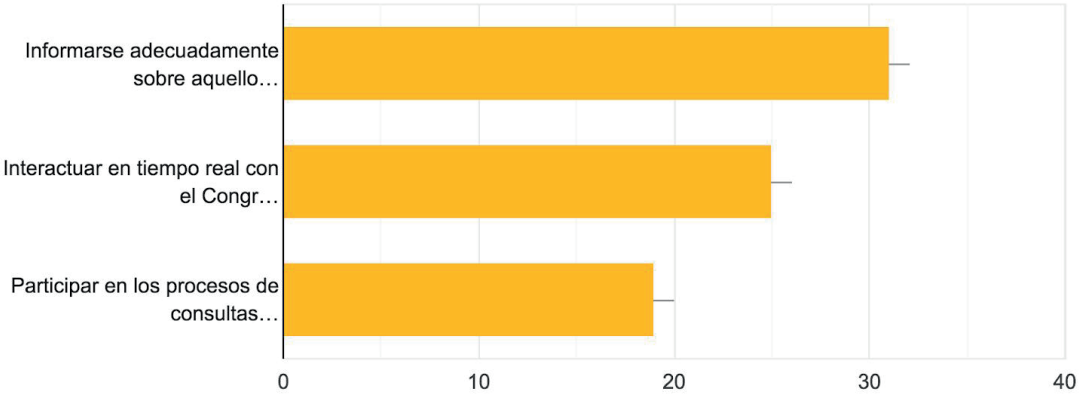
16) ¿Con qué frecuencia se comunica con otros congresistas a través de mecanismos digitales (WhatsApp, Skype, Twitter, etc.)?

45 respuestas



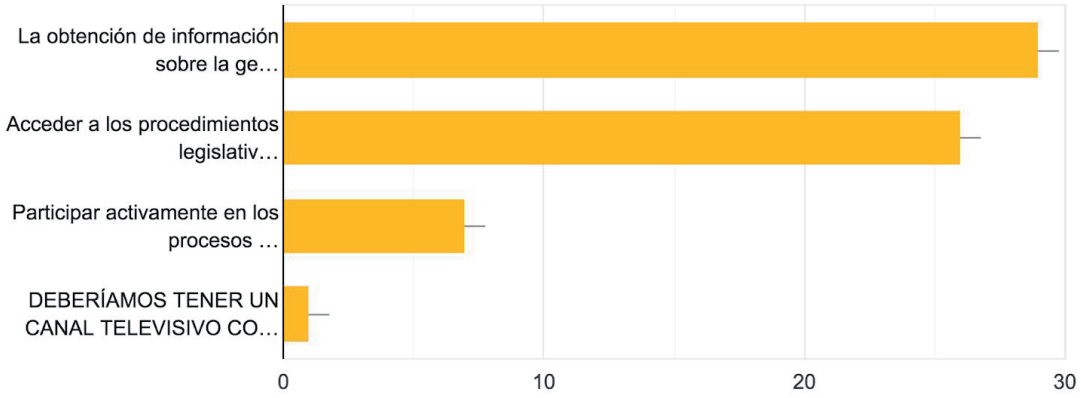
17) Según su percepción, ¿cuál debe ser el rol de la ciudadanía en su conexión y comunicación con el Congreso?

45 respuestas



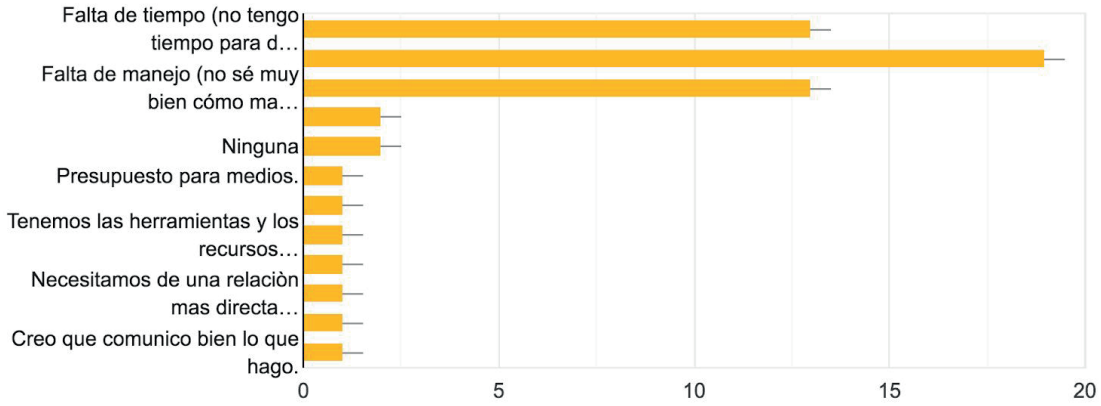
18) Los mecanismos de comunicación con la ciudadanía existentes en el Congreso favorecen:

45 respuestas



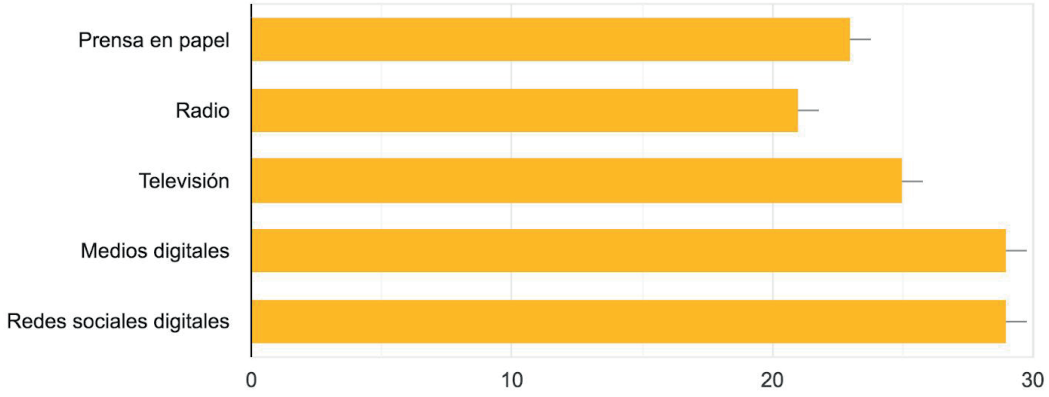
19) ¿Qué limitaciones encuentra para llevar a cabo una comunicación política eficaz acerca de su gestión como congresista?

45 respuestas



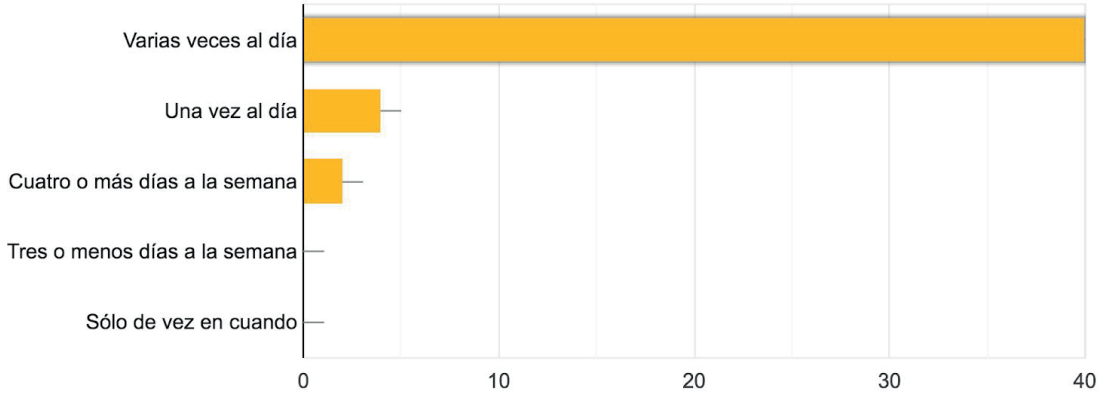
20) ¿Cuál es el medio principal que utiliza para informarse?

45 respuestas



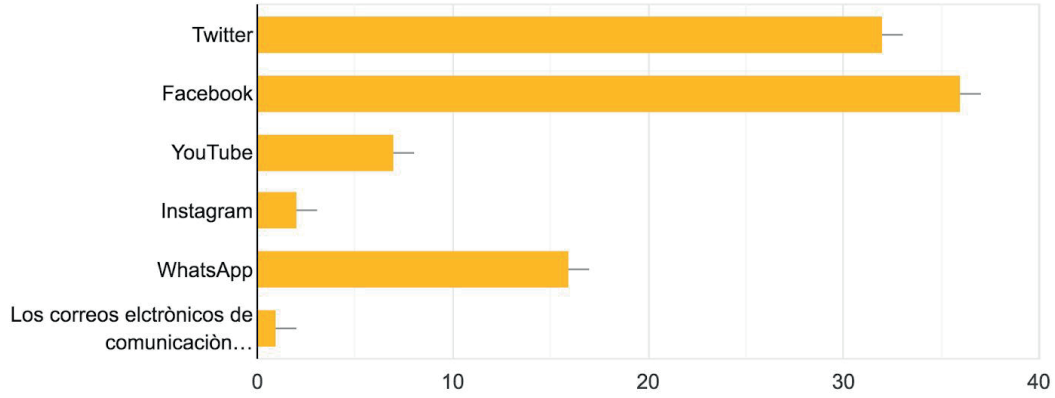
21) ¿Con qué frecuencia utiliza las redes sociales digitales?

45 respuestas



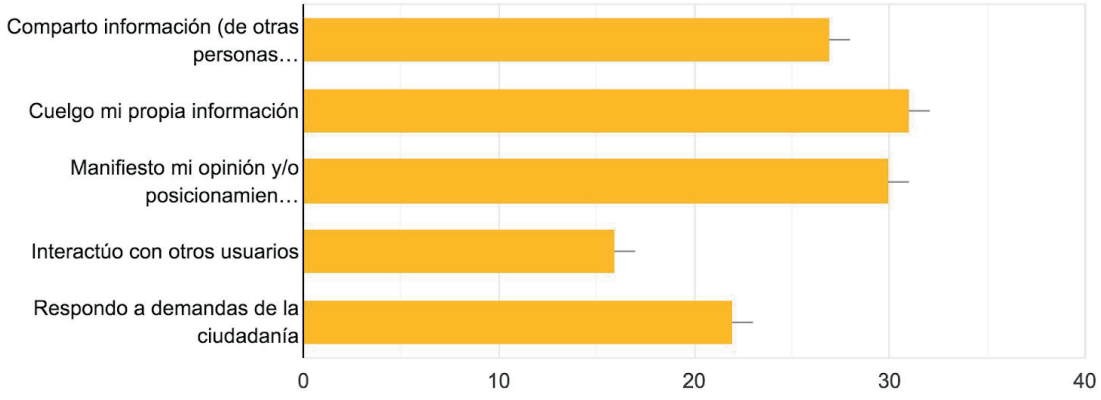
22) Según su percepción, ¿cuál de estas redes es más efectiva para transmitir y hacer más viral su trabajo?

45 respuestas



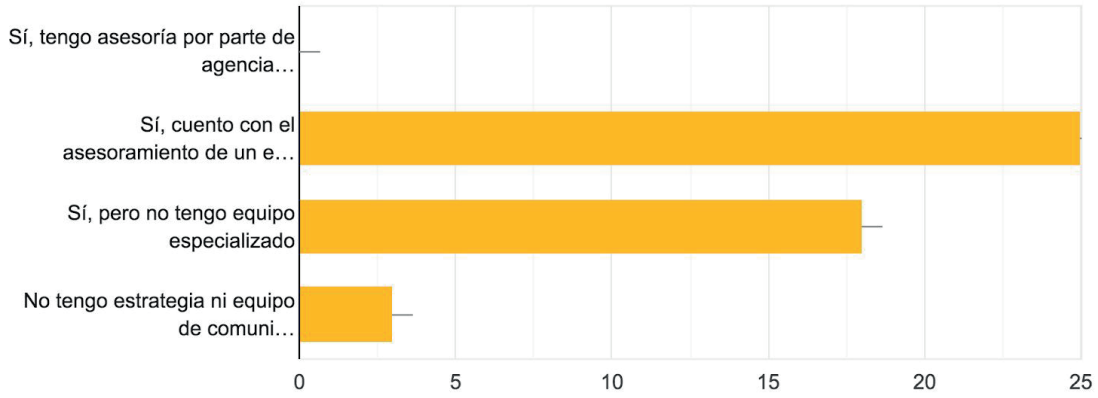
23) ¿Con qué finalidad utiliza estas redes sociales?

45 respuestas



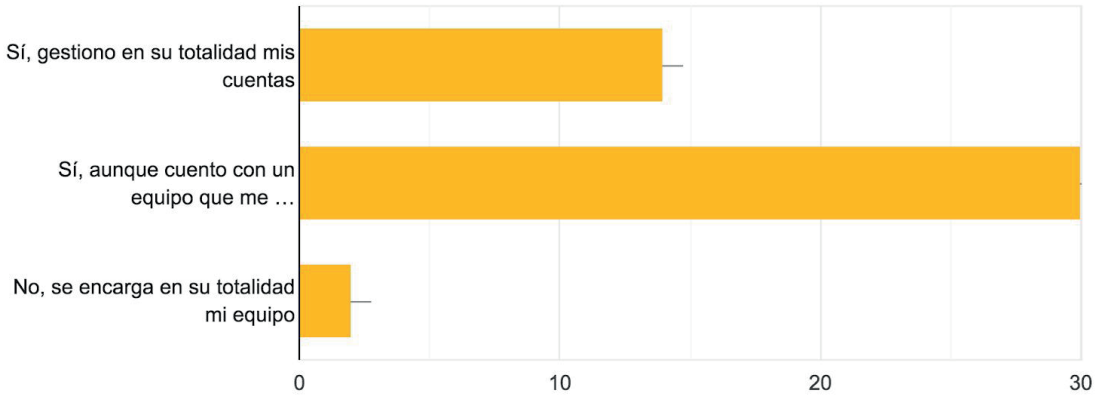
24) ¿Utiliza alguna estrategia de comunicación digital?

45 respuestas



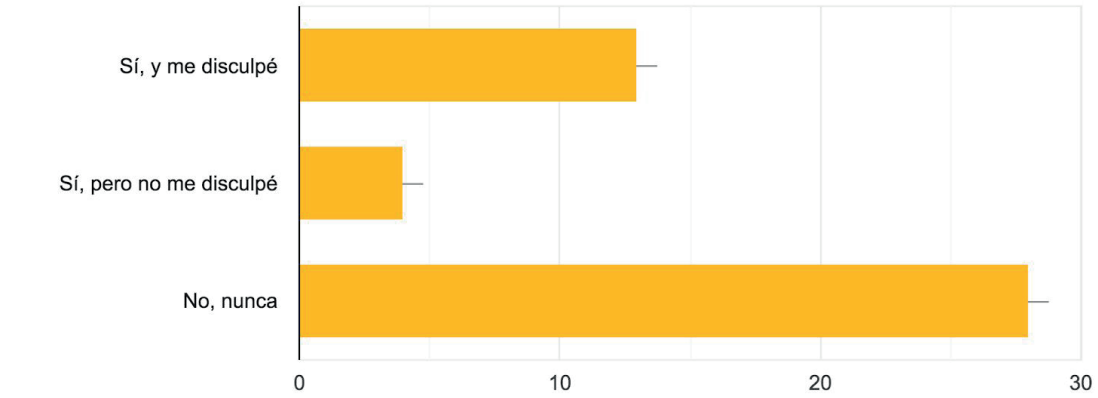
25) ¿Gestiona personalmente sus cuentas? (aquellas de carácter público que sirven para relacionarse con la ciudadanía)

45 respuestas



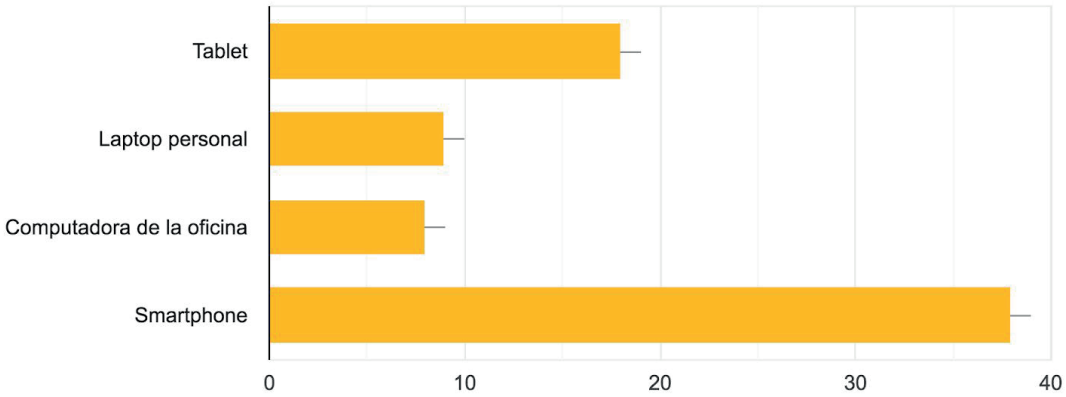
26) ¿Alguna vez se ha arrepentido de escribir algo en estas redes sociales?

45 respuestas



27) ¿Qué soporte utiliza habitualmente cuando usa estas redes sociales?

45 respuestas

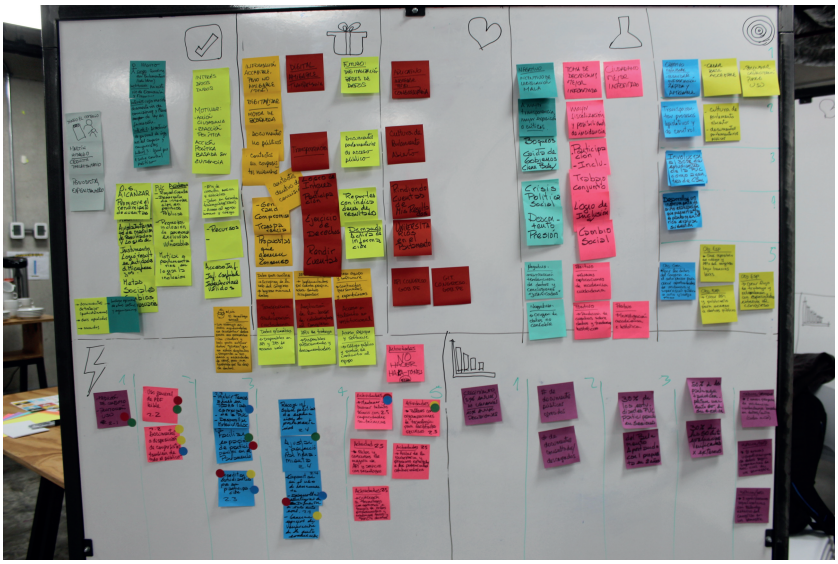


TALLERES DE ENFOQUE






Dibujo!





DOCUMENTO REALIZADO POR