Proyecto de Ley N°.....3990/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
13 ENE 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 1:00 pm

"PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO".

El **Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos Por el Perú**, a propuesta del congresista de la República que suscribe **Edgard Reymundo Mercado**, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

" LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO "

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

El presente proyecto de Ley tiene por objeto modificar la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para promover la Participación Ciudadana en los Sistemas Funcionales y crear la Comisión Interministerial para Asuntos de Emergencias Sanitarias y Pandemias.

Artículo 2.- Modificación del artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Modificase el artículo 20 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo conforme al siguiente texto:

> "Artículo 20.- Comisiones Interministeriales
>
> Las Comisiones Interministeriales son instancias de coordinación y de discusión de políticas al interior del Consejo de Ministros. Están conformadas por Ministros de Estado y cuentan con una secretaría técnica. Son Comisiones Interministeriales permanentes, las siguientes:
>
> (...)
>
> **3. Comisión Interministerial para Asuntos de Emergencias Sanitarias o Pandemias (CIASEP)**

La Comisión Interministerial para Asuntos de Emergencias Sanitarias o Pandemias es la encargada de elaborar lineamientos de política para superar o erradicar las emergencias sanitarias o pandemias. Informa, entre otros, sobre las capacidades nacionales para afrontar las emergencias sanitarias o pandemias.

Coordinar con los organismos internacionales y el sector privado la transferencia de tecnología médica para la producción, venta y utilización de productos médicos de calidad en la industria local".

Artículo 3.- Modificación del artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Modificase el artículo 45 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo conforme al siguiente texto:

"Artículo 45.- Sistemas Funcionales Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado; **y de los ciudadanos a través de sus organizaciones**. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de la norma reglamentaria

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables adecuará la norma reglamentaria a lo dispuesto en la presente ley, dentro de los noventa (90) días contados desde su vigencia.

EDGARD REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **16** de **enero** del **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3990/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 IMPORTANCIA DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La importancia de la presente propuesta legislativa radica en lo siguiente:

1. Establece una instancia gubernamental de carácter permanente para hacer seguimiento a las crisis sanitarias o pandemias
2. Se busca garantizar los derechos fundamentales, ante crisis sanitarias o pandemias, de todos los ciudadanos y ciudadanas mediante acciones estatales rápidas y coordinadas con la participación de los ciudadanos
3. Finalmente, en el marco de los compromisos del Estado peruano para la implementación de un Gobierno Abierto, se propone la profundización del principio de participación ciudadana incluyéndolo en los Sistemas Funcionales.

1.2 LA NECESIDAD DE LA COMISION INTERMINISTERIAL PARA ENFRENTAR LA CRISIS SANITARIA

La presente iniciativa tiene como antecedente legislativo, la fórmula legal propuesta en el Proyecto de Ley 8004/2020-CR en el extremo referido a la creación de la Comisión Interministerial para Asuntos de Emergencias Sanitarias o Pandemias.

1.2.1 EL ENFOQUE UNASALUD COMO RESPUESTA A LA PANDEMIA

El especialista en Salud Pública, Ernesto Gozzer[1] plantea que la salud debe tener un enfoque multidisciplinario, lo que involucraría la participación activa de la sociedad; a fin que se permita que en temas de salud se pueda promover, prevenir riesgos, enfermedades y discapacidades; y así se pueda tener la capacidad de detectar y responder oportunamente las amenazas que se puedan originar.

Lo señalado se encuentra alineado al enfoque UNA SALUD que fue aprobada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS)[2] en su décimo noveno Consejo Directivo para aplicar dicho enfoque con el fin de poder advertir las amenazas para la salud ligadas a la interrelación entre las personas, animales y el medioambiente.

En ese orden, la OPS manifiesta que, en el mundo, alrededor del 60% de los microorganismos infecciosos perjudiciales para los seres humanos son zoonóticos, los

[1] Ernesto Gozzer, Profesor asociado de Universidad Cayetano Heredia. Lecciones que se pueden aprender de la pandemia: una mirada desde la salud pública. Facultad de Salud Pública y Administración. Universidad Peruana Cayetano Heredia. Lima, Perú. Disponible en: http://orcid.org/0000-0002-5597-8669

[2] UNA SALUD: Un enfoque integral para abordar las amenazas para la salud en la interfaz entre los seres humanos, los animales y el medioambiente. 59.CONSEJO DIRECTIVO 73.a SESIÓN DEL COMITÉ REGIONAL DE LA OMS PARA LAS AMÉRICAS Sesión virtual, del 20 al 24 de septiembre del 2021

cuales se originan de una fuente animal. La resistencia antimicrobiana es la causa de 700.000 muertes anuales, teniéndose una proyección en aumento a 10 millones de muertes al 2050.

La pandemia causada por el SARS-CoV-2, nos advierte que la humanidad estará sujeta durante las siguientes décadas a un riesgo permanente; es por este motivo, que la OPS que aprobó el Enfoque UNASALUD, planteó como línea de acción: 1) Análisis de las interacciones entre los actores de los diferentes ámbitos a nivel nacional; 2) El establecimiento multisectorial y multidisciplinario de mecanismos de coordinación de "Una salud"; 3) el aprovechamiento de los mecanismos multidisciplinarios e intersectoriales y marcos existentes como el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), INFOSAN, el Codex Alimentarius, entre otros; 4) La promoción de actividades técnicas multisectoriales; 5) El surgimiento de soluciones de salud digital y tecnologías emergentes; y 6) La promoción de la investigación y la creación de capacidad en diferentes sectores y disciplinas para manejar las amenazas para la salud en la interfaz entre los seres humanos, los animales y el medioambiente.

Bajo lo señalado precedentemente, la OPS evidenció la necesidad de que exista una mejor coordinación intersectorial y multidisciplinaria entre los diversos niveles del Estado, en el cual también debe involucrarse los actores no estatales, con lo que se cobra importante relevancia el tema medioambiental, así como la promoción de la investigación.

Los documentos de la OPS establece que algunos de los cambios mundiales que se han dado recientemente en los sistemas socioecológicos, es que se viene incluyendo: *"la urbanización, globalización, el crecimiento de la población humana, el aumento del consumo, el cambio climático y la pérdida del hábitat y la biodiversidad"*, cambios estos que ayudan a crear un espacio que favorece la aparición y desbordamiento de patógenos, a los que se añade servicios de agua, saneamiento e higiene, así como la contaminación del aire entre otros, insalubres para la salud humana.

Para enfrentar estos problemas debe tenerse un enfoque integral y participativo, siendo por ello conveniente tener en consideración la Línea Estratégica 2 que señala la OPS en el que considera necesario establecer mecanismos multidisciplinarios, multisectoriales e impulsados por el consenso para la gobernanza de "Una salud", con el fin que la administración y el financiamiento de las estructuras funcionales trabajen con comunicación coordinada, compromiso y colaboración para el acceso a los conocimientos y recursos pertinentes, para lo cual los países deben garantizar la institucionalización y la aplicación de este enfoque (Una salud) a través de mecanismos de gobernanza que promuevan el trabajo multisectorial para de esta manera poder conseguir los mejores resultados en temas de salud.

Es en virtud a ello que, estos mecanismos de gobernanza deben estar bajo la dirección del gobierno y debe contar con la participación de las partes interesadas, entre ellos los entes no gubernamentales y de la comunidad, en este último debe incluirse a las poblaciones indígenas y los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La adopción de estos principios tiene como objetivo acrecentar la eficiencia y la sostenibilidad de las intervenciones de salud pública para la interfaz entre los seres humanos, los animales y el medioambiente a fin de que se pueda garantizará una mejor planificación de sus actividades y prioridades.

Aunado a ello, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF[3], señaló en una publicación sobre la pandemia causada por el SARS-CoV-2 los siguientes hallazgos:

• La organización de las principales medidas y programas giraron alrededor del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), al no tener una estrategia de protección social para la atención de servicios de salud, ni tener debidamente identificados los hogares en situación de pobreza.

• Falta de actualización y articulación de los sistemas de información en general, específicamente en la zona urbana.

• Limitada Inclusión financiera no sólo en el ámbito rural sino también en el ámbito urbano.

• Falta de un sistema de protección social en el Perú, que ordene y establezca claramente los roles y responsabilidades, a las diferentes entidades o actores que deben asumir para proteger a la población.

• Falta de liderazgo y de coordinación intersectorial, toda vez que el MIDIS tiene una capacidad y recursos limitado, los que se produjeron por falta de focalización de los sectores vulnerables que afectaron la respuesta inmediata contra la COVID-19.

Lo expuesto, define una importante justificación para que esta demanda de la OPS a sus países integrantes, sea abordada en el más alto nivel; esto es, en la Presidencia del Consejo de Ministros. Como se aprecia, el diagnóstico de la OPS y el documento de UNICEF apunta a actores estatales ubicados en otras esferas públicas no vinculadas al sector salud, en sentido estricto, es decir, en la administración de los servicios de salud. Esto es, Ambiente, Vivienda, MIDIS, MIMP, MEF para afrontar los principales desafíos que se presentan en una emergencia sanitaria tales como el hacinamiento y condiciones inadecuadas de vivienda; la informalidad laboral; los efectos del cambio climático; la

[3] Lecciones de la pandemia para una mejor protección social de la niñez y adolescencia en el Perú, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF, 1a. edición – Diciembre 2021

identificación de la población más vulnerable para otorgamiento de bonos; y la débil organización de la ciudadanía.

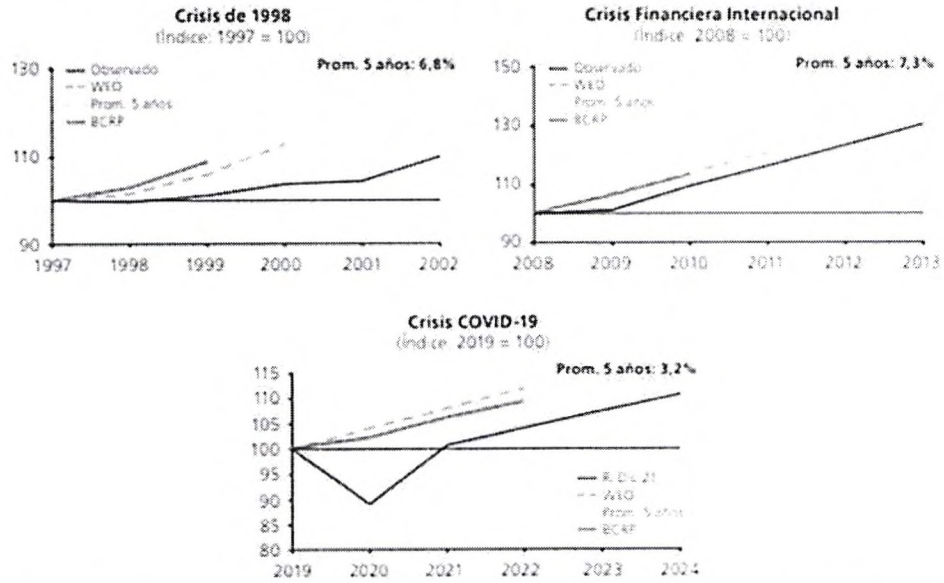
Sin perjuicio de lo señalado como materias a ser abordadas por la Comisión, durante los periodos en los cuales el país no se encuentre en una situación de emergencia, la referida Comisión puede abocarse a la formulación de propuestas para resolver los problemas públicos descritos que se hallan a la base creando condiciones objetivas para la evolución de las pandemias.

1.2.2 EFECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES DE LA PANDEMIA

Según el Banco Central de Reserva (BCR), *"los resultados preliminares indican que la crisis originada por el COVID-19 habría hecho que nuestro PBI en el 2022 se encuentre en un 5 y 7 por ciento por debajo del nivel que pudo haber alcanzado en ausencia de la pandemia, peor aún señala que este porcentaje se encuentra por debajo de los niveles alcanzados después de la crisis sufrida en 1998 y mayor al que se registró como consecuencia de la Crisis Financiera Internacional. Es por estos motivos que el Fondo Monetario Internacional asumió una tasa de crecimiento de 10,0 por ciento en 2021."*[4]

En el gráfico siguiente se muestra las pérdidas permanentes sobre el producto bruto interno

EFECTOS PERMANENTES DE LAS CRISIS SOBRE EL PBI DEL PERÚ



Fuente: BCRP y World Economic Outlook (WEO) abril 1999, octubre 2008 y octubre 2019.

[4] Disponible en: https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2021/diciembre/ri-diciembre-2021-recuadro-4.pdf

Según el docente de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico (UP), Marcel Ramírez[5], existe una relación directa entre el crecimiento de la economía y la reducción de pobreza, por lo que cuando la economía reporta resultados negativos, se produce un efecto inverso, donde la condición de pobreza aumenta, ello porque en el Perú existe más de 1.5 millones de hogares que corren el riesgo de volver a la pobreza frente a una pandemia, tal como lo sucedido con el coronavirus; por ello este grupo es denominado 'no pobre, pero vulnerable', que en su mayoría, está integrada por personas que se dedican a trabajos informales, conforme así lo define la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del INEI al cierre del 2018.

Según el estudio realizado por el Instituto Peruano de Economía[6], el impacto que sufrió el empleo en el mes de abril de 2020, en el que se produjeron mayores restricciones en la pandemia, fue la pérdida de seis millones de empleos, básicamente en los que se refieren a los independientes y quienes laboran en empresas de tiene menos de diez trabajadores, éstos han sido los más perjudicados en el peor momento de la crisis, ya que esto significó una contracción de más del 60%, considerando ambos grupos.

Según cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del INEI, citadas por el Instituto Peruano de Economía (IPE), los niveles de asistencia a clases en el 2020, se redujo en cinco puntos porcentuales respecto al año 2019, significando ello que se pasó del 92% al 87%, lo que demuestra que más de 400 mil alumnos dejaron estudiar durante la pandemia.

La lamentable cifra de pérdidas humanas y económicas, lleva a considerar que no existe una política de protección social que responda a las dificultades y contribuyan a una recuperación rápida de la economía peruana ante la pandemia. Ello, es afirmado por Verhonica Zamudio Santos[7] quien destacó que durante la pandemia la cobertura de los programas de protección social, con nuevos programas temporales, especialmente con bonos de emergencia, adelanto de pagos, prorrogas de los beneficios relacionados con la extensión de la cuarentena y a las restricciones de movilidad.

La presente iniciativa legislativa sostiene que esta claridad de objetivos mostrada por el Sistema de Protección Social debe extenderse a otros ámbitos de la esfera pública que afectan la provisión de servicios públicos a los ciudadanos para mitigar su afectación.

---

[5] Población no pobre, pero vulnerable, está conformada por trabajadores independientes, asalariados informales y asalariados formales. Nota de Silvia Pérez Bartra para el Diario Gestión con fecha 5/04/2020 y Actualizado 06/09/2020

[6] Mercado laboral peruano: impacto de la COVID-19 y recomendaciones de política. Informe elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas y Oficina de la OIT para los Países Andinos Perú, noviembre 2020

[7] La respuesta de los sistemas de seguridad social americanos a la pandemia de covid-19, balance a más de un año de la emergencia: El caso de Perú, Verhonica Zamudio Santos, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Cuadernos Covid-19, N° 8, abril 2022.

1.2.3 CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, podemos concluir que existen razones de fondo que justifican la modificación del artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo con la finalidad de incluir una Comisión Interministerial para Asuntos de Emergencias Sanitarias o Pandemias (CIAESP)

1.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA MEJORAR LA GOBERNANZA Y LA GESTIÓN PÚBLICA

El abordamiento de los problemas públicos que están a la base de las emergencias sanitarias plantea la creación de mecanismo institucionales que mitiguen los efectos e impactos de la crisis sanitaria. La Participación Ciudadana ha sido destacada como elemento central en el diseño institucional para responder a estos eventos.

Sin perjuicio de lo señalado por, entre otras, autoridades de relevancia regional y global como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la participación ciudadana es un mecanismo y principio ampliamente reconocido internacionalmente. Por ejemplo, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como derecho; y por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), una iniciativa promovida por la ONU.

La participación ciudadana es un derecho reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 21), requiriendo del compromiso de sus Estados miembros para su promoción e implementación de una ciudadanía activa. Los alcances de su participación actualmente se concreta en los actos electorales; sin embargo, su importancia en la construcción de las políticas públicas ha sido valorada como indispensable para la correcta administración y eficiente gestión pública.

Asimismo, la propia ONU lanzó el "Open Government Partnership" (OGP) o "Alianza para el Gobierno Abierto" (AGA) como un esfuerzo global para la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos en el año 2011. De modo tal, que las Naciones Unidas incluyó en la Agenda 2030, la promoción de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos orientados especialmente a la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción[8], el cual fue consolidado en la Asamblea General de Naciones Unidas en el 2015,, año en el que se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual contiene 17 objetivos que muestran elementos transversales necesarios para el cumplimiento de los ODS.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), en el cual el Perú se incorporó con la carta de intención el año 2011, establece que los países que aspiran a ser miembros de esta alianza

[8] Varias de estas ideas pueden encontrarse en el Manual de CEPAL No 81 "Plan de gobierno abierto Una hoja de ruta para los gobiernos de la región".

deben cumplir con los compromisos de transparencia, acceso a la información pública, declaraciones patrimoniales y participación ciudadana.

Respeto a este último eje la AGA indica que: *"El país postulante es evaluado por el Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit. Cualquier gobierno abierto requiere de apertura para la participación e involucramiento ciudadano en la creación de políticas y gobernanza, lo cual incluye protección básica para las libertades civiles"*. Esto significa que el país miembro se compromete a *"crear un Plan de Acción, documento bianual, cuya elaboración puede entenderse como un ciclo que se inicia con un proceso de co-creación y participación entre la sociedad civil y el gobierno, quienes trabajan conjuntamente en el diseño de compromisos. La co-creación es seguida por el periodo de implementación de los compromisos con un marco de dos años, plazo dentro del cual se contempla la realización de dos evaluaciones: la primera pasada un año, donde se genera un informe de progreso, y la segunda al terminar el segundo año"* [9]

Ahora bien, debe advertirse que la participación ciudadana no solo tiene el propósito tradicional de la fiscalización sino de la exigibilidad y ampliación de sus derechos, y para ello, siguiendo a Naser et al., debe hacer parte de la toma de decisiones en los ámbitos de su interés. Por ello, como veremos, el espacio creado por mandato de la AGA en el Perú resulta insuficiente para atender la demanda de la participación ciudadana, siendo, además, que el propósito, junto con ampliar los actores no estatales también lo es el ampliar el conjunto de esferas o materias de la vida pública y la intensidad de la participación.

Sobre el tema de la intensidad o involucramiento debe señalarse que ello responde a las sus características y condiciones de realización efectiva de la participación.

Así tenemos que, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Open Government Partnership (OGP), la Comisión Económica para América latina (CEPAL) y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana de Chile[10] presentan modelos con alguna variación que se presentan a continuación:

---

[9] Participación ciudadana en los asuntos públicos Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto Alejandra Naser Alicia Williner Carlos Sandoval. Publicación de las Naciones Unidas, 2021

[10] BID. Participación Ciudadana en la Gestión Pública, p. 9-10. En: https://publications.iadb.org/es/publicacion/15548/participacionciudadana-en-la-gestion-publica-enfoque-y-condiciones-para-su.
CEPAL. La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad, pp 17-18 En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf.
Open Government Partnership (OGP). Manual para puntos de contacto de gobierno, p. 13. En: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_POC-Manual_2017_ES.pdf.
Consejo Nacional de Participación Ciudadana. Informe final, Santiago de Chile. Enero 2017, p. 20-21. En https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/archivo/1421809887266/informe-final-consejo-nacional-de-participaci%C3%B3n-ciudadana-ene-2017.pdf;.

Resumen de niveles propuestos por distintas instituciones

NIVEL	BID	CEPAL	OGP	CNPC (Chile)
	Información	Informativo	Informar	Información/ Consulta
	Opinión/ Consulta	Consultivo	Consultar	Consultiva/ propositiva
	Colaboración/ Involucramiento	Decisorio	Colaborar	Decisorio/ Impugnativo
	Decisión/ Empoderamiento	Cogestión	Empoderar	Co-participativo
				Incidente/ Empoderamiento

Fuente: CEPAL

En orden ascendente de intensidad tenemos: 1) nivel informativo, 2) nivel consultivo, 3) nivel decisorio, y 4) nivel de co-gestión o empoderamiento. De este conjunto, resaltan los tres últimos niveles, ya que, respecto del primero, acceso a la información, existe en la práctica una interacción ente el ciudadano y el Estado. Lo que no se evidencia en el nivel consultivo, ya que se expresa una baja intensidad en la legislación peruana en los Consejos Consultivos creados por Ley y en mecanismos como el de Consulta Previa. En ninguno de estos casos, la opinión de los ciudadanos u organizaciones que la representan tienen carácter vinculante.

En el nivel decisorio, se cuenta con mecanismos de consulta ciudadana para revocación de autoridades o los referéndums; así como, los espacios creados en el Estado para conformar grupo de trabajo con el objetivo debatir sobre un asunto de interés público para tomar una decisión en forma colectiva. En ambos supuestos se tiene una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión.

En el nivel de cogestión y empoderamiento, se espera que los ciudadanos y la autoridad competente sean copartícipes de la toma de decisiones durante parte o todo el proceso. Ejemplos de ello, son el presupuesto participativo, los núcleos ejecutores. Se considera un nivel de participación de intensidad superior.

Volviendo al Perú, debemos señalar que la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo 004-2013-PCM), incluye al gobierno abierto como un eje transversal, en el que se precisa la necesidad de asegurar la transparencia, vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.

Uno de los elementos distintivos más relevantes de la AGA y que constituye su pilar fundamental como nuevo modelo de trabajo conjunto entre los distintos actores, radica en la orientación a un plano de mayor horizontalidad, diálogo y acuerdo entre los gobiernos, los ciudadanos y la sociedad civil. Ello se manifiesta en la necesidad e

imperativo que los planes de acción sean el fruto de un proceso amplio de debate y conversación entre los actores, donde las partes negocian y acuerdan conjuntamente una batería de iniciativas cuya futura implementación cuente con la complicidad, compromisos y energías de todos para lograr alcanzar los resultados que se esperan.

Configurar espacios efectivos de consulta pública no es una práctica fácil. Si bien existen experiencias de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil sobre diversos tópicos, otra cosa muy distinta es dialogar para construir una asociación que conduzca a cambios en la forma de gestionar los asuntos públicos.

La participación cívica es un componente central del gobierno abierto y un elemento esencial del ciclo nacional de OGP. Los Artículos de Gobernanza de OGP establecen que "los participantes de OGP se comprometen a desarrollar sus planes de acción nacionales a través de un proceso de múltiples partes interesadas, con la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil".

Ello está vinculado al Decreto Supremo 086-2015-PCM, que declaró de interés nacional las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el marco del proceso de vinculación del Perú con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) e implementación del Programa País. Dicho Programa recomienda el gobierno abierto y la transparencia como elementos clave de un estado que está atento y que responde a las necesidades de los ciudadanos con la finalidad de afrontar problemas públicos acuciantes para superar el bajo crecimiento de la productividad, las grandes desigualdades y la elevada y generalizada informalidad laboral[11]. En adición, tenemos el estudio de Gobernanza Pública del Perú elaborado por la OCDE destaca la importancia de promover el Gobierno Abierto como medio para mejorar la eficiencia y efectividad de la administración pública, así como para aumentar la transparencia y rendición de cuentas. Esto contribuye, a su vez, a aumentar la confianza de los ciudadanos, fortalecer la buena gobernanza y promover el crecimiento inclusivo[12].

Como se ha señalado, en párrafos precedentes, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros tiene la competencia en el asunto de Gobierno Abierto; y en dicha virtud, se ha encargado de la implementación de los compromisos con la AGA; esto es, formular para su aprobación mediante Decreto Supremo el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú (PAGA) "RUMBO AL BICENTENARIO 2020-2021" y la creación de la "Comisión Multisectorial denominada Foro Multiactor de Gobierno Abierto".

---

[11] Programa País OCDE-Perú Resúmenes ejecutivos y principales recomendaciones OCDE, 2015

[12] Disponible En: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page5

El Decreto Supremo Nº 206-2019-PCM, *"contiene los compromisos del Estado peruano en materia de infraestructura, contrataciones, educación, salud, ambiente e industrias extractivas, programas sociales seguridad, ciudadana, justicia y calidad regulatoria; así como precisa las acciones necesarias, plazos y entidades públicas responsables de su implementación; y asimismo, crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente denominada "Foro Multiactor de Gobierno Abierto", dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, con el objeto de proponer las prioridades que asuma el Estado Peruano en los denominados Planes de Acción de Gobierno Abierto, así como dar seguimiento a su cumplimiento en el marco de los estándares aprobados por la Alianza para el Gobierno Abierto, de la cual forma parte el Estado Peruano"*[13].

De la revisión en la página institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros se tiene que los miembros integrantes del denominado Foro Multiactor son los siguientes: (06) representantes de PCM, (02) representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, (02) representantes de Gobiernos Regionales; (02) representantes de universidades, específicamente la Universidad del Pacífico, y (09) representantes de la Sociedad Civil, específicamente las ONGs SPDA; DAR, Centro Bartolomé de Las Casas, Organización Vigilia Ciudadana y el Consejo Privado Anticorrupción. Con independencia de la respetabilidad de estas instituciones no se aprecia que de esta conformación pueda asumir el reto de realizar el seguimiento al conjunto enorme de políticas o que desde este espacio sea posible intensificar la participación ciudadana o extenderla a una mayor cantidad de ámbitos.

Sobre este particular, debe advertirse que entre las tareas que la OCDE ha señalado en su Guía sobre Gobierno Abierto para funcionarios Públicos[14] señala un conjunto de recomendaciones para la mejor implementación de la participación ciudadana. Siendo el Foro Multiactor el mecanismo vigente, es a través del mismo, que se debe promover la inclusión de los principios de Gobierno Abierto en el diseño e implementación de las políticas públicas, con la finalidad de contribuir a un Estado íntegro, transparente y que rinde cuentas a los ciudadanos.

Y es que el propósito del principio de participación ciudadana en nuestra legislación es su profundización siendo que los ciudadanos son un un recurso fundamental para la formulación de políticas públicas; y consecuentemente, debe estar presente en todas las etapas del ciclo de una política pública (diseño y formulación, implementación, seguimiento y evaluación) y en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local).

1.3.1 MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ

[13] Publicado el 2 de enero de 2022 en el diario Oficial El Peruano
[14] Disponible en: https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf

Como describe la precitada guía de la OCDE existe un amplio y, de larga data, marco normativo en el Perú sobre Participación Ciudadana que se encuentran establecidas en los artículos Artículo 2 (inciso 17), 31 y 199 de la Constitución de 1993: asimismo, en la Ley 26300, Ley sobre los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General) que establece mecanismos para la recepción de denuncias y otros mecanismos de participación ciudadana, derecho de petición e incluye la solicitud de información que posean las entidades, siguiendo el régimen previsto conforme a la Constitución y la ley. También reconoce la participación de los ciudadanos como una herramienta para mejorar el desempeño de la administración pública; Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, que permite a los ciudadanos decidan conjuntamente cómo se gastan los recursos financieros en relación con su respectivo Plan de Desarrollo Concertado; Decreto Supremo N ° 142-2009, Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo incluye a la sociedad civil en los procesos presupuestarios a nivel regional y local, asimismo en la implementación, control y sostenibilidad de los proyectos de inversión que conducirá a un mayor compromiso social; Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que establece que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, discusión y coordinación de los planes y presupuestos de desarrollo, y en la gestión pública. Para ello deben garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos, con las excepciones previstas por la ley, y el establecimiento y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, coordinación, control, evaluación y rendición de cuentas.

Asimismo, en la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el cual establece que la gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las distintas fases de formulación, seguimiento, control y evaluación de la gestión pública, y de la implementación de planes, presupuestos y proyectos regionales; Ley 28044, Ley General de Educación, en cuyo artículo 2, se faculta a los miembros de la población indígena para participar activamente en los programas educativos. Además, el artículo 69 establece diversos órganos de control y participación ciudadana, como el Consejo Educativo Institucional.

También, el Decreto Supremo 002-2009-MINAM, Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales busca mejorar el acceso a información y participación ciudadana activa; la Ley Nº 291581, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece en su Artículo IV, el Principio de participación y transparencia, según la cual, las personas tienen derecho a vigilar y participar en la gestión del Poder Ejecutivo, conforme a los procedimientos

establecidos por la ley. Para ello, las entidades del Poder Ejecutivo actúan de manera que las personas tengan acceso a información.

La Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente, establece el derecho a la participación en la gestión ambiental, según la cual, toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental; la Ley General de Salud, Ley N° 26842, define en su artículo XVIII que el Estado promueve la participación de la comunidad en la gestión de los servicios públicos de salud.

La Ley 29792. Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que describe en el artículo 21 el **Sistema Desarrollo e Inclusión Social** sobre el que ejerce la rectoría el MIDIS; y asimismo, describe entre los objetivos de dicho sistema funcional en su el literal c) del artículo 22 el de promover la participación de diferentes actores púbicos de la sociedad civil y del sector privado en general, a nivel gubernamental, en la identificación de prioridades y el desarrollo de acciones en materia de desarrollo e inclusión social.

La Ley Nº 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, define en el literal c) del artículo 4 **como principio rector** "La participación y la inclusión plenas y efectivas en la sociedad de la persona con discapacidad"; además establece el derecho a la consulta; determina el número de miembros (9) del Consejo Consultivo del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis); y finalmente, esto es importante en la fundamentación de la presente iniciativa legislativa, en el literal c) del artículo 74, promueve la participación de las organizaciones de personas con discapacidad, de la sociedad civil y del sector privado, a nivel intergubernamental, en el desarrollo de acciones en materia de discapacidad.

La Ley 29664, Ley que crea el **Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)**, crea en su artículo 1, dicho Sistema Funcional como sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y **participativo**, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres. Asimismo, define en su numeral IX del artículo 4, el "Principio de participación", según el cual, durante las actividades, **las entidades competentes velan y promueven los canales y procedimientos de participación del sector productivo privado y de la sociedad civil, intervención que se realiza de forma organizada y democrática.** Se sustenta en la capacidad inmediata de concentrar recursos humanos y materiales que sean indispensables para resolver las demandas en una zona afectada. En adición, señala en el literal e) del artículo 8 como objetivo **a promoción de la participación de diferentes**

actores locales, de la sociedad civil y del sector privado en general, en la identificación de prioridades y el desarrollo de acciones subsidiarias pertinentes; y finalmente, establece en el artículo 18.1 que la participación de las entidades privadas y de la sociedad civil constituye un deber y un derecho para la puesta en marcha de una efectiva Gestión del Riesgo de Desastres, sustentado en el principio de participación.

La Ley 27813, Ley del **Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud (SNCDS),** define en su artículo 2 la conformación del SNCDS y participación de los componentes, según la cual, el Ministerio de Salud como órgano rector del sector salud, el Seguro Social de Salud, los servicios de salud de las municipalidades, las sanidades de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, los servicios de salud del sector privado, las universidades y **la sociedad civil organizada**. La participación de estas entidades se realiza sin perjuicio de la autonomía jurídica, técnica, administrativa, económica y financiera, así como de las atribuciones que les confieren la Constitución Política y la Ley. Asimismo, el artículo 5 establece la conformación y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud

Ley 28245, **Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en su artículo 2.1 señala que el** Sistema Nacional de Gestión Ambiental se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, **contando con la participación del sector privado y la sociedad civil.** En el literal g) **del artículo 5 establece como principio de la Participación y concertación,** a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales. Finalmente, define en el artículo 12.1 la conformación del Consejo Directivo de la Autoridad Ambiental a (5) miembros de la Sociedad Civil de (10)

Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, define en su artículo 3 el Principio de participación de la población y cultura del agua y en el artículo 10 el **Principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica**. Asimismo, crea el Sistema Funcional de Gestión de los Recursos Hídricos con el objeto de articular el accionar del Estado, para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados; así como, para establecer espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados en dicha gestión. Finalmente, define en su **artículo 11 la conformación e integrantes del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos con la participación de 04 integrantes de la Sociedad Civil de 07 integrantes**

Ley 30754, LEY MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, en su artículo 2.6 define el principio de participación, según la cual, toda persona tiene el derecho y deber de participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones de la gestión integral del cambio climático que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. Para tal efecto, el Estado garantiza una participación oportuna y efectiva, considerando los enfoques de interculturalidad y género. Asimismo, establece en el **artículo 2.7, el Principio de gobernanza climática**, según el cual, los procesos y políticas públicas de adaptación y

mitigación al cambio climático se construyen de manera tal que sea posible la participación efectiva de todos los actores públicos y privados en la toma de decisiones, el manejo de conflictos y la construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades, metas y objetivos claramente definidos en todos los niveles de gobierno. Finalmente, define en su artículo 11 que los Actores no estatales en la gestión integral del cambio climático, como el sector privado, la sociedad civil y los pueblos indígenas u originarios, dentro del marco de la normatividad vigente, recomiendan acciones de adaptación y mitigación al cambio climático, como el aumento y conservación de reservas de carbono y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros, de conformidad a lo establecido en la presente ley y su reglamento.

Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, establece en el literal q del articulo 9 como principio de control gubernamental, **la participación ciudadana, que permita la contribución de la ciudadanía en el ejercicio del control**

1.3.2 CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, podemos concluir que existen razones de fondo que justifican la modificación del artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo con la finalidad de precisar la participación ciudadana en el nivel de los sistemas funcionales, lo que en la práctica ya viene sucediendo en un conjunto de sistemas funcionales con el propósito de consolidar, entre otras, la política de "Gobierno Abierto" del Estado Peruano.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa comporta los costos que se requieren para la conformación de una Comisión Interministerial, pero a cambio, genera los importantes beneficios que conllevan la información oportuna, la coordinación intersectorial y el liderazgo para enfrentar las emergencias sanitarias que se traducen en respuestas estatales rápidas y mitigación de los riesgos y efectos de las emergencias sanitarias y pandemias.

Asimismo, la incorporación de la participación ciudadana en los más altos niveles de decisión púbica implica el cumplimiento de un mandato emanado de la propia Declaración Universal de Derechos Humanos; y asimismo conlleva como beneficios la implementación con participación de los ciudadanos de los enfoques UNASALUD y "Gobierno Abierto" que hacen parte de los compromisos del Estado Peruano.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La iniciativa legislativa modifica los artículos 20 y 45 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, creando una tercera Comisión Interministerial cuyo propósito es la atención multisectorial y multidisciplinaria de las emergencias sanitarias; y asimismo, se incorpora la participación ciudadana en los sistemas funcionales. Ello comporta que, las

normas que contienen sistemas funcionales se adecuen a la modificación planteada en la presente iniciativa

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa se vincula a vigésima cuarta política referida a la "Afirmación de un Estado eficiente y transparente", según la cual, se define el compromiso de atender las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno y garantizar una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Asimismo, se vincula a la vigésima sexta política referida a la "Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas", según la cual, se velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control.

Finalmente, se vincula a las políticas décima (Reducción de la pobreza), undécima (Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación), décimo tercera (Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social), décimo cuarta (Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo) y décimo quinta (Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición), siendo que estos temas son los abordados en la Comisión Interministerial que se propone crear.