

ICCA

**Instituto
Complutense
Ciencia de la
Administración**



**INFORME DE RESULTADOS DE LA
APLICACIÓN DEL MODELO DE
INDICADORES DE LA RTA EN PERÚ**

**Equipo investigador del ICCA
(Coordinadora de equipo: Dra. Gema Sánchez Medero)**

Abril de 2022

EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE INDICADORES DE LA RTA EN PERÚ

El modelo de indicadores de la RTA se estructura en tres dimensiones que valoran diferentes aspectos de la política pública de transparencia.

En el caso de Perú, el nivel de cumplimiento del modelo de indicadores por dimensiones es el siguiente:

Dimensión	Nivel de cumplimiento (%)
Recursos	88,23%
Procesos	55,55%
Resultados	20%

A continuación, se analizan y explican los resultados de la investigación desagregados por dimensiones, junto con sus variables correspondientes.

DIMENSIÓN 1: RECURSOS

La **dimensión recursos** valora si los países han generado un *sistema institucional (marco normativo e instituciones específicas) para reconocer y garantizar la transparencia activa (publicidad activa) y transparencia pasiva (derecho de acceso a la información pública)*. Esta dimensión se mide a través de la aplicación de dos variables: reconocimiento del derecho (V1.1); y garantía del derecho (V1.2).

En la Tabla siguiente se expone el número total de preguntas o indicadores que componen la dimensión (17), diferenciados por variables, así como el porcentaje estimado de cada variable en base a la obtención de un 100% de máximo cumplimiento en la dimensión. La puntuación máxima de la dimensión (17) es coincidente con el número de indicadores/preguntas, ya que cada pregunta tiene una valoración máxima de 1 punto. El porcentaje de cumplimiento máximo de la variable “reconocimiento del derecho” (V1.1) es de un 58,8% y el de la variable “garantía del derecho” (V1.2) es de un 41,2%.

Como se puede observar en la Tabla 1, Perú ha aplicado 15 indicadores de los 17 que integran esta dimensión. Por tanto, su nivel de cumplimiento real es de un 88,23% correspondiendo un 52,94% a la V.1.1 y un 35,31% a la V.1.2.

Tabla 1. Dimensión Recursos. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)

Nivel de aplicación y cumplimiento máximo	V1.1	V1.2	Total
Total de indicadores/preguntas/ puntuación máxima	10	7	17
% Nivel de cumplimiento máximo	58,8%	41,2%	100%
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V1.1	V1.2	Total
Nº de indicadores aplicados	9	6	15
Puntuación (indicadores aplicados)	9	6	15
% Nivel de cumplimiento real	52,92%	35,31%	88,23%

Fuente: ICCA

Variable 1.1. Reconocimiento del derecho

La variable **reconocimiento del derecho** permite medir tres cuestiones: si el derecho a la información pública o el derecho de acceso está reconocido en el sistema constitucional y legal; el nivel de amplitud de la ley, a qué sujetos afecta la ley o cuál es el ámbito de extensión de los sujetos obligados; y las estructuras formales que se generan (unidades de enlace), en diferentes dependencias orgánicas (principalmente de los sujetos obligados), para el buen desarrollo de la ley y la política pública de transparencia.

Como se puede observar en la Tabla 1, Perú ha aplicado 9 de los 10 indicadores que integran esta variable.

Los resultados de la investigación han permitido constatar que existe un **reconocimiento del derecho a nivel constitucional y a nivel nacional**, ya que se ha aprobado una legislación estatal específica. En concreto, el artículo 2.5 de la Constitución Política de Perú reconoce el derecho de toda persona "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. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional". De este modo, se reconoce no solo el derecho a saber, sino también a "solicitar sin expresión de causa la información que requiera" de las entidades públicas. No obstante, el artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, TUO de la LTAIP) se evidencia que, el solicitante que requiera la información deberá abonar solamente el importe correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida. El monto de la tasa debe figurar en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de cada entidad de la Administración Pública. Cualquier costo adicional se entenderá como una restricción al ejercicio del derecho regulado por esta Ley, aplicándose las sanciones correspondientes. La cuestión es que en el reporte de la Supervisión al Portal de Transparencia Estándar y al Texto Único de Procedimientos Administrativos de las municipalidades digitales de 2021 detectaron como una de las barreras de acceso a la información el costo que se imputa por estos servicios para las personas con bajos recursos económicos. Más cuando la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP)** del año 2002 (compuesta por 40 artículos) destaca en el artículo 1 que: "*la presente Ley tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú. El derecho de acceso a la información de los Congresistas de la República se rige conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso*". Además, el artículo 7 señala que: "*toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho*".

En lo referente al **ámbito de aplicación de la ley**, el artículo 1 de la Ley 27444 de Procedimiento Administrativo General identifica a todos los poderes públicos como sujetos obligados: "La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública: 1. El poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; 2. El poder Legislativo; 3. El poder Judicial; 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; 7. Las demás entidades y organismos proyectos y programas del estado,

cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen funciones administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia". Sin embargo, llama la atención que no se haya extendido la aplicación de la ley a determinados grupos sociales organizados de la sociedad civil (p.ej. partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, etc.), que no son incluidos dentro de los sujetos obligados. No obstante, comprende, por ejemplo, a "Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen funciones administrativas, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia". Estos sujetos, a pesar de ser privados, deben atender pedidos de información referidos a "las características de los servicios públicos que presta, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que ejerce".

La normativa de Perú **regula de manera diferenciada la transparencia activa** (Título II "Portal de Transparencia" artículos 5 y 6) y la **transparencia pasiva** (Título III "Acceso a la Información Pública del Estado" artículos 7 a 19). En lo referente a los **mecanismos de transparencia activa**, el artículo 5 de la LTAIP hace referencia a que las entidades de la Administración Pública, que son sujetos obligados, deberán difundir a través de internet – siempre y cuando su presupuesto lo permita- la siguiente información: "1. Datos generales de la entidad de la Administración Pública que incluyan principalmente las disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama y procedimientos. 2. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos. 3. La información adicional que la entidad considere pertinente". Y, además, añade que esta disposición no exceptúa la obligación de publicar información sobre las finanzas públicas y que cada entidad debe identificar al funcionario responsable de la elaboración de los portales de internet. Este precepto normativo evidencia que la información pública se transmitirá principalmente mediante canales electrónicos o sitios webs.

En materia de **transparencia pasiva**, el artículo 7 de la LTAIP señala que "toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho". Además, en los artículos siguientes se establecen otras cuestiones relacionadas con el procedimiento de solicitud. En concreto, el artículo 11 señala el procedimiento a seguir y el artículo 10 destaca la obligación de las entidades de la Administración Pública de proveer la información que se requiere si está contenida en "documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato" siempre y cuando esta información esté en posesión de la entidad o bajo su control.

Por otra parte, en Perú, **se han creado unidades de enlace, los funcionarios responsables de entregar la información de acceso público (FRAI) y los funcionarios responsables de la elaboración y actualización del Portal de Transparencia (FRPTE)**. Este órgano se generó a raíz del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RLTAIP)¹, cuyo artículo 3 señala que la máxima autoridad de cada entidad de la Administración Pública (que son los sujetos obligados) deberán "*designar a los funcionarios responsables de entregar la información de acceso público*" (artículo 3.b) y a los funcionarios

¹ Véase el Reglamento de la LTAIP en el enlace siguiente: <https://www.bcrp.gob.pe/transparencia/datos-generales/marco-legal/reglamento-de-la-ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica.html>

encargados de la elaboración y actualización del Portal de Transparencia (FRPTE) (artículo 3.c). En este sentido, el artículo 4 del RLTAIP establece las cuestiones relevantes para la designación de estos funcionarios. En cuanto a los FRAI, el artículo 5 del citado reglamento indica que son sus obligaciones atender las solicitudes de acceso a la información; requerir la información al área de la entidad que la haya creado u obtenido; poner a disposición del solicitante la liquidación del costo de reproducción; entregar la información al solicitante; y, recibir los recursos de apelación. Por otro lado, el artículo 8 del reglamento establece las obligaciones del FRPTE: elaborar el Portal de la Entidad; recabar la información que debe ser difundida en el Portal según lo establecido en los artículos 5 y 25 de la LTAIP; y, mantener actualizada la información publicada en el portal, debiendo en este sentido señalar la fecha de actualización.

Variable 1.2. Garantía del derecho

La segunda variable, **garantía del derecho**, permite verificar dos cuestiones. Por un lado, cuál es el nivel de institucionalización de la política de transparencia, si se han generado protocolos formales y órganos *ad hoc* con competencias específicas para controlar, supervisar y garantizar la transparencia. Por otro lado, si se han promovido iniciativas asociadas al desarrollo de la transparencia (políticas de archivos y políticas de datos abiertos).

En Perú, el Decreto Legislativo nº 1353 de 2017 crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública² para fortalecer el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses. En concreto, su artículo 3 indica lo siguiente: "*El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a Información Pública es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en adelante la Autoridad. La Autoridad se rige por lo dispuesto en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por esta Ley y las normas reglamentarias*". Este órgano tiene asignadas diferentes competencias (artículo 4): "*1. Proponer políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública. 2. Emitir directivas y lineamientos que sean necesarios para el cumplimiento de las normas en el ámbito de su competencia. 3. Supervisar el cumplimiento de las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública. 4. Absolver las consultas que las entidades o las personas jurídicas o naturales le formulen respecto de la aplicación de normas de transparencia y acceso a información pública. 5. Fomentar la cultura de transparencia y acceso a la información pública. 6. Solicitar, dentro del ámbito de su competencia, la información que considere necesaria a las entidades, las cuales están en la obligación de proveerla, salvo las excepciones previstas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 7. Elaborar y presentar al Congreso de la República el informe anual sobre los pedidos de acceso a la información pública. Este informe se presenta dentro del primer trimestre de cada año y es publicado en la página web de la Autoridad. 8. Supervisar el cumplimiento de la actualización del Portal de Transparencia. 9. Otras que se establezcan en las normas reglamentarias*". No obstante, el órgano encargado de atender las reclamaciones de los/as usuarios/as es el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, definido por el artículo 6 del Decreto mencionado como "*un órgano resolutorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que*

² Véase el Decreto Legislativo 1353 de 2017 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses, en el enlace siguiente: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-la-autoridad-nacional-de-transp-decreto-legislativo-n-1353-1471551-5/>

constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional. Como tal es competente para resolver las controversias que se susciten en dichas materias. Depende administrativamente del Ministro y tiene autonomía en el ejercicio de sus funciones. (...)". Así mismo, el artículo 7 le atribuye, entre otras, las siguientes competencias: resolver los recursos de apelación interpuestos contra las entidades obligadas y resolver (en última instancia administrativa) los recursos de apelación interpuestos por los servidores públicos que hayan sido sancionados por el incumplimiento de las normas de transparencia y derecho de acceso a la información pública.

Sin embargo, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP) carece de potestad sancionadora, es decir, no puede imponer sanciones.

Por otra parte, Perú ha generado **protocolos o procedimientos relacionados con la transparencia activa y la transparencia pasiva**, lo que contribuye, sin duda, a orientar las acciones de implementación. Por una parte, cuenta con el Lineamiento para la implementación y actualización del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública,³ aprobado en el año 2021 y emanado del órgano garante, que viene a establecer las disposiciones para garantizar la adecuada implementación de los Portales de Transparencia de las diferentes entidades de la Administración Pública.

En **materia de transparencia pasiva**, el Título III "*Procedimiento de acceso a la información*", artículos 10-16 RTLAIP, indica los procedimientos que regulan las solicitudes de acceso. El artículo 10 del RTLAIP señala que "*las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Asimismo, para los efectos de esta Ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales*". Así mismo, el artículo 11 indica el procedimiento de acceso a la información pública, señalando que toda solicitud debe ser dirigida al funcionario designado para esa labor; que la entidad deberá otorgarla en un plazo de siete (7) días, pudiéndose prorrogar excepcionalmente por cinco (5) días más en situaciones excepcionales; que los requisitos para la denegatoria se expresan en el artículo 13 de la ley; que de no mediar respuesta en los plazos el solicitante puede considerar negado su pedido; y los requisitos y plazos de apelación, así como su derecho de iniciar un proceso contencioso administrativo u optar por el constitucional de Habeas Data en caso de no cumplirse este derecho. No obstante, indicamos que el texto vigente del artículo 11 fue modificado en el año 2017 por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1353 y recogido en el TUO de la LTAIP, el que prevé en su inciso b) que "*La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información debe otorgarla en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, sin perjuicio de lo establecido en el literal a)*". Y, en su inciso g) dispone que "*Excepcionalmente, cuando sea materialmente imposible cumplir con el plazo señalado en el literal b) debido a causas justificadas relacionadas a la comprobada y manifiesta falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la entidad o al significativo volumen de la información solicitada,*

³ Véase el Lineamiento para la implementación y actualización del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública en el enlace siguiente: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1786989-lineamiento-para-la-implementacion-y-actualizacion-del-portal-de-transparencia-estandar-en-las-entidades-de-la-administracion-publica>

por única vez la entidad debe comunicar al solicitante la fecha en que proporcionará la información solicitada de forma debidamente fundamentada, en un plazo máximo de dos (2) días hábiles de recibido el pedido de información. (...). (subrayado agregado). Por ende, la referencia a los siete días para otorgar la información y el plazo máximo de la prórroga por cinco días, desde el año 2017 se encuentran derogados. Actualmente, como se puede advertir, se prevé un plazo de 10 días hábiles para entregar la información y 2 días para invocar la prórroga hasta una fecha de entrega que debe ser determinada por la entidad bajo criterios de razonabilidad. No existe una fecha máxima para prorrogar la entrega de la información, por cuanto, ello dependerá de cada pedido concreto.

Por otra parte, en materia de **política de archivos**, el artículo 21 de la **LTAIP** dispone que *“es responsabilidad del Estado crear y mantener registros públicos de manera profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud”*. De este modo, se aboga por la generación de políticas de archivo con estándares de transparencia y, por ello, se adopta el **Modelo de Gestión Documental aprobado en la Resolución 001/2017 de la Secretaría del Gobierno Digital**⁴, cuya finalidad consiste en: *“proporcionar un marco de referencia que permita a las entidades implementar y mantener un Modelo de Gestión Documental (MGD) basado en componentes y procesos, identificando el suscriptor del documento, facilitando la digitalización, trazabilidad, conservación y usabilidad de los mismos, así como el intercambio de comunicaciones entre los diversos sistemas o aplicaciones de gestión documental de las entidades”* (página 6).

En lo referente a la **política de datos abiertos** cabe destacar que existía una Ley de Gobierno Digital de 2018⁵, pero en 2021 se aprobó otra la **Ley de Gobierno Digital**⁶ (publicado el 19 de febrero de 2021 en el Diario Oficial El Peruano), que establece disposiciones sobre las condiciones, requisitos y uso de las tecnologías y medios electrónicos en el procedimiento administrativo. En el artículo 49.1 señala que un documento archivístico digital *“es aquel documento electrónico que contiene información en soporte o medio digital y es conservado de manera segura como evidencia y/o activo de información, respetando su integridad documental. Es producido por una persona natural, persona jurídica o una entidad pública, en el ejercicio de sus actividades, procesos, funciones y/o competencias”*. Así mismo, el artículo 49.2 indica las características que deben tener los documentos archivísticos digitales, siendo estas la autenticidad, la fiabilidad, la integridad, la disponibilidad y la usabilidad. Finalmente, para ser considerado un documento archivístico digital, dispone que tiene que tener mínimo ciertos metadatos (artículo 49.3): código único del documento, nombre del documento, tipo y serie documental, fecha y hora, volumen (tamaño y formato) y nombre del productor.

Además, el artículo 1 del **Decreto Supremo**⁷ aprobó la **“Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017 - 2021”** y el **“Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú”** (publicada el 12 de febrero de 2017), por lo que se verifica la

⁴ Véase la Resolución 001/2017 que aprueba el Modelo de Gestión documental en el enlace siguiente: <https://bit.ly/3Cxx49M>

⁵ Véase la Ley de Gobierno Digital de 2018 en el enlace siguiente: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/353216/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-gobierno-digital-decreto-legislativo-n-1412-1691026-1.pdf>

⁶ Véase la Ley de Gobierno Digital de 2021 en el enlace siguiente: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1680865/DS%20029-2021-PCM.pdf.pdf>

⁷ Véase el Decreto Supremo que aprueba la “Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales” en el enlace siguiente: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/356869/Decreto_Supremo_N_016-2017-PCM20190829-25578-10r2ani.pdf

existencia de una política de datos abiertos a **nivel administrativo**. En concreto, el artículo 9 del Decreto señala que *“la información de las entidades que se encuentra en forma estructurada y en base de datos disponible en el Portal del Estado Peruano, en el Portal de Transparencia Estándar, en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresa, en el Portal de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú - GEOIDEP y otros que sean administrados por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) de la Presidencia del Consejo de Ministros; se publica automáticamente y por defecto en el Portal Nacional de Datos Abiertos”*. La Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021⁸ está compuesta por 3 líneas de acción: establecimiento del marco institucional y normativo, desarrollo de la infraestructura tecnológica de Datos Abiertos y la promoción de iniciativas y espacios participativos y colaborativos de apertura y reutilización.

No obstante, en el Decreto Legislativo, nº 1415 de 2018, ya se señalaba en su art. 5.9. como uno de los principios básicos: "Datos Abiertos por Defecto: Los datos se encuentran abiertos y disponibles de manera inmediata, sin comprometer el derecho a la protección de los datos personales de los ciudadanos. Ante la duda corresponde a la Autoridad de Transparencia definirlo".

En definitiva, Perú ha aplicado 6 de los 7 indicadores que integran la variable “garantía del derecho” (véase Tabla 1), ya que el tercero independiente carece de potestad sancionatoria.

DIMENSIÓN 2: PROCESOS

La **dimensión procesos** valora *la capacidad institucional para garantizar la transparencia activa y la transparencia pasiva*. En concreto, cómo se llevan a cabo los procesos de control y seguimiento de la transparencia (activa y pasiva), y qué programas y actividades se promueven para implementar la política pública de transparencia (p.ej. programas de capacitación, de comunicación, etc.). Esta dimensión se mide a través de la aplicación de dos variables: función (órgano) garante (V2.1); y sujeto obligado (V2.2).

La Tabla 2 expone los resultados logrados por Perú en la dimensión procesos. A diferencia de la dimensión 1, en algunas preguntas, se utilizan escalas de valoración no binarias (0- 0,25- 0,50- 1 puntos), por lo que el número de indicadores aplicados podría ser no coincidente con la puntuación finalmente obtenida. En particular, se puede observar que se han aplicado 15 indicadores de un total de 27. Por tanto, el nivel de cumplimiento es de un 55,56% en la dimensión procesos, cuyo desglose por variables es el siguiente: un 51,86% en la variable “función (órgano) garante” (V2.1); y un 3,70% en la variable “sujeto obligado” (V2.2).

⁸ Véase la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales en el enlace siguiente: <https://www.peru.gob.pe/estrategia.pdf>

Tabla 2. Dimensión Procesos. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)

Nivel de aplicación y cumplimiento máximo	V2.1	V2.2	Total
Total de indicadores/preguntas /puntuación máxima	25	2	27
% Nivel de cumplimiento máximo	92,60%	7,41%	100%
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V2.1	V2.2	Total
N.º de indicadores aplicados	14	1	15
Puntuación (indicadores aplicados)	14	1	15
% Nivel de cumplimiento real	51,85%	3,70%	55,55%

Fuente: ICCA

Variable 2.1. Función (órgano) garante

La variable **función (órgano) garante** mide quién y cómo se desarrollan los procesos de control y seguimiento de la transparencia (activa y pasiva), así como qué medidas y acciones específicas (comunicación, capacitación, etc.) se han promovido para implementar la política pública.

La **Audiencia Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTA)** es el órgano que fiscaliza el cumplimiento, por parte de los sujetos obligados, de los requerimientos legales en materia de transparencia activa (4.8 del Decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública). El control en materia de transparencia activa es de alcance universal⁹, pero también se suele ejercer una fiscalización de alcance muestral, como se evidencia en el Reporte de Supervisión al Portal de Transparencia Estándar (PTE) y al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las municipalidades distritales¹⁰, mostrando los resultados diferenciando las entidades con acceso a internet de las entidades sin acceso a internet. A su vez, se subagrupan las municipalidades con acceso a internet entre municipalidades pertenecientes a Lima Metropolitana, municipalidades rurales o urbanas no pertenecientes a Lima Metropolitana. Además, también **se mide la calidad de la información publicada** en los Portales de Transparencia, en base al artículo 8.f del RLTAIP¹¹. En la práctica, se verifica en los Informes de Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las Administraciones Públicas que se mide que la información sea completa y esté actualizada¹². No obstante, no se ha podido verificar que se supervise si la información utiliza un lenguaje con expresiones simples, claras y directas, tal y como exige el artículo 8.b que sea la información publicada en el Portal.

⁹ Véase el informe de Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública – Anual 2019 y Primer Semestre del 2020 en el enlace siguiente: <https://bit.ly/31gbMz>

¹⁰ Véase el Reporte de Supervisión al Portal de Transparencia Estándar (PTE) y al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las municipalidades distritales: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2212032/Reporte%202021.%20Versio%CC%81n%202.pdf.pdf>

¹¹ En concreto, el artículo 8.f señala que la información publicada en los Portales de Transparencia: "*Deberá ser cierta, completa y actualizada, bajo responsabilidad del funcionario del órgano o unidad orgánica que proporciona la información y del funcionario responsable de actualizar el Portal de Transparencia, de acuerdo al ámbito de sus competencias, y del titular de la entidad, cuando corresponda*".

¹² Véase la página 11 del Informe de Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública – Anual 2019 y Primer Semestre del 2020, en el enlace siguiente: <https://bit.ly/31gbMzG>

En el caso de la **supervisión o fiscalización de la transparencia pasiva**, la ANTAI es la entidad encargada de “*Supervisar el cumplimiento de las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública*” (artículo 4.3 del Decreto Legislativo que crea la ANTAI), y en el ejercicio de dicha competencia elabora y presenta al Congreso de la República el **Informe anual de Solicitudes de Acceso a la Información Pública tramitadas por las Entidades de la Administración Pública**. Según los datos, el promedio de cumplimiento con el derecho de acceso a la información (DAI) fue del 97%, de las solicitudes atendidas¹³. Además, también se miden los plazos de respuesta a las solicitudes, estableciéndose que el 72,9% de la solicitudes atendidas se hicieron dentro de los plazos previstos, y solo un 12,1% lo fueron fuera del plazo estimado por la LTAIP¹⁴. Sin embargo, no se mide si la respuesta de los sujetos obligados corresponde con la información solicitada por los/as usuarios/as, y solo se contabiliza en algunos casos que las entidades respeten los costos estandarizados, identificándose quienes no lo hacen. En este sentido, por ejemplo, se señala que el 55 municipalidades distritales de las 99 que se fiscalizaron no respetaron el costo estandarizado¹⁵. Esto permite verificar que no hay una igualdad de oportunidades en el acceso a la información pública. Además, sería recomendable incluir otros indicadores con el fin de evaluar si se detecta una brecha de género, territorial, por nivel de capacidad o por edad, entre otras cuestiones. No obstante, **la ANTAIP no rinde cuentas ante el Congreso de la República de su propia actividad**, solamente recoge los resultados de las fiscalizaciones realizadas a los sujetos obligados y los presenta ante el Congreso cada 12 meses. Sin embargo, en la medida que la ANTAIP depende jerárquicamente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos rinde cuentas a este organismo del Poder Ejecutivo a través de los informes de gestión.

En lo referente a los **programas de capacitación**, la ANTAIP es competente para “*fomentar la cultura de la transparencia y acceso a la información pública*” (artículo 4.5 del RLTAIP), por lo que lleva a cabo actividades formativas destinadas tanto a los servidores públicos como a la ciudadanía, cuya periodicidad suele ser menor a 12 meses¹⁶. En el caso de las actividades formativas para servidores públicos, se puede comprobar en el Reporte de Seguimiento al POI 2020 que se realizaron varios programas de capacitación, como por ejemplo en el mes de febrero, la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública llevó a cabo 6 charlas informativas, capacitando a un total de 485 servidores públicos. Así mismo, en el mes de marzo se capacitaron 464 funcionarios en las 3 charlas informativas también ofertadas por la Dirección de Transparencia. No obstante, no se efectúan programas de capacitación específicos de transparencia para directivos públicos. Además, no ha promovido estudios o investigaciones que permitan medir el porcentaje de funcionarios capacitados.

En lo referente a **los programas formativos destinados a la ciudadanía**, se realizaron varias capacitaciones destinadas a la ciudadanía en general en el Reporte de Seguimiento POI

¹³ Véase la página 25 del Informe Anual 2020 de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de las entidades Administración Pública en el enlace siguiente: <https://bit.ly/3vT61mR>

¹⁴ Véase la página 27 del Informe Anual 2020 de Solicitudes de Acceso a la Información Pública a las Entidades de la Administración Pública cuyo enlace es el siguiente: <https://bit.ly/vT61mR>

¹⁵ Véase la página 60 del informe de supervisión al Portal de Transparencia Estándar (PTE) y al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las municipalidades distritales de 2021 en el enlace siguiente: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2212032/Reporte%202021.%20Versio%CC%81n%202pdf.pdf>

¹⁶ Véase el Reporte de Seguimiento al POI de 2020 en el enlace siguiente: <https://drive.google.com/file/d/10u8w7GWKMHonkJAeb3pljK47R8bP3SuJ/view>

2020¹⁷. Por ejemplo, en el mes de junio, la Dirección de la ANTAIP llevaron a cabo 9 acciones de difusión, en las cuales se capacitaron 1.815 personas.

Con respecto a la **gestión de la comunicación**, no existe (en sentido estricto) una estrategia o plan de comunicación orientado a posicionar el derecho, en consecuencia, tampoco se prevé ninguna partida presupuestaria al respecto. Sin embargo, sí se realizaron campañas de comunicación en las redes sociales. En concreto, en el canal de YouTube del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (accesible en: <https://www.youtube.com/watch?v=h9K8MGartMM>), en el perfil de Facebook del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (accesible en: <https://www.facebook.com/MinjusPeru/photos/a.552507868096667/4265039800176770/?rdc=1&rdr>).

En lo referente a las medidas tecnológicas para la gestión de la transparencia, **Perú la LTAIP no se exige que los sujetos obligados tengan que disponer de plataformas tecnológicas para la presentación de las solicitudes de acceso de la información**, algo que puede suponer una barrera para la misma. Este hecho lleva a que solo algunos ministerios **cuenten con diferentes plataformas tecnológicas** como, por ejemplo, la Plataforma de la Presidencia del Consejo de Ministros (<https://bit.ly/2ZCUxHX>), o la Plataforma del Instituto Peruano del Deporte (<https://bit.ly/3CEnORh>). Por ende, los portales web no están integrados en el órgano garante, ya que cada institución cuenta con su propia plataforma y, como no es obligatorio por normativa, no todos los sujetos obligados cuentan con plataforma tecnológica.

Por lo tanto, Perú ha aplicado 15 de los 25 indicadores de la variable “función (órgano) garante” (véase Tabla 2).

Variable 2.2. Sujetos obligados

La variable de **sujeto obligado** permite constatar cuál es el presupuesto asignado al órgano garante, así como el porcentaje de enlace en los sujetos obligados.

En el caso de Perú, no se ha podido verificar el presupuesto anual designado al órgano garante de la transparencia (ANTAIP), dado que no existe ninguna partida presupuestaria específica para dicho órgano, debido a que son unidades orgánicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Sin embargo, existe entre una escala del 75% y un 100% de unidades de enlaces instalados en sujetos obligados, ya que hay exactamente un 78.7% de unidades de enlace instaladas en sujetos obligados.¹⁸

Además, existe entre una escala del 75-100% de enlaces instalados en los sujetos obligados, ya que hay exactamente un 93% de unidades de enlace instaladas en sujetos obligados.

Por lo tanto, Perú ha aplicado 1 de los 2 indicadores de la variable “sujetos obligados” (Véase Tabla 2).

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Véase página 90 del Informe anual sobre solicitudes de acceso a la información pública 2020: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1780523/IA%202020.pdf.pdf>

DIMENSIÓN 3: RESULTADOS

La **dimensión resultados** valora *el rendimiento institucional (el cumplimiento de la función de fiscalización de la transparencia) y el grado de efectividad de la política de transparencia en diferentes grupos objetivo (usuarios, ciudadanos y funcionarios)*. Esta dimensión se mide a través de la aplicación de cuatro variables: desempeño institucional (V3.1); satisfacción usuarios/as (V3.2); ciudadanía (V3.3); y funcionariado (V3.4).

La Tabla 3 indica el nivel de cumplimiento de Perú en la dimensión resultados. Este país ha aplicado 4 indicadores de los 20 que integran esta dimensión. Por ello, el nivel de cumplimiento es de un 20% en esta dimensión, ya que sólo se aplican los indicadores de la variable “desempeño institucional” (V3.1). Y, en consecuencia, hasta el momento (abril 2022), el país no ha diseñado ni implantado una metodología sistemática para medir y evaluar la variable “satisfacción de los usuarios/as” (V3.2), la variable “ciudadanía” (V3.3) y la variable “funcionariado” (V3.4).

Tabla 3. Dimensión Resultados. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)

Nivel de aplicación y cumplimiento máx.	V3.1	V3.2	V3.3	V3.4	Total
Total de indicadores/preguntas	4	7	6	3	20
% Nivel de cumplimiento máximo	20%	35%	30%	15%	100%
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V3.1	V3.2	V3.3	V3.4	Total
N.º de indicadores aplicados	4	¿?	¿?	¿?	4
Puntuación (indicadores aplicados)	4	¿?	¿?	¿?	4
% Nivel de cumplimiento real	20%	¿?	¿?	¿?	20%

Fuente: ICCA

Variable 3.1. Desempeño institucional

La variable **desempeño institucional** permite constatar si la función de fiscalización de la transparencia se desarrolla de manera efectiva.

La ANTAI, como órgano responsable de la fiscalización de la transparencia, atendiendo al artículo 4.8 del Decreto Legislativo N°1353, debe "*supervisar el cumplimiento de la actualización del Portal de Transparencia*" de los sujetos obligados. Además, estos informes se difunden en el sitio web garantista de la transparencia. En concreto, el análisis del **Informe de Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las Entidades de la Administración Pública** (período 2019 y Primer Semestre del 2020)¹⁹ permite verificar que se realiza un monitoreo a la transparencia activa.

En lo referente a la transparencia pasiva, el **Informe Anual sobre Solicitudes de Acceso a la Información Pública tramitadas por las entidades de la Administración Pública (2020)**²⁰, ayuda a constatar que se miden también las solicitudes de acceso a la información pública, específicamente las cuestiones siguientes:

¹⁹ Véase el Informe de Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las Entidades de la AP 2020 en el enlace siguiente: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1497664/Reporte%202019.pdf.pdf>

²⁰ Véase el Informe Anual sobre Solicitudes de Acceso a la Información Pública tramitadas por las entidades de la Administración Pública 2020 en el enlace siguiente <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1780523/IA%202020.pdf.pdf>

- **Las respuestas a las solicitudes** se clasifican en 3 categorías: solicitudes atendidas, en trámite y no atendidas. Según el informe de 2020 (páginas 24 a 26) casi la totalidad de solicitudes recibidas han sido atendidas (158.458 de 163.343), lo que representa un 97% de cumplimiento de la fiscalización en materia de transparencia pasiva. Así mismo, se señala un 1% de solicitudes en trámite (1.713 de 163.343) y un 1,9% de solicitudes no atendidas (3.172 de 163.343). Además, los resultados sobre las solicitudes se reflejan por grupos de entidades, lo que nos permite observar qué grupos de entidades tienen mayores dificultades para dar trámite a las solicitudes. Los grupos que registran mayor porcentaje de solicitudes atendidas son el Congreso de la República, con un 100% de solicitudes atendidas, el Poder Ejecutivo, con un 99%, y los organismos constitucionales autónomos, con 98,8%. Por su parte, las entidades con mayor porcentaje de solicitudes no atendidas son las municipalidades distritales (6,1%), el poder judicial, las municipalidades provinciales y las universidades públicas (5,9%), y los gobiernos regionales (5,4%).
- **El promedio de respuestas a las solicitudes** (páginas 27 a 29): En relación con los tiempos de respuesta de las 153.552 solicitudes atendidas -y precisadas²¹- en el período 2020: un 72,9% fueron respondidas en el plazo legal o de prórroga (cumpliendo así con el artículo 11.b de la LTAIP²²); un 12,1% se entregó fuera del plazo legal o de prórroga; un 7,9% se denegó de manera justificada; un 3,1% no recogió la información; un 2,1% no cancelaron los costos de reproducción (supongo que significa que no se pagaron); y, un 1,9% no subsanaron las solicitudes.

Por lo tanto, el órgano garante de la transparencia en Perú tiene un óptimo desempeño institucional, en lo que respecta a su competencia fiscalizadora, debido a que ejerce un claro control de la difusión de información, por parte de los sujetos obligados y también de las solicitudes de acceso a la información pública. En este sentido, el Informe de 2020 sobre Solicitudes de Acceso a la Información evidencia que los sujetos obligados han realizado una buena gestión de las solicitudes, ya que suelen responder al 97% de las mismas y, además, la mayoría (un 72,9%) dentro del plazo legal establecido.

Variable 3.2. Satisfacción usuarios/as

La variable **satisfacción usuarios/as** mide cuál es la percepción de los usuarios/as con respecto a determinados actos de implementación de la transparencia activa (portales de transparencia) y de la transparencia pasiva, así como cuál es su opinión sobre algunos atributos relacionados con la calidad de la información facilitada por las instituciones públicas (utilidad) y con el proceso de solicitud de acceso a la información pública (atención recibida, claridad del lenguaje, etc.).

²¹ De las 158.458 solicitudes atendidas fueron precisadas 154.552.

²² En concreto, el artículo 11.b de la LTAIP señala lo siguiente: “La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de siete (7) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En este caso, la entidad deberá comunicar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las que hará uso de tal prórroga, de no hacerlo se considera denegado el pedido. En el supuesto de que la entidad de la Administración Pública no posea la información solicitada y de conocer su ubicación y destino, esta circunstancia deberá ser puesta en conocimiento del solicitante”.

Perú no ha promovido estudios o investigaciones que permitan medir, evaluar y conocer el nivel de satisfacción de los/as usuarios/as en cuanto a la información disponible en el portal de transparencia o su utilidad, al proceso y resultado de las solicitudes de acceso a la información, a la atención recibida en el proceso de reclamación, a la claridad del lenguaje utilizado a la hora de dar respuesta a su reclamación, etc.

Variable 3.3. Ciudadanos/as

La variable **ciudadanos/as** mide el grado de conocimiento y de usabilidad del derecho de acceso a la información pública, por parte de la ciudadanía. Y también valora el nivel de consulta ciudadana de la información publicada en los Portales de Transparencia (transparencia activa) y el nivel de realización de solicitudes de información específica a las instituciones públicas (transparencia pasiva), así como el grado de satisfacción con la utilidad de la transparencia activa y de la transparencia pasiva.

En la actualidad (abril de 2022), Perú no ha realizado estudios destinados a medir y verificar los diferentes indicadores relacionados con esta variable y, en consecuencia, no hay evidencias objetivas disponibles para valorar su nivel de cumplimiento.

Variable 3.4. Funcionarios/as

La variable **funcionarios/as** mide el grado de conocimiento de la norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública, por parte de los/as empleados/as públicos/as, así como su nivel de satisfacción con la utilidad de la transparencia activa y de la transparencia pasiva.

Este país no ha llevado a cabo, hasta el momento, un estudio sistemático, que aporte datos objetivos y consistentes, en aras de conocer el nivel de aplicación de los diferentes indicadores relacionados con esta variable y, en consecuencia, no hay evidencias objetivas disponibles para valorar su nivel de cumplimiento.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA EN PERÚ

La evaluación de la aplicación del modelo de indicadores de la RTA en Perú permite identificar algunas áreas de mejora en su política pública de transparencia y, por lo tanto, realizar una serie de recomendaciones que se exponen, diferenciadas por dimensiones, en la tabla siguiente:

Dimensión	Propuestas de mejora
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ampliar el ámbito de aplicación de la ley, especialmente incluir como sujetos obligados a determinados grupos sociales organizados de la sociedad civil, sobre todo a los partidos políticos y a aquellas entidades que reciben subvenciones o financiación pública. ➤ Aumentar el contenido funcional de la Autoridad de Transparencia, otorgándole potestad sancionatoria.
PROCESOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Evaluar el nivel de barreras de acceso a la información pública en todos los sujetos obligados, además aplicar el enfoque de género y el del diseño para todas las personas, atendiendo al principio de accesibilidad universal. ➤ Promover cursos de formación específicos de carácter periódico destinados a directivos públicos y medir el porcentaje de directivos capacitados. ➤ Incentivar la participación del funcionariado en los cursos de formación (por ejemplo, a través de la implantación de medidas de reconocimiento o de la solicitud de esta formación para el desempeño de determinados puestos, etc.) y realizar estudios para medir el porcentaje de funcionarios capacitados sobre el total de servidores públicos de Perú. ➤ Incentivar la participación de la ciudadanía en los cursos de formación a través de la realización de un mayor número de capacitaciones a lo largo del año. ➤ Diseñar un Plan de Comunicación para posicionar el derecho de acceso a la información, y dotarle de presupuesto ➤ Rediseñar la plataforma tecnológica asociada al derecho de acceso (transparencia pasiva), creando una plataforma unificada –en el portal de la ANTAI-, abierta y con estadísticas en línea. ➤ Dotar de presupuesto al máximo órgano garante para que pueda ampliar su fiscalización, por ejemplo, evaluando las barreras de acceso con un enfoque de género.
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diseñar e implementar <u>encuestas destinadas a los/as usuarios/as</u> para conocer cuál es el nivel de satisfacción con los portales de transparencia y con el proceso de solicitudes de acceso, así como cuál es su percepción sobre algunos atributos relacionados con la calidad de la información facilitada por las instituciones públicas (utilidad) y con el proceso de solicitud de acceso a la información pública (atención recibida, claridad del lenguaje, etc.). ➤ Diseñar e implementar <u>encuestas destinadas a la ciudadanía</u> para medir y valorar las cuestiones siguientes: el conocimiento de la norma que garantiza el derecho de acceso a la información; la usabilidad del derecho; el grado de consulta de los portales de transparencia; si solicita información específica; la satisfacción con la utilidad de la transparencia activa; y la satisfacción con la utilidad de la transparencia activa.

- Diseñar e implementar encuestas destinadas a los servidores públicos para medir y evaluar si conoce la existencia de una norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública, así como su nivel de satisfacción con la utilidad de la transparencia activa y de la transparencia pasiva.

Y para que conste a los efectos oportunos, se firma el presente informe, por la coordinadora del equipo investigador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración en Madrid, el día 4 de julio de 2022.