

Pacífico
Escuela de Gestión Pública

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN Y UN EFECTIVO CONTROL DEL ESTADO

Diciembre, 2017

POLICY BRIEF N° 02

INNOVACIONES PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y PROMOVER UN GOBIERNO ABIERTO EN EL SECTOR EDUCACIÓN: EL CASO DE LA OTEPA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ

Juan Carlos Pasco Herrera, es profesor de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Es Ingeniero Industrial y de Sistemas por la Universidad de Piura, Perú y Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP) por la Universidad de Chile (Departamento de Ingeniería Industrial). Ha sido coordinador de las Políticas de Modernización del Estado en la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y Jefe de la Oficina General de Transparencia, Etica Pública y Anticorrupción (OTEPA) del Ministerio de Educación del Perú. En la actualidad, se desempeña como asesor de la Secretaría General del Ministerio de Salud. Además, es consultor nacional e internacional en temas de gobierno electrónico y sociedad de la información.

RESUMEN EJECUTIVO

- El Gobierno Abierto promueve la transparencia, participación y colaboración ciudadana como marco de la relación del Estado con los ciudadanos, impulsando además la mejora de los servicios públicos y la reducción de la corrupción. El Gobierno Abierto requiere, entre otros, de cambios de tipo organizacional, culturales y relacionales al interior de las entidades públicas.

- El Ministerio de Educación (Minedu) del Perú, en su esfuerzo de modernización de la gestión pública, está introduciendo innovaciones por medio del Gobierno Abierto. Dichas innovaciones son impulsadas por la Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción (OTEPA), instancia encargada de centralizar las acciones preventivas, disuasivas y correctivas frente a espacios de corrupción en el sector Educación. La OTEPA ha desarrollado una estrategia institucional de Gobierno Abierto, mediante el impulso de la mejora en la transparencia y la creación de nuevos espacios de participación, así como la promoción de acciones de apertura en el nivel de datos abiertos sectoriales con importantes resultados.

- En este contexto, el presente documento describe las innovaciones introducidas en materia de Gobierno abierto promovidas por el Ministerio de Educación por medio de la OTEPA, sus objetivos, su proceso de implementación y los resultados alcanzados hasta la fecha. Además, en el marco de la innovación pública, como un medio también de mejora de la gestión y desarrollo de prácticas ciudadanas, da a conocer la iniciativa del MineduLAB, que permite recoger recomendaciones de política educativa y es una propuesta pionera en el sector público peruano en torno a los laboratorios públicos de innovación, tendencia creciente en los últimos años en el mundo.

- Por último, se proponen recomendaciones de política que permitan mejorar la implementación de estas acciones en el Perú y también sean útiles para desarrollar este tipo de herramientas en otros países de la región.

1. ¿CUÁL ES EL PROBLEMA?

El interés mundial por impulsar estrategias ligadas a los principios de Gobierno Abierto ha ido ganando protagonismo en las agendas de gestión y políticas públicas, según Ramírez-Alujas y Dassen (2016). En este sentido, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM está mostrando importantes avances por insertar, aunque con dificultades, al Gobierno Abierto y Datos Abiertos en el entendimiento de lo que implica un Estado moderno. No está demás resaltar que la modernización de las entidades requiere, entre otros, cambios organizacionales, culturales y relacionales en las entidades públicas.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo– (PNUD, 2012) plantea que solo el 25% de los ciudadanos confía en las instituciones del Gobierno y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015) muestra que solo el 23% de encuestados afirman confiar en su Gobierno central.

Además, aun cuando el Perú ha impulsado un esfuerzo sostenido de crecimiento económico y social, desde la percepción de la ciudadanía, el accionar de las organizaciones públicas no genera valor ni credibilidad. Ello se aprecia en resultados como los obtenidos en la X Encuesta Nacional sobre Corrupción 2017– Proética, donde la corrupción se ubica como el segundo mayor problema del país y el primero en el nivel de las organizaciones públicas.

2. ¿POR QUÉ ES UN TEMA IMPORTANTE PARA EL PERÚ?



Durante el último quinquenio, se ha generado en el Perú un nuevo ciclo de modernización de la gestión pública. Gracias a ello, se han establecido marcos de política pública, como la PNMGP, donde, entre otros aspectos, se insta a todas las entidades públicas a adecuar su accionar bajo un enfoque de gestión orientado a resultados, al servicio del ciudadano. Y se establece al Gobierno Abierto como un eje transversal de ese Estado moderno, que "se abre al escrutinio público, es accesible a los ciudadanos que lo eligieron, es capaz de responder a sus demandas y necesidades, y rinde cuentas de sus acciones y resultados" (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2013: 48).

El incremento del presupuesto educativo en un 88%, entre los años 2011 al 2016, marca un hito histórico. Así, el Ministerio de Educación se convierte en el foco de atención, no solo pedagógico sino también desde las lógicas de la gestión pública, realizando cambios en las prácticas imperantes y propuestas de innovación. Estas deben ser estudiadas para asegurar que generen valor público y garanticen derechos, asegurar servicios educativos de calidad y promover oportunidades a la población, y contribuir al desarrollo de manera descentralizada, democrática, transparente, en función de resultados, desde enfoques de equidad e interculturalidad.

Por ello, el Minedu del Perú, entre sus esfuerzos de modernización de la gestión, está introduciendo innovaciones en su gestión, a partir del Gobierno Abierto. Dichas innovaciones están siendo promovidas por la OTEPA, instancia responsable de centralizar las acciones preventivas, disuasivas y correctivas frente a espacios de corrupción en el sector Educación y los MineduLAB.

DEFINICIONES

- Desde la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021 (PNMGP) establece en su objetivo N° 9: "Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades" (2013: 9). Además, se define al Gobierno Abierto como un eje transversal a los pilares de la modernización, donde "[...] las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden: (i) obtener fácilmente información relevante y comprensible; (ii) interactuar con las instituciones públicas y fiscalizar la actuación de los servidores públicos; y (iii) participar en los procesos de toma de decisiones" (Ibidem, p. 48).

- En la última década, en el sector Educación se han presentado propuestas en torno a la transparencia, participación y rendición de cuentas, como el del Sistema de Estadística de Calidad Educativa (ESCALE); Sistema de información y Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE); PerúEduca; Sistema de Consultas de Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (SICRECE); Sistema Especializado contra la Violencia Escolar (SISEVE) y el Aplicativo Identicole, entre otras iniciativas.

- Sin embargo, el Gobierno Abierto se institucionalizó a partir de los cambios normativos realizados en el Minedu, plasmados en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) aprobado el año 2015, por medio del D.S. 001-2015-MINEDU y donde, por primera vez, en el nivel de ministerios del país, se asignó como función a una Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción (OTEPA).

- La OTEPA es la instancia creada para nuclear acciones preventivas, disuasivas y correctivas frente a espacios de corrupción en el sector, a partir de acciones vinculadas con el impulso de la ética pública, Gobierno Abierto, control interno, monitoreo de los procesos administrativos disciplinarios a fin de emitir recomendaciones para la mejora de la gestión de denuncias, entre otros temas.

- El MineduLAB es un laboratorio de innovación pública impulsado desde el año 2014, cuya misión es identificar innovaciones de bajo costo, orientadas a mejorar la gestión educativa y el uso de los recursos públicos.

La OTEPA está desarrollando un modelo que busca conjugar el Gobierno Abierto con el ciclo de políticas públicas. Además, considera el papel de la gestión de los datos, la información y el conocimiento para el desarrollo de las organizaciones, entendido como un cambio en la cultura de la gestión pública tradicional.

Por su parte, el MineduLAB (http://www.minedu.gob.pe/minedulab/) permite la identificación de innovaciones de bajo costo en la política educativa, con el fin de determinar su efectividad antes de su escalamiento y a un costo muy bajo para el sector. Cuenta con intervenciones implementadas y evaluadas que dejan ver el impacto y el potencial de las intervenciones que, en el nivel de laboratorios de innovación, se pueden conseguir.

Todas estas acciones se acompañan de una propuesta normativa que explicitó la ruta por seguir en estos temas. Así, se desarrolló el Plan institucional de Gobierno Abierto y Datos Abiertos. Ministerio de Educación 2016 (Minedu, 2016b), primera estrategia sectorial en el Gobierno y Datos Abiertos del país –y una de las primeras de Latinoamérica.

3. LA OTEPA, ESPACIO IMPULSOR DEL GOBIERNO Y DATOS ABIERTOS EN EL SECTOR EDUCACIÓN

La OTEPA está desarrollando propuestas de innovación en las prácticas de lucha contra la corrupción en sus distintos espacios de intervención. Estas se vinculan al desarrollo de espacios, de comunidades, de prácticas para dos (2) redes de profesionales del área de intervención de la OTEPA, como la Red de especialistas en procesos administrativos disciplinarios del sector Educación y la Red de responsables de transparencia y acceso a la información pública en las direcciones regionales de Educación y las unidades de Gestión Educativa Local del país, y los trabajos en torno al desarrollo de un "Portal ad hoc de transparencia focalizado" para los usuarios (padres de familia, docentes, directores, etcétera), como un medio para apostar por la cogestión y la mejora en la participación ciudadana en el sector Educación en el ámbito nacional.

La OTEPA, desde la encomienda recibida, sentó las bases normativas e impulsó, mediante la sensibilización, investigaciones comparadas, así como trabajos en equipos con áreas para discutir e identificar las prácticas vigentes y por implementar, y lograr que el



Minedu sea generador de mayor valor público por medio de iniciativas de Gobierno y Datos Abiertos (GAyDA). El objetivo es ampliar la disponibilidad de información pública con el fin de promover la participación y colaboración ciudadana, y, a partir de ello, mejorar la provisión de servicios educativos.

Un aspecto por resaltar en todo este proceso fue el desarrollo del primer modelo de madurez ad hoc (descrito en Minedu, 2015), con el fin de contar con una línea de acción permanente desde un enfoque de Gobierno Abierto y, así, tener un marco de referencia sistemático para medir el desempeño del Minedu. En el documento se analizaron modelos de madurez a partir de diversas publicaciones, como el de Concha y Naser (ed. 2012) , obteniendo los siguientes acercamientos:

1. Valora el papel de la gestión de los datos, la información y el conocimiento, como elementos que propician la toma de decisiones adecuadas en las organizaciones.
2. Toma en cuenta el enfoque de políticas públicas y su relación con la transparencia, la participación y la colaboración.
3. Visibiliza el proceso de apertura de datos en las organizaciones públicas.
4. Identifica los espacios de interacción que establecen las organizaciones hacia los ciudadanos en el entorno digital.
5. Considera el otorgamiento de poder del Estado a los ciudadanos, mediante la delegación y la consulta.
6. Toma en cuenta la necesidad de forjar una cultura de Gobierno Abierto en las organizaciones.
7. La comunicación desempeña un papel transversal en el Gobierno Abierto.

4. ¿CUÁLES PUEDEN SER LOS NUEVOS CAMINOS?

De todo lo mencionado, podemos extraer cinco conclusiones que, a nuestro entender, marcarán un camino de inicio hacia el desarrollo de estos temas en el nivel sectorial y de las instituciones comprometidas.

1. Es posible llevar a cabo procesos de innovación pública en las instituciones, dentro de los marcos de modernización del Estado. Estos, por su diversidad, pueden iniciarse en espacios sectoriales para generar resultados y buenas prácticas que evidencien el efecto positivo de estos conceptos.

2. El Gobierno Abierto, en países de América Latina, busca sobre todo acercar al ciudadano al Estado y al Estado al ciudadano.Ello se logrará, si avanzamos hacia propuestas sectoriales que tengan sentido y estén vinculadas a temas de real interés para los ciudadanos.

3. Otorgar funciones directas a oficinas dentro de las entidades públicas, para que desarrollen espacios de implementación de Gobierno y Datos Abiertos, ayuda a compenetrarse con la cultura organizacional y afrontar, desde una mirada integradora, los retos y oportunidades en el tema. Esto redundará en capital humano informado y comprometido.

4. Los “Laboratorios o LAB” de innovación en las instituciones públicas son ejemplos concretos de uso y apropiación del aparato del Estado por parte de sus múltiples actores. Al ser espacios nuevos, están dispuestos y expectantes de ofrecer y dar soluciones a problemas públicos.

5. Pasar de la retórica a la práctica demuestra que no solo es necesario conocer el porqué es importante las propuestas sobre Gobierno Abierto o tener claridad en algunas de las propuestas de cambio, sino que es necesario tener gran capacidad para comprometer a los tomadores de decisiones y sus equipos. Con esta actitud, y a partir de avances graduales y logros a corto plazo, se pueden lograr y generar cambios reales que ayudarán a asegurar el camino.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Metas / ideales por conseguir:

1. Restablecer una mayor confianza en el Gobierno. La confianza es un resultado del Gobierno Abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos. Además, si los ciudadanos confían en el Gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas e impuestos, por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas.

2. Garantizar mejores resultados al menor coste. El codiseño y ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil ofrece el potencial para explotar un conjunto más amplio de ideas y recursos.

3. Elevar los niveles de cumplimiento. Hacer que las personas sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la reforma y a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas.



4. Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas, mediante la reducción del umbral para el acceso a los procesos de decisión que enfrentan las personas, como barreras para la participación.

5. Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas. El compromiso de la ciudadanía y del Gobierno Abierto son cada vez más reconocidos como motor de la innovación y la creación de valor en el sector público, privado y social.

6. Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos, quienes, de otra forma, se enfrentan a barreras para poder participar. La participación ciudadana puede garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan sus necesidades. De esa manera, se eliminan los desgastes potenciales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Sebastián y Dassen, Nicolás (2016). Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública. [En línea]. (Nota técnica del BID; 1101). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo-BID. Disponible en: https://goo.gl/G1f9Jz.

- Andina (2016). "Minedu Lab: escolares mejoraron aprendizajes y directores gastaron mejor recursos". . En: Andina. 8 de mayo de 2016. https://goo.-gl/Zin8jt

- Concha, Gastón y Naser, Alejandra Ed. (2012)"El desafio hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad". Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: https://goo.gl/5SyztZ

- Ministerio de Educación del Perú-Minedu (2016a). MineduLab. Laboratorio de innovación costo-efectiva de la política educativa. [En línea]. Lima: Minedu. Disponible en: https://goo.gl/cvFJxY

- Ministerio de Educación del Perú-Minedu (2016b). Plan institucional de Gobierno Abierto y Datos Abiertos. Ministerio de Educación 2016. [En línea]. Lima: Minedu. Disponible en: https://goo.gl/b1Ev1G

- Ministerio de Educación del Perú-Minedu (2015). Hacia una Estrategia de Gobierno Abierto y Datos Abiertos. Mimeo. Lima: Minedu.

- Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosales, Daniela (eds.) (2017) . Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe. [En línea]. Santiago: Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: https://goo.gl/V-VuLKJ>.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2015). Estudio multidimensio-nal del Perú. Volumen 1: evaluación inicial. Mensajes principales. [En línea]. París: OCDE. Disponible en: https://goo.gl/HZmQRD.

- Pasco Herrera, Juan Carlos (2015). "Propuestas de innovación pública en la gestión de los medios digitales del sector educación en el Perú. Aportes para el desarrollo del gobierno abierto". XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Refor-ma del Estado y de la Administración Pública. Lima, noviembre: https://goo.gl/mJ3PNq.

- Pasco Herrera, Juan Carlos (2014). "Los avances de la modernización en el Perú, la construcción de una nueva gestión pública y el acercamiento del Estado a la sociedad". XIX Congreso Interna-cional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Quito, noviembre.

- Presidencia del Consejo de Ministros-PCM y Ministerio de Economía y Finanzas-MEF (2016). Informe preelectoral. Administración 2011-2016. [En línea]. Lima: PCM, MEF. Disponible en: https://goo.gl/JsPfwM.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2012). Perú: la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo. Escenarios prospectivos 2012-2016. [En línea]. Bolivia: Plural. Disponible en: https://goo.gl/JWYt5D.

- Ramírez-Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2016). Vientos de cambio II: avances y desafíos de las Políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. [En línea]. (Nota técnica del BID; 998). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desa-rrollo-BID. Disponible en: https://goo.gl/LY2fZJ.

- Ramírez-Alujas, Álvaro (2010). "Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): una vieja nueva idea...". Buen Gobierno, 9,pp. 95-133.

- Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. [En línea]. Lima: Secretaría de Gestión Pública. Disponible en: https://goo.gl/eL3SmH.

- Unicef (2012). Laboratorios de innovación: una guía práctica. [En línea]. Nueva York: Unicef. Disponible en: https://goo.gl/TScBux

La Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico (EGP)
La EGP tiene como objetivo contribuir con la mejora de la gestión pública en nuestro país, a través de la formación de funcio-narios en el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos de alta rentabilidad económica y social; el asesoramiento de iniciativas de los agentes que estén involucrados en la toma de decisiones públicas; y el desarrollo de investigación y consultoría aplicada. Todo ello en el marco de una cultura ética y responsable.

Escuela de Gestión Pública (EGP) Universidad del Pacífico
Jr. Sánchez Cerro N° 2050 - Jesús María, Lima, Perú
Teléf.: (+51) 1 219-0100 - http://www.up.edu.pe/egp - informesegp@up.edu.pe