

Nota de Información y Análisis

¿PODEMOS VIGILAR EL AVANCE DE LA RECONSTRUCCIÓN?

La transparencia, una promesa pendiente de cumplir

Por: Rafael Barrio De Mendoza y Claudia Arredondo



Foto: Agencia de noticias Andina.

1. Introducción

Uno de los rasgos centrales de la erosión de la relación Estado-sociedad durante las últimas décadas radica en la proliferación de prácticas deshonestas en el manejo del dinero del presupuesto público. La opacidad es el efecto que la ausencia y/o disponibilidad parcial de información consistente, actualizada y completa genera en el accionar estatal. Uno de los rubros más financiados y opacos, el de la construcción de infraestructura, es el que ha estado en el centro de las crisis políticas en el gobierno nacional, gobiernos regionales, y gobiernos locales. La empresa Odebrecht organizó un grupo de empresas contratistas, operadores de intereses, y red de sobornos que pasó a constituir el mecanismo institucional real de las grandes obras de infraestructura pública. Parte de la efectividad de estas dinámicas consiste en manejar qué se puede ver y qué no, qué información se publica y bajo qué marcos se guían las elecciones de contratos, sus montos y la calidad de sus obras. Por ello, la disponibilidad de datos financieros, legales y técnicos sobre la construcción de infraestructura resulta fundamental para echar luz al manejo público.

La reconstrucción del norte es un proceso envuelto en dos tipos de demandas: máxima transparencia y celeridad en la ejecución de obras. Al parecer, dos exigencias ciudadanas cultivadas en años de constatación de la corrupción generalizada de un aparato estatal

deficiente, vienen a fijar los estándares de una intervención extraordinaria. La excepcionalidad de la reconstrucción está dada por el presupuesto de poco más de S/. 25 mil millones de soles. Para tener una idea, equivale a poco menos del total de inversiones realizada por el gobierno nacional y gobiernos locales en 2018. Asimismo, la cantidad de unidades ejecutoras (más de 300) y el alcance territorial (12 regiones) constituyen un emprendimiento de elevados retos a nivel de coordinación, producción, sistematización y publicación de información para la ciudadanía.

Es por ello que la Ley de creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC)- Ley 30556 y el Decreto Legislativo 1354 establecen una serie de obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Las unidades ejecutoras que participan en la ejecución de obras deben alimentar y publicar la información sobre los avances de ejecución física y financiera de sus proyectos y actividades, como mínimo, cada mes. La plataforma habilitada para ello es el "Mapa de la Reconstrucción con Cambios - MRCC", por lo que se ha publicado el portal especial del Fondo Para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales – FONDES dentro del Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF. Asimismo, se tienen los canales convencionales de publicación de información sobre proveedores del Estado – SEACE y los datos sobre la “biografía” de una intervención pública en el Banco de Inversiones del MEF.

Todas estas bases de datos deberían, en un imperativo de transparencia y rendición de cuentas, ser abiertas, operables y accesibles para los ciudadanos y organizaciones de la sociedad. De esta manera, debería de ser posible determinar, por ejemplo, el inicio de la construcción de un puente, el monto destinado a ello, quién lo construye y cuándo será entregado, el avance físico y financiero. Asimismo, se debería de poder agregar estos datos sobre todos los puentes de la reconstrucción para compararlos, analizarlos e identificar posibles zonas grises, lentitud y responsabilidades.

Con el objetivo de conocer el desempeño de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, la presente Nota de Información Análisis evalúa los dos portales dedicados a la publicación de datos sobre la reconstrucción con cambios: el Mapa de la ARCC y el FONDES del MEF. Desde el Grupo Propuesta Ciudadana nos hemos propuesto publicar estas notas de manera periódica y de esa manera aportar a la mejora de la transparencia y acceso a la información sobre la Reconstrucción.

2. Conceptos y metodología

La evaluación de los portales se realizó de acuerdo a los siguientes criterios de análisis de datos abiertos. En primer lugar, la disponibilidad y el acceso a la información, que se refiere a la existencia de la data, si está completa y es pertinente al tema de interés, y si es fácil de encontrar y entender. Estas últimas dependerán del formato de la plataforma que brinda dicha información, el cual se recomienda que se presente en un formato simple y fácil de

usar. De igual manera, debe ser accesible de forma gratuita o el costo debe ser mínimo. Tanto en el FONDES como en el MRCC la información parece estar completa y el acceso a ella es libre. En ambas plataformas aparecen indicadores para filtrar la data de acuerdo a nivel de gobierno, unidad ejecutora, departamento, entre otras variables. Sin embargo, cabe resaltar que el formato del Mapa de la ARCC es defectuoso, se cuelga constantemente y no muestra las opciones para filtrar la información en cada uno de los indicadores. Esto dificulta el manejo de la información por parte de los usuarios.

En segundo lugar, el uso y la distribución de la data. La manipulación de la información en términos de uso y reutilización está asociada a la operabilidad mediada por programas informáticos. Esto quiere decir que, las plataformas estatales que brindan información deben facilitar la opción de exportarla en programas (Excel, Stata, Spss) que permiten operar los datos de acuerdo a los intereses del usuario e incluso hacen posible la triangulación de ellos con otras bases de datos. La plataforma del FONDES cumple con este requisito, pues en ella se encuentra la opción de exportar la data a Excel. En contraste, el Mapa de la ARCC solo ofrece esta opción en el caso de los procesos convocados, que representan una fracción del universo de proyectos transferidos.

La reutilización, comparación y publicación de información depende a su vez del tercer criterio de evaluación, licencia libre. Esto significa que no debe estar sujeta a derechos de propiedad o limitaciones de uso, de lo contrario no podría ser considerada una fuente abierta. El objetivo es que la data pueda ser descargada y manipulada libremente por el usuario. De acuerdo a la Ley N° 27806, el acceso a la información es un derecho de los ciudadanos, por lo tanto, las Entidades de Gobierno tienen la obligación de publicar la información de sus proyectos, actividades, inversiones, entre otros. Lo cual está relacionado al cuarto criterio: universalidad de los públicos. Este se refiere a que todos deben tener la posibilidad de usar, reutilizar y redistribuir la información. No puede restringirse o limitar el acceso a determinados grupos o personas por razones sociológicas, culturales, económicas o territoriales.

En quinto lugar, para que la información tenga valor debe ser pertinente y completa. Entonces, los datos deben reflejar todo lo relacionado al proyecto, en este caso la Reconstrucción con Cambios, de acuerdo a múltiples indicadores y variables (regiones intervenidas, actores, herramientas, leyes, tipo de intervenciones, etc.). La calidad de esta data dependerá principalmente de la actualización de la misma. Esto implica que, los datos mostrados en los portales analizados deben ser actuales y renovados constantemente, de acuerdo a los cambios y/o avances en los proyectos de reconstrucción.

Finalmente, todos estos criterios llevan al objetivo de interoperabilidad, que se entiende como la habilidad de diversos sistemas y organizaciones para trabajar juntos o inter-operar (Open Data Handbook). En este caso se remite a la posibilidad de comparar e integrar distintas bases de datos, facilitando así la construcción de un ecosistema de repositorios de

información con la capacidad suficiente para responder las necesidades del usuario sobre un determinado acto de gobierno y que benefician a la población al ofrecer la posibilidad de mejorar los productos y servicios (ídem). Entonces, de acuerdo a estos objetivos las plataformas evaluadas deberían facilitar la información financiera, técnica, legal y de seguimiento acerca de las obras de reconstrucción del norte, con el objetivo de que las autoridades públicas cumplan con la obligación de rendición de cuentas a la población de forma accesible y transparente.

METODOLOGÍA

En base a estos criterios, se aplicó el cuestionario de evaluación para el acceso de datos abiertos de la organización Open Knowledge International. Dentro del Barómetro de Datos Abiertos que esta entidad emplea para sus evaluaciones globales sobre transparencia y rendición de cuentas en el gobierno electrónico, se ha escogido la ficha de recolección de valores del sub-índice de implementación de bases de datos¹.

Este instrumento permite identificar y calificar la existencia de data, su acceso, apertura, actualidad, operabilidad y calidad, a la vez que le asigna un peso específico en la escala de 100 de acuerdo a la relevancia de cada indicador en el servicio de datos abiertos. Asimismo, se han validado las variables a recoger con el entorno digital del Estado peruano, y con los instrumentos que para evaluar la transparencia de los Gobiernos Regionales desarrolló el Grupo Propuesta Ciudadana en años anteriores. El cuestionario de evaluación se aplicó de igual manera a las plataformas previamente mencionadas, MRCC y FONDES, calificándolas en base a diez preguntas (Ver Anexo 1).

3. Resultados encontrados

Tras la aplicación del cuestionario de Open Data Handbook obtuvimos la calificación para cada una de las plataformas revisadas. Como se puede ver en el Cuadro N°1, el Mapa de la Reconstrucción con Cambios alcanzó un puntaje de 40, mientras que el FONDES obtuvo 95 puntos, ambas sobre el puntaje máximo de 100. La diferencia entre ambas plataformas es significativa. La única deficiencia de FONDES, de acuerdo a los criterios empleados, se encuentra en el último punto de evaluación: disponibilidad de enlaces que permitan ahondar en los datos importantes. Cabe resaltar que, si bien, la página del FONDES no proporciona enlaces, esta cuenta con íconos al lado de las terminologías legales y burocráticas de los procesos de reconstrucción, que brindan al usuario una explicación simple y corta. Por lo tanto, esta plataforma facilita en cierta medida la comprensión de los datos que publica.

¹ Cuestionario de evaluación de data: formato de diez preguntas tomado de sub índice de The Open Data Handbook para evaluar plataformas de datos abiertos del gobierno. (<http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>).

En cambio, el MRCC muestra varias deficiencias, en especial en términos de acceso, uso y calidad de la data. En primer lugar, el formato de la plataforma no permite al usuario acceder a la información fácilmente. Si bien los indicadores aparecen, las opciones dentro de cada uno de ellos en unas ocasiones no se pueden visualizar, y en otras, llevan al usuario a una página en blanco. A esto se suma que, la página se cuelga constantemente. Por todo ello, concluimos que el formato de la plataforma es deficiente, y en consecuencia, la ruta de acceso a la información es tediosa y complicada.

Cuadro N°1

EVALUACIÓN DE INFORMACIÓN

CRITERIOS	MRCC	FONDES
Data	5	5
Acceso	10	10
Formato	0	15
Integralidad	0	15
Costo	15	15
Licencia	15	15
Actualizada	-5	10
Actualización	0	5
Trazabilidad	0	5
Enlaces	0	0
Total	40	95

Elaboración propia

En segundo lugar, notamos que en la plataforma del MRCC no existe la opción para exportar la información, lo que quiere decir que, no puede ser manipulada, reutilizada, ni comparada con otra base de datos, con la ayuda de programas especializados en análisis de data. Esto puede generar desconfianza en el usuario, ya que una fuente de datos abierta debe facilitar la opción de comparar y triangular su información con otras fuentes. De acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806 “toda información que posea el Estado se presume pública” y “los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta Ley”². No obstante, no hay una especificación en esta ley que indique que también es responsabilidad de las instituciones del Estado brindar la opción de exportar dicha información.

² Organizaciones como Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) enfatizan que la modificatoria, así diseñada, no respeta la institucionalidad ambiental, debilita los estándares ambientales, y no incluye la consulta previa, vulnerando el derecho a opinión de los pueblos indígenas. <https://goo.gl/7Lcvxy>

Tal es el caso del Mapa de la ARCC, que si bien muestra los datos sobre las intervenciones realizadas, no permite la exportación de estos. Por lo que, no pueden ser procesados libremente por los usuarios, ni comparados con otras bases de datos, dificultando así la posibilidad de encontrar tanto diferencias como consistencias con otras plataformas. En este caso, sería ideal poder comparar la data del Mapa de la ARCC y el FONDES en programas de análisis de datos para hacer seguimiento de las intervenciones de la reconstrucción.

En tercer lugar, el mayor problema del Mapa de la ARCC es la calidad de la data. De acuerdo a la herramienta de medición usada, la calidad de la información está directamente relacionada con la actualización de la misma. Y esta, en el caso del Mapa de la ARCC, depende de la información proporcionada por múltiples actores. En el capítulo VIII Transparencia y Responsabilidad de la Ley 30556 (Anexo 2) se establece que:

“Las Entidades Ejecutoras registran la información sobre el avance de la implementación de los componentes de El Plan que les corresponde, a través de un informe de avance, en la plataforma de seguimiento implementada por la Autoridad, sin que medie para ello el cumplimiento de formalidad alguna ni la suscripción de Convenios, salvo – en este último caso – que la Autoridad lo estime pertinente. Dicho registro deberá llevarse a cabo, como máximo, mensualmente...”

Entonces, la responsabilidad de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios es la coordinación y supervisión de las intervenciones. De acuerdo a Edgar Quispe, director de la ARCC:

“Esta labor de coordinación y liderazgo recae en la Autoridad. (...) No se puede decir que la información está desperdigada. No, no. La información la centraliza la Autoridad”³. (17 de febrero 2019)

Sin embargo, basándonos en la comparación de los datos del MRCC y el FONDES, encontramos inconsistencias, que nos llevan a cuestionar la calidad de la información de la primera. Debido a la ausencia de registro de actualizaciones, se hace difícil saber qué valores están reportando información al día. Un ejemplo de ello es encontrar datos sobre actividades cuya fecha de conclusión ha superado la fecha de consulta, sin que el estado en el que se encuentra haya cambiado. Dados los numerosos responsables de reportar la información en la plataforma, es probable que esta arquitectura atomizada de alimentación de datos no está logrando los niveles de actualización deseables. En consecuencia, la data que aparece en la página del Mapa de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, no puede ser considerada completamente confiable por su falta de actualización.

³ Proyecto de Ley N°2145 - Ley de Promoción de la Industria de Hidrocarburos. Pág.16.

En resumen, el Mapa de la ARCC ofrece un entorno potencialmente interesante al graficar las series de valores seleccionadas y ubicarlas en un mapa del Perú. No obstante, el tiempo para cargar esas representaciones y su utilidad no es del todo aparente. El formato en el que la data es presentada (conglomera una gran cantidad de casillas de variables en una sola vista) y la calidad de esta no hacen posible que se cumpla con el objetivo de mostrar figuras del todo inteligibles para el ciudadano.

En cambio, la plataforma del Ministerio de Economía y Finanzas obtiene los datos de otras plataformas de la misma entidad como el Banco de Inversiones, y replica la estructura de gestión presupuestal de la plataforma Consulta Amigable, en la que esta anidada. Esta institución estatal es responsable de la aprobación del financiamiento de las intervenciones, por lo tanto, cumple un rol central en el Plan de Reconstrucción con Cambios. Además, tomando en cuenta que su participación esta específicamente relacionada con la gestión del financiamiento y presupuesto, notamos que sus bases de datos cumplen con lo que la plataforma ofrece. Es decir, la información financiera sobre las intervenciones se encuentra disponible y actualizada.

En relación al MRCC, el FONDES no ofrece la misma información, ni está obligado a hacerlo, pues el Plan de la Reconstrucción con Cambios es solo un sector de su interés, más no su responsabilidad principal. Este forma parte de las plataformas de gestión presupuestal del MEF, por lo que los datos que muestra se limitan a información financiera. Sin embargo, notamos el desfase entre los montos del marco presupuestal para los proyectos en ambas plataformas, por lo que se hace necesario una constante comunicación entre ambas entidades, que permita la colaboración en la recopilación de data, con el objetivo de mantener ambas plataformas actualizadas.

4. Ejercicio de búsqueda de información

Para ilustrar el funcionamiento de las plataformas brindamos un ejemplo por medio de una búsqueda específica. Tomamos la declaración del Presidente de la República Martin Vizcarra sobre la adquisición de 98 puentes, con ocasión del mensaje del 28 de julio de 2018, en esa ocasión afirmó lo siguiente:

“Hemos financiado la adquisición de 98 puentes modulares que permitirán restablecer la conexión de distintas ciudades y pueblos y dinamizar las economías locales de las regiones afectadas”⁴.

Siguiendo esta declaración entramos a las plataformas del FONDES y el MRCC para constatar los datos sobre financiamiento, reportes técnicos, documentos legales y reportes de seguimiento de la adquisición de los puentes.

⁴ Debido en parte a que se explotan los mismos pozos descubiertos muchos años, como el de Talara, hace más de 100 años, y el de la Selva, con más de 40 años.

En primer lugar, las cifras de inversión en la adquisición de puentes no son las mismas en la página del MEF y la página del Mapa de Reconstrucción con Cambios. Como se puede ver en el cuadro N°2, la información mostrada en el MEF (Anexo 3) para el DS 130 – 2018 EF es consistente con los datos desagregados en el MRCC que suman 15, 057, 938 soles. En cambio, las cifras para el DS 157 – 2018 EF difieren por 2, 626, 160 soles. Mientras que en el FONDES la cifra alcanza los 77, 472, 934 soles en el ARCC baja a 74, 846, 774 soles.

Cuadro N°2

Ministerio de Transportes y Comunicaciones			
Unidad Ejecutora: Pro vías Descentralizado			
FONDES		Mapa ARCC	
DS 130 – 2018 EF (SIAF 2406915)	DS 157 – 2018 EF (SIAF 2425240)	DS 130 – 2018 EF (SIAF 2406915)	DS 157 – 2018 EF (SIAF 2425240)
15, 057, 938	77, 472, 934	15, 057, 938	74, 846, 774

Fuente: MEF; FONDES. Elaboración: propia

Sobre esta operación, en el MRCC (Anexo 4) tuvimos que sumar manualmente con la ayuda de una calculadora una por una las cifras de cada fila correspondiente a los Decretos Supremos 130 – 2018 EF y 157 - 2018 EF, respectivamente. Cabe recalcar que en el caso del segundo las filas eran tantas que se optó por restar el monto de la suma del DS 130 – 2018 EF al total para obtener la diferencia del DS 157 – 2018 EF. Esto fue necesario debido a que la plataforma del MRCC no brinda la opción de descargar los datos a programas como Excel, lo que complica el acceso a los usuarios, y dificulta el procesamiento y la comparación de datos.

En segundo lugar, no se puede encontrar información sobre el expediente técnico o documentos similares del proyecto de inversión escogido en ninguna de las plataformas. Aunque, cabe resaltar que las fichas técnicas de los proyectos se encuentran en el Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, pues es esta entidad la que aprueba las transferencias para los proyectos de inversión (IRI), y uno de los pasos del proceso es subir los reportes técnicos a la página web del MEF para su revisión. Entonces, es comprensible que no se encuentra esta data en el FONDES, pues es solo una de las plataformas del MEF, en caso se requiera mayor información es necesario acudir a otra de sus plataformas.

En cambio, en el Mapa de la ARCC deberían aparecer los expedientes técnicos de los proyectos de inversión. Como señaló el presidente ejecutivo de la ARCC, Edgar Quispe, la Autoridad centraliza la información, porque ellos son los responsables de la supervisión de todos los proyectos referentes a la reconstrucción. Sin embargo, la plataforma del MRCC no cuenta con tal información, y tampoco redirige al usuario hacia otras plataformas que la ofrezcan.

En tercer lugar, sobre la información legal disponible se puede decir que en el FONDES (Imagen N°1) ofrece la opción en el indicador “dispositivos legales” de una breve explicación de cada una de las leyes bajo la cuales son implementados los proyectos. Sin embargo, como se puede ver en las imágenes tomadas del SIAF, tanto en el caso del proyecto 2425240 (DS 157 – 2018 EF) como en el 2406915 (DS 130 – 2018 EF) aparece en la ventana de dispositivos legales que la información no está disponible.

Imagen N° 1

TOTAL	
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	
Sector 38: TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	
Pliego 038: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	
Unidad Ejecutora 010-1250: MTC- PROVIAS DESCENTRALIZADO	
Categoría Presupuestal 0138: REDUCCION DEL COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE	
Producto/Proyecto 2406915: ADQUISICION DE PUENTE MODULAR; CONSTRUCCION DE PUENTE MODULAR; EN EL(LA) AYACUCHO, CAJAMARCA, HUANCAMELICA, ICA, LA LIBERTAD, LAMBAYEQUE, LIMA, PIURA Y TUMBES; DISTRITO DE L	
Ficha de Proyecto	
Actividad/Acción de Inversión/Obra 0000005: ADQUISICION DE EQUIPOS	
Referencia D.L. 1: FONDO PARA INTERVENCIONES ANTE LA OCURRENCIA DE DESASTRES NATURALES - FONDOS	
Ambito Responsable 1: AUTORIDAD PARA LA RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS	
Dispositivos Legales	
: D.S. N° 037-2019-EF	
31:	
NO HAY INFORMACIÓN DISPONIBLE	

TOTAL	
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	
Sector 38: TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	
Pliego 038: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	
Unidad Ejecutora 010-1250: MTC- PROVIAS DESCENTRALIZADO	
Categoría Presupuestal 0138: REDUCCION DEL COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE	
Producto/Proyecto 2425240: ADQUISICION DE 88 PUENTES MODULARES, CONSTRUCCION DE PUENTES MODULARES, EN AYACUCHO, CAJAMARCA, HUANCAMELICA, ICA, LA LIBERTAD, LAMBAYEQUE, LIMA	
Ficha de Proyecto	
Actividad/Acción de Inversión/Obra 0000005: ADQUISICION DE EQUIPOS	
Referencia D.L. 1: FONDO PARA INTERVENCIONES ANTE LA OCURRENCIA DE DESASTRES NATURALES - FONDOS	
Ambito Responsable 1: AUTORIDAD PARA LA RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS	
Dispositivos Legales	
: LEY N° 30879	
1:	
NO HAY INFORMACIÓN DISPONIBLE	
Notas	

Por parte del MRCC tampoco se encuentra información legal sobre los proyectos de inversión. La plataforma solo se limita a indicar que Decreto Supremo avala cada proyecto, y a diferencia del FONDES, no ofrece una breve explicación de los documentos legales. Entonces, debido a la ausencia de esta opción, si el usuario quiere más información debe buscarla en otras fuentes, que la plataforma tampoco sugiere.

En cuarto lugar, sobre el seguimiento de las intervenciones la plataforma del FONDES tiene la opción “Ficha Técnica” en cada proyecto. Como se puede ver en la imagen N°2 de “Ficha de Seguimiento del Proyecto”, los datos son generales y no brindan mayor información sobre el estado de la adquisición de los puentes. De hecho, no se encuentra data sobre el avance en la implementación o el porcentaje de ejecución del presupuesto asignado.

Imagen N° 2

FICHA DE SEGUIMIENTO DEL PROYECTO	
DATOS GENERALES	
Código SNIP	
Nombre SNIP	
Código DNPP	2425240
Nombre DNPP	ADQUISICION DE 86 PUENTES MODULARES, CONSTRUCCION DE PUENTES MODULARES, EN EL DEPARTAMENTO DE ANCASH, AREQUIPA, AYACUCHO, CAJAMARCA, HUANCANELICA, ICA, LA LIBERTAD, LAMBAYEQUE, LIMA
Estado del Proyecto	
Estado de Viabilidad	
Fecha de Viabilidad	
Nivel de Estudio con el que se obtuvo la Viabilidad	
MONTO DE INVERSIÓN	
Monto de Inversión Projectado	
ESTRUCTURA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA	
Función	15 : TRANSPORTE
Programa	033 : TRANSPORTE TERRESTRE
Sub-Programa	0066 : VIAS VECINALES
LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	
* NO HAY INFORMACIÓN DISPONIBLE	
CADENA INSTITUCIONAL	
Sector	36 : TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
Pliego	036 : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
Esperando a apps5.mineco.gob.pe...	

La plataforma del MRCC, que en teoría es la encargada del seguimiento de las intervenciones y debería proporcionar las unidades de información sobre la ejecución física, financiera y el cierre de intervenciones, no cuenta con tales datos. Solo grafica las variables seleccionadas, de acuerdo a la cantidad de intervenciones y el monto de inversión (Anexo 4). Mas no es posible saber en qué etapa se encuentran dichas intervenciones.

5. Conclusiones y recomendaciones

A partir de la evaluación que realizamos podemos decir que, en primer lugar, notamos la diferencia en materia de datos abiertos entre los dos portales. El FONDES es considerablemente superior en términos de calidad del tipo información que está diseñada a brindar, y cumple con los estándares de acceso, uso y reutilización. Esto se debe a que, las variables de la plataforma que ordenan la información son constantemente actualizadas, y corresponden a las responsabilidades del Ministerio de Economía y Finanzas en el Plan de Reconstrucción con Cambios. En ese sentido, el MEF mantiene sus plataformas actualizadas y parcialmente interconectadas, como se puede ver en el caso del Banco de Inversiones y el FONDES. Si bien, no encontramos mayor información sobre el seguimiento y los dispositivos legales de la adquisición de puentes en la plataforma del FONDES, esta parece mantenerse siempre actualizada en términos de montos de inversión (marco presupuestal) y ejecución de los mismos (devengado), que son finalmente su principal responsabilidad.

En contraste, el MRCC cuenta con información parcialmente actualizada y con inconsistencias. Como mencionamos anteriormente la ARCC es la instancia creada para la supervisión de la ejecución del Plan de Reconstrucción con Cambios, por lo tanto, es su responsabilidad centralizar la información sobre las intervenciones de las Unidades

Ejecutoras. De acuerdo a la evaluación realizaba bajo los criterios de datos abiertos, el MRCC aún tiene que mejorar en varios aspectos, entre ellos el formato de presentación, las opciones de operabilidad de datos, los términos de uso de la información, y especialmente la actualización de los datos.

En ese sentido, remitiéndonos al criterio de interoperabilidad sugerimos la vinculación entre las plataformas del Ministerio de Economía y Finanzas como el FONDES y el Banco de Inversiones con el MRCC, con el objetivo de crear un ecosistema que vincule los tipos de información que cada plataforma alberga sobre el Plan para la Reconstrucción con Cambios. Esta interconexión beneficiaría en gran medida a la plataforma del MRCC al facilitar la información de otras fuentes. Lo que, es más, se podría ampliar la red de conexiones al vincularse con otras plataformas del Estado como el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) para así agilizar el proceso de contratación para las intervenciones de reconstrucción. Así, se lograría la integración entre plataformas que ofrezcan información financiera, técnica, de gestión, y normativa, favoreciendo la trazabilidad de las intervenciones. A su vez, se recomienda explicitar los procesos de inscripción y actualización de sus valores.

En segundo lugar, tomando en cuenta los objetivos de las bases de datos abiertos de transparencia y rendición de cuentas, proponemos revisar la elección de indicadores en las plataformas mencionadas. Ya que la población objetivo es la ciudadanía interesada en seguir el proceso de reconstrucción, las plataformas diseñadas para brindar información, especialmente la de la ARCC, deberían emplear un lenguaje simple y accesible, y los indicadores deberían responder a interrogantes básicas como monto de inversión, tipo de obra, fecha de inicio y fecha de fin de la intervención, entre otros. Es normal albergar la sensación de que las plataformas son poco intuitivas, y suponen una batería de conocimientos previos por parte del usuario para ser operadas.

En el caso del FONDES, que es una fuente de información financiera, es comprensible que la información presentada esté organizada de acuerdo con la estructura presupuestaria del sector público, ya que es también una herramienta de gestión. Acorde a ello, ofrece la opción de breves explicaciones y glosarios en los rubros como dispositivos legales, rubro, categoría presupuestal, entre otros, para ayudar al usuario a hacer sentido de estas categorías. Sin embargo, no se puede decir que es suficiente para comprender el proceso de financiamiento de las obras de reconstrucción. Por otro lado, como ya se expuso líneas arriba, el MRCC no exhibe glosarios ni guía la navegación del usuario en la definición de sus categorías.

Finalmente, es recomendable pensar en un rediseño del MRCC, descongestionando su entorno visual, habilitando motores intuitivos de búsqueda, homologando y clarificando sus categorías (y no replicando las de una hoja de cálculo de Excel), habilitar la opción para descargar su información en múltiples formatos, y preparar herramientas de representación y localización más robustas y amigables para el usuario.

FUENTES

1. Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES)
http://apps5.mineco.gob.pe/seguimiento_fondes/Navegador/default.aspx?y=2019&ap=ActPr oy&ar=Todos
2. Manual “Open Data Handbook”
<http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>
3. Mapa de la Reconstrucción con Cambios
<http://www.rcc.gob.pe/maparcc/>
4. Ministerio de Economía y Finanzas
<https://www.mef.gob.pe/es/normas-legales>
5. Ley 30556
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-aprueba-disposiciones-de-caracter-extraordinario-par-ley-n-30556-1514994-1/>

ANEXO N° 1

Pregunta	Puntaje	Lógica de Encadenamiento	Data cualitativa recolectada
a. ¿Existe la data?	5	Si a = No, Entonces 0; De lo contrario 5	Descripción de la data; agencia responsable; Razones de porque no hay recolección (si aplica)
b. ¿La data es accesible en algún formato en línea del Estado?	10	Si a. = No, Entonces 0; De lo contrario (Si b. = Si, Entonces 10 si no 0)	URL; Limitaciones de data publicada; Políticas que no permitan publicación
c. ¿La data se encuentra en formatos que pueden ser descargados y manipulados en la computadora?	15	Si b. = No, Entonces 0; De lo contrario (Si c. = Si, Entonces 15, si no 0)	URL; Formato de archivos
d. ¿Está la data procesable en computadoras disponible en volumen total?	15	Si b. = No, Entonces 0; De lo contrario (Si d. = Si, Entonces 15, si no 0)	URL
e. ¿La data está disponible libre de costo?	15	Si b. = No, Entonces 0; De lo contrario (Si e. = Si, Entonces 15, si no 0)	Detalles de régimen de pago
f. ¿La data está abiertamente licenciada?	15	Si b. = No, Entonces 0; De lo contrario (Si f. = Si, Entonces 15, si no 0)	URL; Detalles de licencia
g. ¿La data está actualizada?	10	Si b. = No, Entonces 0; De lo contrario (Si g. = No, Entonces -5) si no (Si b. = Si y g. = Si, Entonces 10)	Última actualización; Frecuencia de actualizaciones
h. ¿Es la publicación de la data regularmente actualizada?	5	Si b. = No, Entonces 0; De lo contrario (Si h. = Si, Entonces 5, si no 0)	Evidencia de sostenibilidad
i. ¿Fue fácil encontrar información sobre el grupo de data?	5	Si b. = No, Entonces 0; De lo contrario (Si i. = Si, Entonces 5; si no 0)	Notas sobre trazabilidad
j. ¿Hay enlaces (URL) disponibles sobre elementos claves de la data?	5	Si b. = No, Entonces 0; De lo contrario (Si j. = Si, Entonces 5, si no 0)	URL de enlaces de data en la publicación

GLOSARIO

- ❖ **Datos abiertos:** Datos que pueden ser usados, reusados y redistribuidos libremente por cualquier persona.
- ❖ **Disponibilidad y Acceso:** Datos disponibles de forma integral y a un precio de reproducción razonable, de preferencia que se puedan descargar de internet en un formato conveniente y modificable.
- ❖ **Reutilización y Redistribución:** Datos publicados bajo términos que permitan la reutilización y la redistribución, facilitando la combinación con otras bases de datos.
- ❖ **Licencia libre:** Documentos oficiales que permitan el libre uso de los datos publicados.
- ❖ **Universalidad de los públicos:** No debe existir discriminación contra campos de investigación, personas o grupos. Todos deben poder usar, reusar y re distribuir los datos.
- ❖ **Pertinente y completa:** Los datos publicados deben responder al adecuadamente al tema de interés y deben ser constantemente actualizados.
- ❖ **Interoperabilidad:** La habilidad de diversos sistemas y organizaciones para trabajar juntos. En este caso para poder combinar distintas bases de datos.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

- ❖ **Data:** Disponibilidad de información sobre el tema de interés. Identificación de los actores responsable, ubicación y descripción de las fuentes de información. En este caso la existencia de datos sobre los proyectos de inversión en la Reconstrucción con Cambios.
- ❖ **Acceso:** Disponibilidad de los datos en línea. Identificar plataformas de información de libre acceso y/o políticas que prohíban o limiten la publicación de datos.
- ❖ **Formato:** Formato en el que los datos pueden ser descargados de las plataformas de información en línea. Por ejemplo: Excel, Stata.
- ❖ **Integralidad:** Cantidad de datos que pueden ser descargados en formatos manipulables por maquinas. Especificación sobre volumen de información, si se pueden exportar en su totalidad o por fragmentos.
- ❖ **Costo:** Especificación sobre costos de uso, reutilización y redistribución de los datos. Debe ser gratuito o los costos de reutilización deben de ser mínimos. Formatos descargables en línea son preferibles. En caso de solicitud de registros para acceso, debe ser un proceso simple y libre para todo público.
- ❖ **Licencia:** Documentación que detalle los términos de uso de los datos. Debe permitir la manipulación de la información publicada en tanto procesamiento, triangulación y publicación, a cualquier ciudadano o ciudadana.
- ❖ **Actualizada:** Detalles sobre la vigencia de los datos. Identificación de última fecha de actualización y registro de actualizaciones.
- ❖ **Actualización:** Seguimiento de actualizaciones. Deben ser constantes para ser considerados datos confiables.
- ❖ **Trazabilidad:** Ruta de acceso a la información. Descripción de la forma de acceso y uso de las plataformas de datos. Evaluación de diseño de indicadores y formato de las páginas web.
- ❖ **Enlaces:** Disponibilidad o existencia de direcciones de otras páginas web o documentos (pdf, Word) que brinden mayor información sobre elementos clave.