



Foto: Mario Zuniga / DAR



Foto: Luis Pizarres



Foto: Mario Zuniga / DAR



Foto: José Sierra

Transparencia en el Sector energético peruano

DIAGNÓSTICO 2014

RESUMEN EJECUTIVO



Con el apoyo de:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Autora

Aída Mercedes Gamboa Balbín

Editor

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Calle Coronel Zegarra N° 260, Jesús María (Lima 11)
Teléfono: (511) 2662063
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página Web: www.dar.org.pe

Colaboradores Especiales**Nilda Máyerlin Vargas Camero en las secciones:**

- Portales de transparencia de las entidades públicas
- Acceso a la información pública en las entidades públicas

Keyla Gissel Barrero Uscamayta en las secciones:

- Participación ciudadana en procesos de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental en hidrocarburos
- Procesos de consulta previa en el otorgamiento de derechos de hidrocarburos
- Transparencia para la gobernanza en los procesos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental en hidroeléctricas

Diego Antonio Saavedra Celestino en la sección:

- Transparencia para la gobernanza en los procesos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental en hidrocarburos

Edición y revisión general

Aída Mercedes Gamboa Balbín
Vanessa Cueto La Rosa

Coordinación general

Gisella Valdivia Gozalo

Fotos de Portada

José Serra
Luís Pílares
Mario Zúñiga / DAR

Diseño y diagramación

Realidades S.A.
Jr. Los Jazmines 423, Urb. San Eugenio – Lince.
Teléfonos: (511) 4411901 / (511)4411562
Correo electrónico: informes@realidades.pe
Página web: www.realidades.pe

Impresión

Aleph Impresiones S.R.L.
Jr. Riso 580, Lince
Correo electrónico: ventas@alephimpresiones.net
Página web: www.alephimpresiones.net

Cita sugerida

Diagnóstico 2014: Transparencia en el sector energético peruano. Resumen Ejecutivo
Lima: DAR, 2014.
60 pp.
Primera edición: diciembre 2014, consta de 1000 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-19739
ISBN: 978-612-4210-19-8

Está permitida la reproducción parcial o total de este resumen ejecutivo, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Open Society Fundations – OSF.

Esta publicación presenta la opinión de la autora y no necesariamente la visión de Open Society Fundations – OSF.

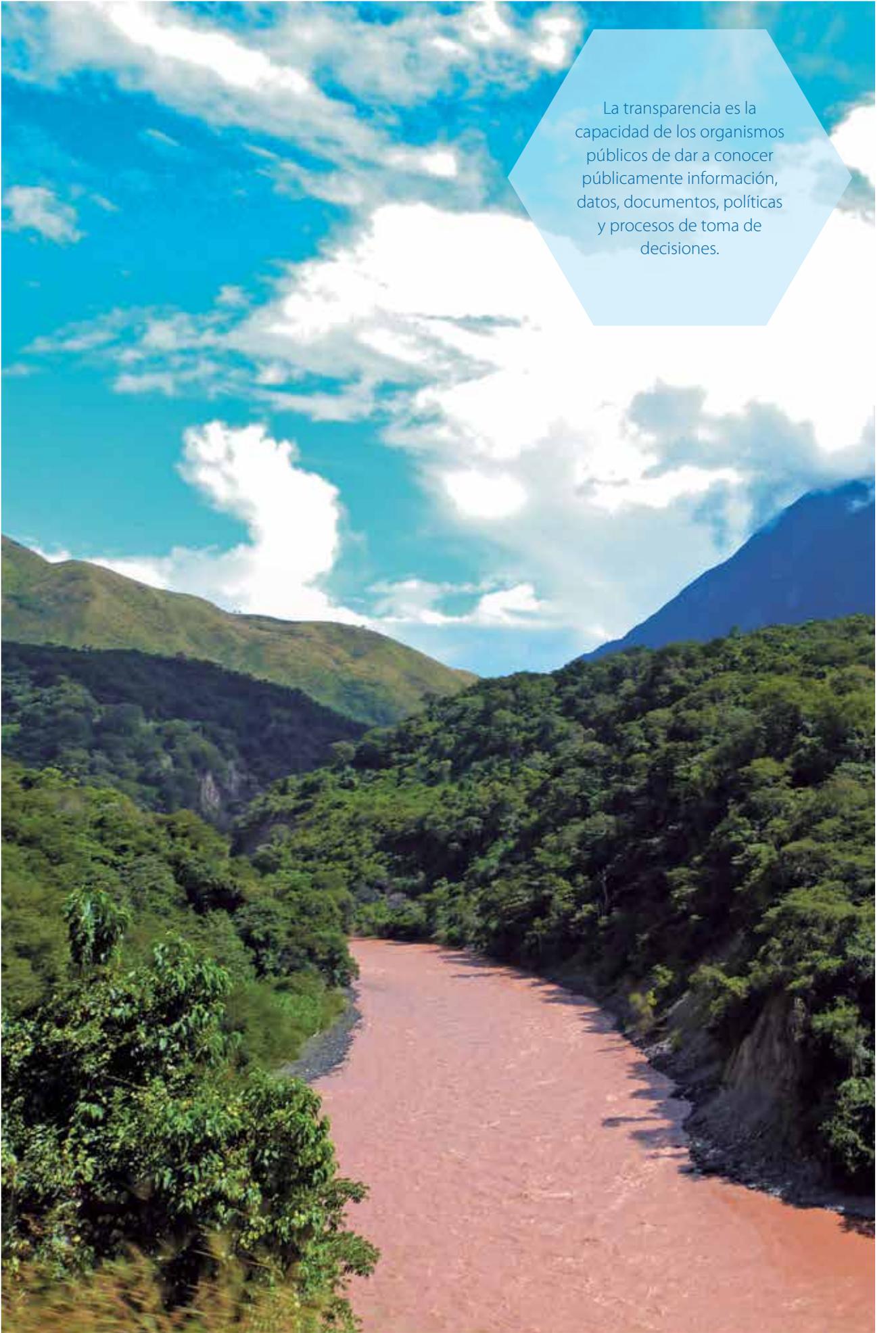
Impreso y hecho en el Perú.



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Foto: Mario Zúñiga / DAR

ANA	Autoridad Nacional del Agua
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> (Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas)
ELECTROPERÚ	Empresa Electricidad del Perú - ELECTROPERU S.A.
GORECU	Gobierno Regional de Cusco
GOREL	Gobierno Regional de Loreto
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCU	Ministerio de Cultura
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OGP	<i>Open Government Partnership</i> (Alianza para un Gobierno Abierto)
OSF	<i>Open Society Foundations</i> (Fundaciones para una Sociedad Abierta)
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PERUPETRO	PERUPETRO S.A.
PETROPERÚ	Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A.
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico



La transparencia es la capacidad de los organismos públicos de dar a conocer públicamente información, datos, documentos, políticas y procesos de toma de decisiones.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el Perú viene impulsando diversos proyectos de inversión en hidrocarburos e hidroeléctricas ubicados en la Amazonía peruana, que tiene 33 hidroeléctricas y numerosos lotes de hidrocarburos superpuestos al 84% de su territorio (RAISG 2012). Al ser esta un área reconocida por su riqueza biológica y cultural se hacen necesarias mayores salvaguardas para que las inversiones sean sostenibles.

Esta presión por el uso de los recursos naturales en muchos lugares del país ha venido acompañada de un fuerte escenario de conflictividad social, donde se ha hecho visible la desconfianza de la población hacia sus autoridades. Ello ocurre debido a las debilidades en la implementación de políticas públicas, en los límites de la institucionalidad ambiental, en los reducidos reconocimientos de salvaguardas y estándares socio-ambientales, en la poca efectividad de la aplicación de instrumentos de planificación, gestión del territorio y de los recursos energéticos, en el insuficiente respeto de los derechos humanos e indígenas, entre otros aspectos.

Por ello, es necesaria la implementación de prácticas de buen gobierno o gobernanza, definida como una nueva forma de gobernar en conjunto con todos los actores de la sociedad, que promueva su participación en la toma de decisiones públicas, basada en una serie de principios como: la planificación de procesos, políticas, planes y programas; la capacidad de gestión; la coordinación entre los niveles de gobierno e intersectorial; la rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía; la participación ciudadana; la integridad pública que promueva la ética y prevenga la corrupción; y la transparencia y el acceso a la información pública (DAR 2012; Gamboa 2013). No obstante, para efectos del presente diagnóstico, se considera que la transparencia y el acceso a la información pública son elementos transversales a los demás principios de gobernanza.

La transparencia es la capacidad de los organismos públicos de dar a conocer públicamente información, datos, documentos, políticas y procesos de toma de decisiones; que incluye la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos. Asimismo, el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, consagrados a nivel internacional en diversos instrumentos y, en el tema ambiental, este derecho se consagra en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 de la ONU.



Foto: Mario Zúñiga / DAB

A nivel nacional, el marco normativo principal para la transparencia y el acceso a la información es el desarrollado por la Constitución Política del Perú de 1993 y posteriormente por el Acuerdo Nacional de 2002, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y su Reglamento.

A pesar de los avances en diversos sectores a nivel nacional y regional, los desafíos son mayores para consolidar un Estado transparente que incorpore este principio en toda su estructura.

En el sector energético resulta decisivo seguir promoviendo la transparencia y el ejercicio adecuado del derecho de acceso a la información pública en el desarrollo institucional y en los principios de gobernanza en procesos cruciales como: el otorgamiento de derechos (licitaciones y contratos) para el aprovechamiento de hidrocarburos y para hidroeléctricas; así como en las evaluaciones de los Estudios de Impacto Ambiental – EIA de estos subsectores. Muchas entidades han progresado en cuanto a los indicadores elaborados en el 2013 sobre portales de transparencia y acceso a la información, pero aún se necesita mayores esfuerzos para que la información pública sea accesible para población: en zonas rurales y alejadas de la Amazonía, aquellas con discapacidades o que no saben leer o escribir. Asimismo, queda pendiente generar mecanismos alternativos que promuevan la transparencia y acceso a la información pública para grupos vulnerables, con un enfoque intercultural.

En ese sentido, el presente diagnóstico muestra los resultados alcanzados por las evaluaciones realizadas en 2014 en comparación con la evaluación realizada en el 2013. Esta comparación evidencia que aún se debe priorizar la transparencia y acceso a la información en el sector energético -en concordancia con la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública** y normas conexas, normas de participación ciudadana, planificación, coordinación, rendición de cuentas, anticorrupción y el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el Perú sobre transparencia-, para favorecer una **gestión eficiente** en el aprovechamiento de los recursos energéticos, **generar mayor confianza** de la población en las instituciones públicas, **reducir los conflictos sociales, dar legitimidad al Estado y prevenir la corrupción.**



Foto: Mario Zúñiga / DAR

2. INICIATIVAS EN TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y NACIONAL

La transparencia es un elemento clave para el empoderamiento del Estado y la ciudadanía. Alude al conocimiento público de datos, documentos, información, políticas y procesos de toma de decisiones sobre la actividad de los organismos estatales, incluyendo la posibilidad de verificar su exactitud por parte de los ciudadanos.

Es decir se compone de una doble vía: por un lado, el Estado hace pública la información correspondiente a sus acciones y decisiones; y por el otro, el ciudadano puede requerirla cuando considere que es necesaria para el cabal conocimiento de las intervenciones públicas. En esa medida, el derecho de acceso a la información es fundamental (Defensoría del Pueblo 2010; 2010a; 2012).

En ese sentido, el derecho de acceso a la información es un derecho humano contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, fundamentados en instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos N° 12 y 19); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos N° 17 y 19); la Declaración Americana Sobre los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo N° 4), la Convención Americana Sobre Derechos Humanos de 1969 (artículos N° 11 y 13); la Declaración de Nueva León de los Estados de las Américas de 2004; la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de 2000; los Principios de Lima de 2000; el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 de la ONU; y el Convenio de Aarhus (Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales) adoptado en 1998 por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (Relatoría Especial de Libertad de Expresión 2007: 12-16).

Los principales organismos que desarrollan este derecho son la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión e Información creada en 1993 por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión creada en 1992 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (*Ibid.*).



Foto: José Serra

En el Perú, el impulso de la transparencia y el derecho de acceso a la información se inician en el proceso de modernización del Estado con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658) y su Reglamento (D.S. N° 030-2002-PCM). Posteriormente, un hito importante fue la suscripción en julio de 2002 del Acuerdo Nacional que incluyó ocho políticas nacionales ligadas a la promoción de un “Estado eficiente, transparente y descentralizado”, dentro de las cuales se encuentra la Vigésima Sexta Política Nacional: 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. Luego de ello, se promulga el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (D.S. N° 043-2003-PCM) y su Reglamento (D.S. N° 072-2003-PCM, modificado por D.S N° 070-2013-PCM). Finalmente, un último instrumento importante es el “Plan Bicentenario de 2010: Perú al 2021” (aprobado en 2011), que incorpora el Eje Estratégico 3: Estado y Gobernabilidad, la promoción de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública.

Este marco normativo desarrolla otros instrumentos jurídicos y, principalmente, dos mecanismos que se vienen implementando como son los portales de transparencia estándar y las solicitudes de acceso a la información. Sin embargo, ello no basta para garantizar adecuadamente este derecho y el principio de la transparencia, por ello es que la Defensoría del Pueblo en 2012, a través del Oficio N° 1359-2012-DP, presentó a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) la creación de un Sistema Nacional y una Autoridad Autónoma de Transparencia y Acceso a la Información Pública que dirija la política de transparencia, los procesos, procedimientos, sanciones, capacidades y estándares adecuados para consolidar un Estado transparente y libre de corrupción, labor que actualmente no realiza ninguna institución del Estado.

A nivel internacional, el Perú también ha asumido compromisos, pues se ha integrado a iniciativas globales que promueven la transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública como la **Alianza para un Gobierno Abierto (Open Government Partnership)**, la **Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)** y la **Alianza para la Transparencia en las Industrias Extractivas del G8**.

La Alianza para un Gobierno Abierto (*Open Government Partnership - OGP*) está conformada por 64 países; en ella el Perú es parte oficial desde el 2012 con la aprobación del Plan de Acción de Gobierno Abierto Perú 2012-2014 (R.M. N° 085-2012-PCM), que articuló diversos objetivos a ser alcanzados por los diferentes sectores. Así, en 2013 se creó una Comisión Multisectorial Permanente para el Seguimiento de la Implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto (D.S. N° 003-2013-PCM), adscrita a la PCM y conformada por instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y de la actividad empresarial¹. En enero y febrero de 2014 se realizaron talleres regionales para la elaboración del Plan de Acción 2014-2016 en Ayacucho, Piura, San Martín y Lima, donde participaron la sociedad civil, el sector empresarial y entidades del Estado. El cronograma de elaboración del Plan establecía que éste debía aprobarse en abril del presente año, no obstante,

¹ Los integrantes (titular y alterno) de la Comisión Multisectorial son: el Secretario General de la PCM (quien la preside); dos representantes de la Secretaría de Gestión Pública – SGP, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática - ONGEI, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Poder Judicial; la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales - CONFIEP y la Cámara de Comercio de Lima de las organizaciones de la actividad empresarial; dos representantes de Proética; de Ciudadanos al Día - CAD y del Consejo de la Prensa Peruana de parte de la sociedad civil. La Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción - CAN son invitados como observadores.

La Alianza para un Gobierno Abierto (*Open Government Partnership - OGP*) está conformada por 64 países; en ella el Perú es parte oficial desde el 2012 con la aprobación del Plan de Acción de Gobierno Abierto Perú 2012-2014.

debido a los numerosos cambios de funcionarios dentro de la PCM que dirigían la Alianza, a la fecha esto no ha ocurrido. Actualmente, el proceso se encuentra paralizado y con ello se ha incumplido con los compromisos asumidos por el Estado peruano, lo que ha producido una amonestación por parte del OGP².

Por su parte, la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas – EITI (por sus siglas en inglés) es una alianza estratégica internacional conformada por 37 países que reúne a gobiernos, empresas extractivas (minería, petróleo y gas) y sociedad civil para emplear criterios de transparencia en los pagos que hacen las empresas a los gobiernos y en los ingresos que éstos reciben de estas empresas con el fin de verificar que los recursos fomenten el desarrollo de los países. En el 2005, el Perú se adhirió a esta iniciativa, por lo que en el 2006 se crea una Comisión de Trabajo para implementar el EITI (D.S. N° 027-2006-EM, vigencia ampliada por D.S. N° 030-2007-EM, D.S. N° 044-2008-EM y D.S. N° 020-2010-EM) y se aprueba su respectivo Plan de Acción.

El 2011, la Comisión EITI Perú es elevada a Comisión Multisectorial Permanente para el Seguimiento y Supervisión de la Transparencia del empleo de los recursos que obtiene el Estado por el desarrollo de las Industrias Extractivas Minera e Hidrocarburífera (D.S. N° 028-2011-EM), compuesta de manera tripartita (titulares y suplentes) por los sectores empresarial, estatal y sociedad civil. La elección de sus miembros se realiza cada dos años, la designación de los primeros miembros finalizó en enero de 2013 y tres meses después fueron elegidos los nuevos miembros hasta el 2015³. El EITI ha tenido un gran avance, dado que se viene implementando en algunas regiones a través de Comisiones Regionales Multisectoriales Permanentes, como en Piura, Moquegua y recientemente su reimpulso en Loreto por parte del MINEM. **Para el 2015, un primer reto es la elaboración del IV Estudio de Conciliación Nacional 2013-2014, que incorporaría el nuevo estándar internacional que ya no es voluntario para las empresas sino obligatorio: publicar información del 100% de empresas mineras e hidrocarburíferas que operan en el país con sus gastos desagregados (empresa por empresa).**

Finalmente, como resultado de la cumbre del G8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia que ha sido temporalmente excluida) en 2013, el Perú y Canadá (éste último a en nombre del G8) establecieron un marco de cooperación que guía la implementación de la “Alianza para Promover la Transparencia en el Sector Extractivo” en el país. De este modo, Perú y Canadá con sus socios establecieron esta alianza cuyo lanzamiento público se realizó en noviembre de 2013. Para ello, Canadá y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) llevaron a cabo tres rondas de consultas con más de 70 representantes del sector público, privado y la sociedad civil en el Perú con el fin de diseñar un plan de acción con indicadores y responsables de la implementación de dicha iniciativa. Además, esta Alianza se organizó mediante un Comité de Coordinación, un Comité Consultivo y la Secretaría Técnica a cargo de Canadá⁴.

En 2014, la Alianza y la Comisión Nacional EITI identificaron objetivos comunes para cumplirse en los dos próximos años, que incluyen la difusión de los avances y resultados de la Alianza; la alineación de la cooperación con las actividades de EITI; y la necesidad de identificar resultados de alto impacto. Además, la Comisión Nacional EITI asumió compromisos concretos en el Plan de Acción de la Alianza. Finalmente, en octubre de 2014 se finalizó el Informe Anual 2014 de la Alianza para la Transparencia, donde se identifican avances a nivel de la eficiencia en la mejora de la gestión financiera; en transparencia con la mejora de los índices de buen gobierno; y en el diálogo en los procesos regionales.

2 Ver: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/141127-Letter-to-Peru.pdf>.

3 Actualmente, la integran por parte del Estado el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); por parte de la sociedad civil la integran el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Universidad del Pacífico (UP); y por parte del sector extractivo la integran la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), Southern Perú Copper Corporation y Repsol Exploración Perú Sucursal del Perú.

4 El Comité Coordinador está conformado por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), la Embajada de Canadá, la Embajada de Estados Unidos, la Embajada de Suiza, la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) y la Cooperación Alemana. El Comité Consultivo está conformado por organizaciones de cooperación internacional como el PNUD, la IFC, la Embajada Suiza /SECO, la Embajada de EEUU/ USAID, la Cooperación Alemana y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). por parte de las organizaciones de sociedad civil participan el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), GPC y DAR; por parte de empresas extractivas se encuentran la Minera HudBay, Minera Rio Tinto, Minera Antamina, Minera Xstrata-Glencore y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE); y por parte del Estado participa el MINEM.



Foto: Gisella Valdivia

3. METODOLOGÍA

El Diagnóstico 2014: Transparencia en el sector energético peruano presenta el nivel de la transparencia y acceso a la información pública en los organismos públicos vinculados con la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos en el Perú

mediante la evaluación de la capacidad del Estado para producir, difundir y proporcionar a los ciudadanos información relevante, accesible, clara, comprensible, confiable, oportuna y de calidad, a través de los mecanismos de transparencia, la atención a las solicitudes de acceso a la información; los procesos de otorgamiento de derechos para el aprovechamiento de hidrocarburos y para la construcción de hidroeléctricas; y los procesos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental.

En este análisis se alcanzan recomendaciones para el Estado peruano en los ámbitos nacional y regional, con el objetivo de que las entidades del sector energético mejoren sus instrumentos y estándares de transparencia y acceso a la información pública en beneficio de la gobernanza energética.

El Diagnóstico 2014 evalúa y analiza tres aspectos:

- **Aspecto 1:** Los portales de transparencia de los organismos públicos.
- **Aspecto 2:** El acceso a la información pública de los organismos públicos.
- **Aspecto 3:** La transparencia para la gobernanza energética en:
 - a) Procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos e hidroeléctricas.
 - b) Procesos de evaluación de Estudios de Impacto Ambiental en hidrocarburos e hidroeléctricas.
 - c) La gestión de los gobiernos regionales de Loreto y Cusco.



Foto: Mario Zúñiga / DAR

Los organismos públicos evaluados son aquellos con competencia directa e indirecta en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos:

- **Organismos con competencias directas en el sector energético**

- Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN
- Empresa Electricidad del Perú - ELECTROPERÚ S.A.
- Ministerio de Energía y Minas – MINEM
- Ministerio del Ambiente - MINAM
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN
- PERUPETRO S.A.
- Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A.
- Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET (institución recién evaluada en el diagnóstico 2014)
- Gobierno Regional de Loreto - GOREL
- Gobierno Regional de Cusco – GORECU

Los gobiernos regionales de Loreto y Cusco fueron escogidos para ser analizados en el presente diagnóstico, pues son dos regiones donde se encuentran grandes e importantes proyectos de inversión para el país. Estos gobiernos regionales culminaron con su transferencia de funciones en materia de energía y minas, según R.M. N° 046-2008-EM-DM (publicada el 2 de febrero de 2008) y R.M. N° 009-2008-MEM/DM (publicada el 16 de enero de 2008).

- **Organismos con competencias indirectas en el sector energético**

- Autoridad Nacional del Agua - ANA
- Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI
- Ministerio de Cultura - MINCU
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF
- Presidencia del Consejo de Ministros - PCM
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP

El *Diagnóstico 2014* está compuesto por matrices que contienen un conjunto de indicadores y medios de verificación que permitirán evaluar y monitorear la situación de la transparencia y el acceso a la información en el año 2014, en comparación con la evaluación realizada en 2013.

La *evaluación de portales de transparencia* tiene la finalidad de obtener una lectura objetiva de la actualización de los portales de transparencia (institucional y estándar) de los organismos públicos durante el primer semestre del año 2014, en comparación de los resultados obtenidos en 2013. La recopilación se ha realizado trimestralmente para identificar en qué periodo existe mayor disponibilidad de información de los organismos públicos. Los indicadores se han elaborado a partir del Texto

Único Ordenado - TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (D.S. N° 043-2003-PCM); la R.M. N° 301-2009-PCM que aprueba los "Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública" (Directiva N° 001-2010-PCM/SGP) que establecen la obligatoriedad de contar con cierta información en Portales de Transparencia Estándar – PTE; la R.M. N° 203-2012-PCM que modifica el artículo 10 de la Directiva N° 01-2010-PCM/SGP, con lo cual los PTE pasan a tener de nueve a diez rubros temáticos con información específica; y el D.S. N° 070-2013-PCM que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (D.S. N° 072-2003-PCM).

La *evaluación del acceso a la información pública* tiene la finalidad de obtener la lectura objetiva del cumplimiento de indicadores creados sobre la base de la legislación de atención y servicio de acceso a la información de los organismos públicos, así como la capacidad de respuesta a las solicitudes de acceso a la información, durante el primer semestre de 2014, en comparación con los resultados obtenidos en 2013. Los indicadores han sido elaborados en el marco del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (D.S. N° 043-2003-PCM) y su Reglamento (D.S. N° 072-2003-PCM, modificado por D.S. N° 070-2013-PCM). El indicador de efectividad de la información se ha basado en el tiempo en que la entidad tarda en responder las solicitudes de acceso a la información, mientras el indicador de la calidad de la información se ha basado en la verificación de las respuestas de la entidad. La información registrada en los indicadores ha sido solicitada a través de las solicitudes de acceso a la información pública, reuniones informativas y comunicaciones telefónicas con funcionarios públicos de los diferentes sectores.

La *evaluación de la transparencia para la gobernanza* tiene la finalidad de analizar la transparencia como eje transversal de los criterios de la gobernanza: planificación, capacidad de gestión, coordinación, participación, rendición de cuentas e integridad pública, en los procesos importantes dentro del sector energético.

En el caso del otorgamiento de derechos para hidrocarburos, se ha usado como referencia el Texto Único Ordenado - TUO de la Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos (D.S. N° 042-2005-EM); la Ley de Organización y Funciones de PERUPETRO S.A (Ley N° 26225); el Reglamento de Calificación de Empresas Petroleras (D.S. N° 030-2004-EM); el Reglamento para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos (D.S. N° 032-2004-EM); el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (D.S. N° 015-2006-EM); el Reglamento para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos (D.S. N° 012-2008-EM); los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos (R.M. N° 571-2008-MEM-DM) y procedimientos internos de PERUPETRO.

En el otorgamiento de derechos para hidroeléctricas, se ha usado como referencia la Ley de Concesiones Eléctricas (D.L. N° 25844) y su Reglamento (D.S. N° 009-93-EM); los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas (R.M. N° 223-2010-MEM-DM) y el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (D.S. N° 29-94-EM).

Respecto de los procesos de evaluación ambiental para hidrocarburos e hidroeléctricas, se ha usado como referencia la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 27446) y su Reglamento (D.S. N° 019-2009-MINAM); el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos (D.S. N° 012-2008-EM); los Lineamientos para la Participación Ciudadana en Actividades de Hidrocarburos (R.M. N° 571-2008-EM/DM); el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (D.S. N° 29-94-EM); los Lineamientos para la Participación Ciudadana en Actividades Eléctricas (R.M. N° 223-2010-MEM/DM); y el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM).

Antes de la elaboración y finalización del *Diagnóstico 2014*, se realizaron pasantías en los Gobiernos Regionales de Loreto y Cusco, a fin de realizar un análisis exhaustivo de las capacidades y aplicación de la transparencia y el acceso a la información durante los meses de marzo y junio. Además, se realizó un proceso de validación de indicadores de las matrices y de los resultados obtenidos a través de reuniones con los funcionarios de las entidades monitoreadas y con organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y regional. En ese sentido, durante los meses de julio, agosto, setiembre y octubre se programaron reuniones con el objetivo de presentar los indicadores, las evaluaciones y resultados obtenidos del *Diagnóstico 2014*, recoger los aportes y levantar las observaciones. Finalmente, se realizaron talleres regionales en Iquitos, Cusco y Lima en el mes de noviembre con el fin de presentar y validar los resultados finales del *Diagnóstico 2014*. Una vez concluidas estas actividades, se hicieron los cambios necesarios y se incorporaron nuevas recomendaciones.

La evaluación del acceso a la información pública tiene la finalidad de obtener la lectura objetiva del cumplimiento de indicadores creados sobre la base de la legislación de atención y servicio de acceso a la información de los organismos públicos.



Foto: Liliana García / DAR

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

Los principales hallazgos del Diagnóstico 2014 demuestran que aún existe gran desconocimiento en los funcionarios públicos y en la ciudadanía sobre las funciones de transparencia y el derecho de acceso a la información, así como de la normativa vigente que regula este derecho.

Al mismo tiempo, los compromisos asumidos por el Perú como los de la Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*); la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas -EITI; y la Alianza para la Transparencia del G8 son poco conocidos a nivel regional y menos aún por la población.

Sobre los portales de transparencia de las entidades públicas:

- La actualización trimestral de los portales de transparencia estándar de las instituciones evaluadas ha mejorado en comparación al 2013, logrando un promedio de 81% de cumplimiento de las instituciones con competencias directas y un promedio de 86% de cumplimiento de las instituciones con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos durante el segundo trimestre de 2014.
- Para el segundo trimestre de 2014, el MINAM alcanzó un 100% de cumplimiento en el PTE, seguido por MINEM, ELECTROPERÚ y MINAGRI con un 98%. Mientras que los más bajos porcentajes se encontraron en ANA con 53% y PETROPERÚ con 52%, situación que debería de cambiar dado que ANA alberga información importante para el uso del recurso agua y PETROPERÚ sobre los hidrocarburos en el país.

Resultados en Portales de Transparencia Estándar - PTE / Segundo Trimestre 2014

ORGANISMO	SI	%	NO	%	PARCIAL	%
MINEM	57	98%	0	0%	1	2%
MINAM	58	100%	0	0%	0	0%
ELECTROPERÚ	57	98%	1	2%	0	0%
OSINERGMIN	56	97%	2	3%	0	0%
OEFA	44	76%	14	24%	0	0%
PERUPETRO	52	90%	6	10%	0	0%
PETROPERÚ	30	52%	24	41%	4	7%
PROINVERSIÓN	33	57%	20	34%	5	9%
INGEMMET	37	64%	16	27%	5	9%
GOREL	46	75%	7	12%	8	13%
GORECU	53	87%	8	13%	0	0%
MINAGRI	57	98%	3	2%	0	0%
SERNANP	52	90%	6	10%	0	0%
MINCU	56	97%	2	3%	0	0%
ANA	31	53%	27	47%	0	0%
MEF	48	83%	10	17%	0	0%
PCM	54	93%	4	7%	0	0%

SI : Cuando existe la información buscada de forma completa e integra.
NO : Cuando no existe la información buscada.
PARCIAL : Cuando la información buscada se encuentra inconclusa, incompleta, desactualizada o se muestra el documento de forma parcial.

Elaboración: Gamboa y Vargas.

- De las evaluaciones realizadas entre 2013 y 2014, se verifica que las instituciones han ido progresando en cada trimestre. Por lo que se rescata que en el segundo trimestre del 2014 la mayoría de las instituciones ha alcanzado un buen rendimiento en su PTE. En cuanto las instituciones con competencias directas, se observa que éstas han tenido un incremento de 25% en el cumplimiento, ya que en la primera evaluación de 2013 se tuvo como promedio un 56%. Respecto a las instituciones con competencias indirectas, se observa que éstas han tenido un incremento de 21% en el cumplimiento, ya que en la primera evaluación de 2013 tuvieron como promedio 65%.

Comparación Trimestral de Resultados en Portales de Transparencia Estándar – PTE 2013 - 2014

ORGANISMO	PTE 2013-II	PTE 2013-III	PTE 2014-I	PTE 2014-II
MINEM	93%	76%	98%	98%
MINAM	80%	95%	97%	100%
ELECTROPERÚ	81%	87%	84%	98%
OSINERGMIN	47%	63%	60%	97%
OEFA	59%	38%	60%	76%
PERUPETRO	7%	41%	81%	90%
PETROPERÚ	5%	43%	10%	52%
PROINVERSIÓN	47%	68%	53%	57%
INGEMMET	-	-	-	64%
GOREL	77%	86%	90%	75%
GORECU	60%	58%	80%	87%
MINAGRI	71%	92%	97%	98%
SERNANP	49%	73%	76%	90%
MINCU	68%	98%	96%	97%
ANA	53%	29%	48%	53%
MEF	75%	75%	74%	83%
PCM	71%	86%	78%	93%

Elaboración: Gamboa y Vargas.

Resultados sobre la accesibilidad a la información en instituciones con competencias directas 2013 - 2014

ORGANISMO	N° de Clics 2013 - II	N° de Clics 2013 - III	N° de Clics 2014 - I	N° de Clics 2014 - II
MINEM	3.8	3.6	3.4	3.3
MINAM	3.6	3.5	3.2	2.7
ELECTROPERÚ	3.2	2.9	3.6	3.1
OSINERGMIN	3.1	3.3	3.5	3.2
OEFA	2.9	3.3	3.5	2.9
PERUPETRO	2.8	2.9	3.2	3.1
PETROPERÚ (*)	1.8	2.7	2.2	2.8
PROINVERSIÓN	3.0	3.3	3.1	3.0
INGEMMET	-	-	-	2.9
GOREL	3.0	3.4	3.2	3.1
GORECU	2.7	3.1	3.0	3.4
PROMEDIO	3.0	3.2	3.2	3.0

LEYENDA

Mayor dificultad



Menor dificultad

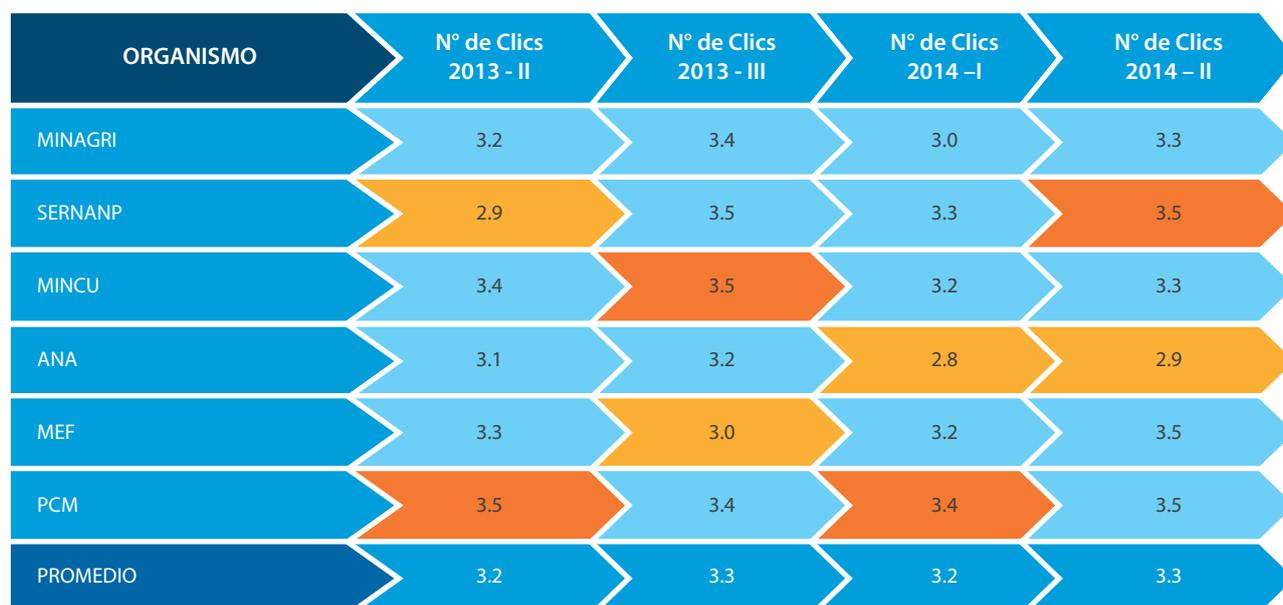


(*) Si bien PETROPERÚ es la organización que necesita de un menor número de clics para encontrar la información buscada, no necesariamente es la de mayor facilidad, dado que su PTE se encuentra con ítems desactivados, sin la información necesaria.

Elaboración: Vargas.

- Es necesario trabajar en formatos más amigables para los portales de transparencia estándar, y los portales de transparencia institucionales, de modo que permitan al ciudadano acceder fácilmente a la información publicada en éstos.
- En cuanto a los resultados sobre la accesibilidad a la información en PTE, se evaluó el número de clics que el ciudadano tiene que realizar para buscar la información por cada ítem del PTE. En el caso de las instituciones con competencias directas, el MINAM es la institución con menor dificultad para encontrar la información, mientras que el Gobierno Regional de Cusco es la institución con mayor dificultad para encontrar la información en el segundo trimestre de 2014.

Resultados sobre la accesibilidad a la información en instituciones con competencias indirectas 2013-2014



LEYENDA

Mayor dificultad



Menor dificultad



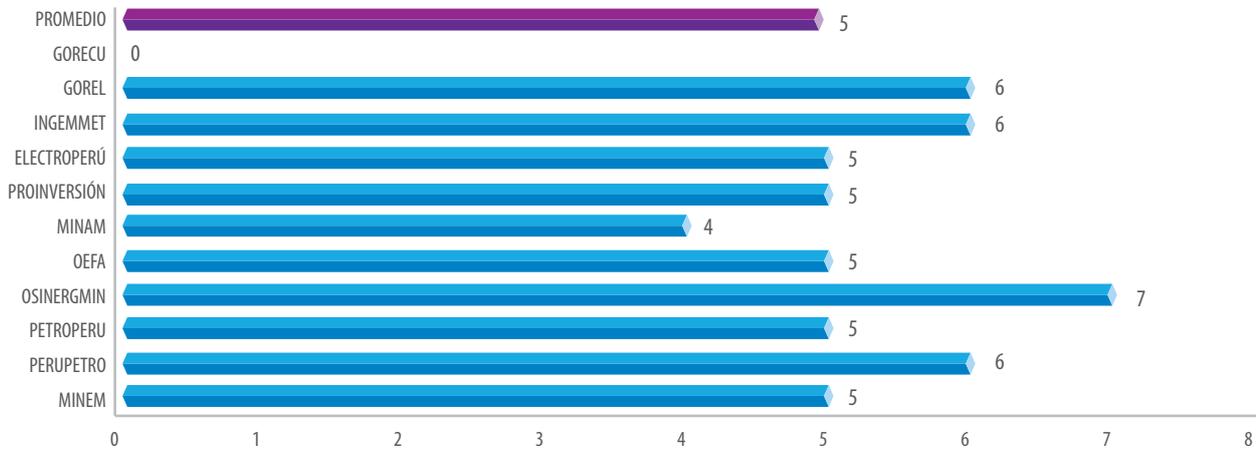
Elaboración: Vargas.

- En cuanto a los resultados sobre la accesibilidad a la información en PTE a través del número de clics para acceder a la información en cada ítem del PTE en las instituciones con competencias indirectas, el ANA es la institución con menor dificultad para encontrar la información, mientras que el SERNANP es la institución con mayor dificultad en el segundo trimestre de 2014.

Sobre los procesos de atención a las solicitudes de acceso a la información pública:

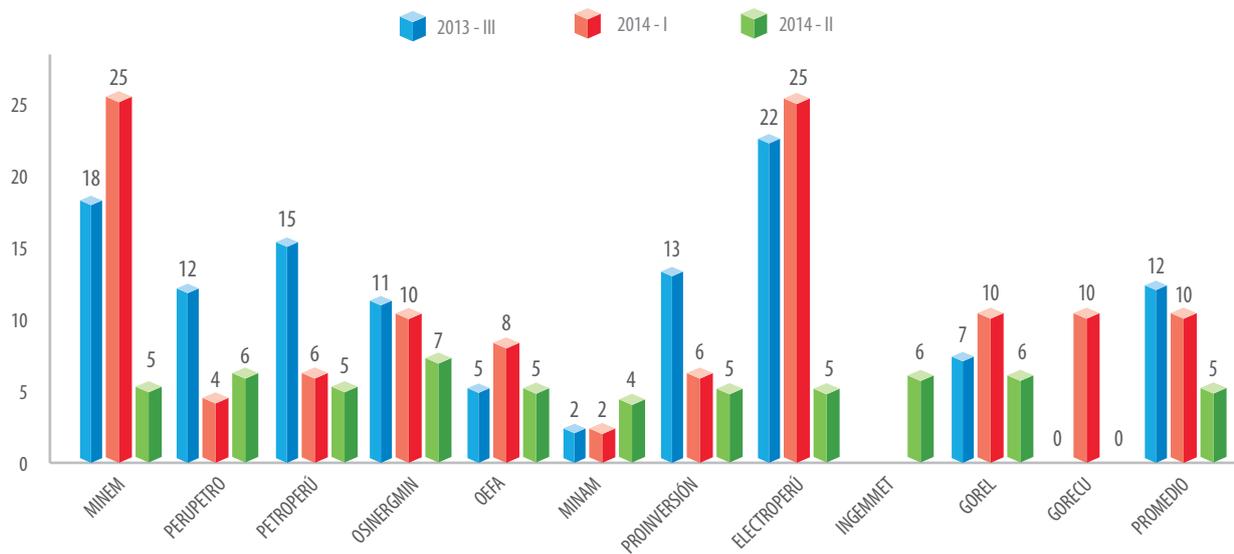
- En algunos casos la atención a las solicitudes de acceso a la información pública demora más del tiempo de lo establecido en la Ley, debido principalmente a que la información no se encuentra sistematizada o digitalizada. Sin embargo, se ha producido una mejora respecto al tiempo de respuesta de las solicitudes de acceso a la información.
- En promedio las entidades con competencias directas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos han necesitado cinco días para responder la información que el usuario solicita. El 91% de las entidades respondió dentro del plazo y sólo el 9% no respondió (GORECU) durante el segundo trimestre de 2014.

Número de días para obtener información de instituciones con competencias directas Segundo Trimestre 2014



Elaboración: Vargas.

Comparación trimestral del número de días para obtener información en instituciones con competencias directas 2013-2014

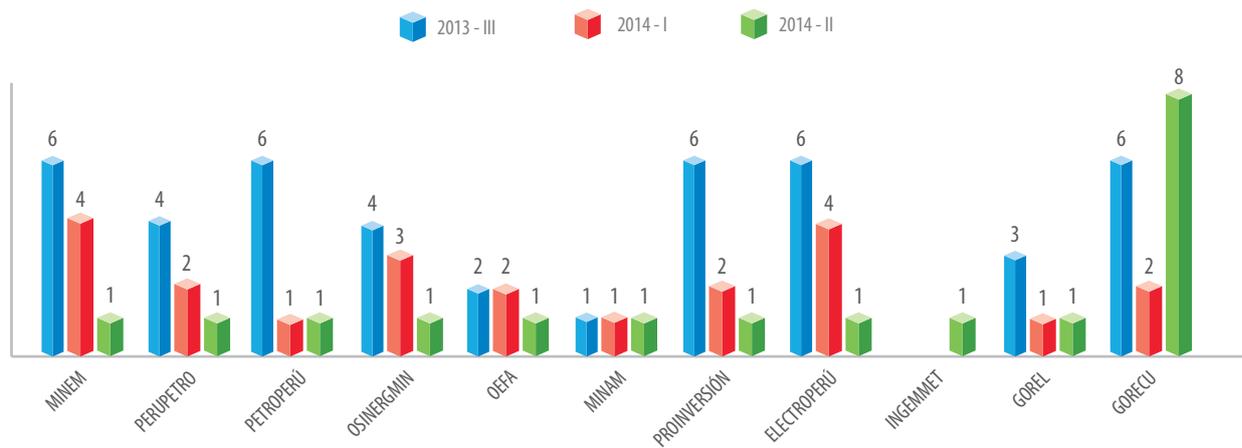


Elaboración: Vargas.

- Se ha producido una mejora en cuanto a la calidad de la disponibilidad de información en la mayoría de las entidades públicas con competencias directas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos durante el 2014. Este indicador se ha analizado sobre la base de la oportunidad y la calidad de la información entregada (siendo 1: mayor calidad; 8: menor calidad). De este modo, la mayoría de las instituciones en el segundo trimestre tiene la mayor calidad.
- Por tercer periodo consecutivo, el MINAM es la entidad que ha contestado en un menor tiempo y con la información adecuada las solicitudes de acceso a la información, siendo la entidad que ha brindado la mejor calidad de respuesta a la información solicitada. Ello debido a que cuenta con personal capacitado y un sistema de seguimiento del acceso a la información eficiente.

- Se ha obtenido la información solicitada del MINEM, PETROPERÚ, PROINVERSIÓN, OEFA y ELECTROPERÚ en un rango de número de días menor al promedio global, también de acuerdo a lo solicitado. De igual manera, el Gobierno Regional de Loreto, PERUPETRO, INGEMMET Y OSINERGMIN han cumplido con enviar la información completa de acuerdo a lo solicitado y dentro del plazo indicado. El Gobierno Regional de Cusco, por segundo periodo no ha respondido a las solicitudes, es así que en el segundo trimestre de 2014 no se obtuvo respuesta a pesar de haber dado un plazo de espera de 30 días.

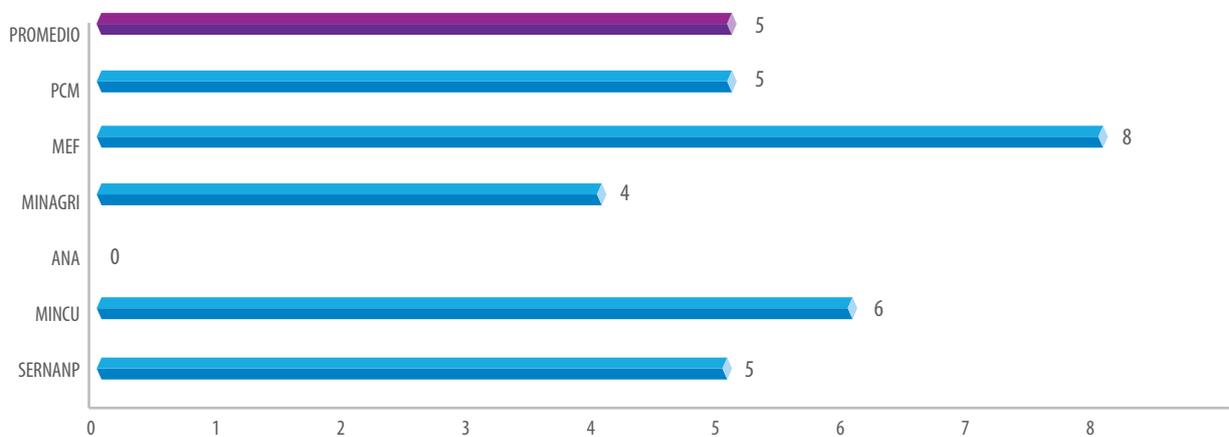
Comparación trimestral de la calidad de información en las instituciones con competencias directas 2013-2014



Elaboración: Vargas.

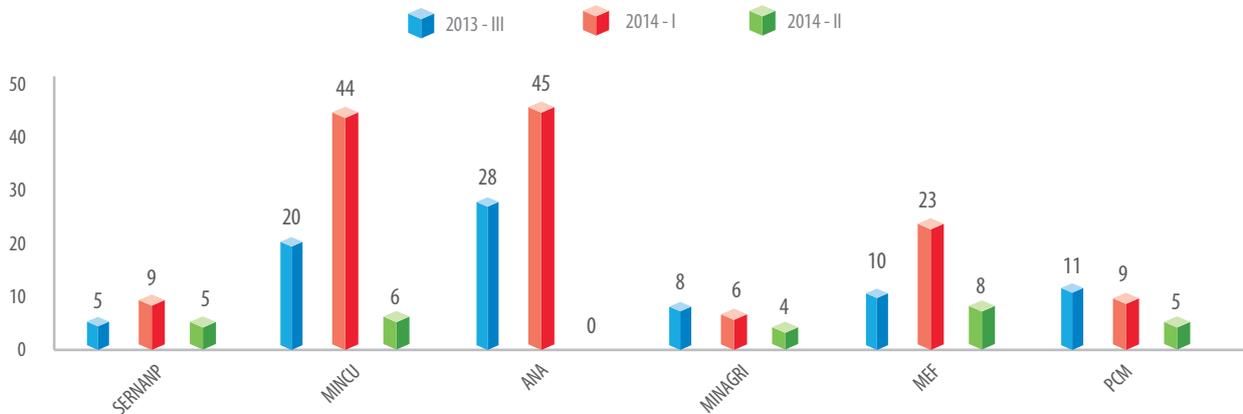
- En promedio las entidades con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos han necesitado cinco días para responder y entregar la información que el usuario solicitó. Del total de solicitudes cursadas, el 68% de las entidades monitoreadas respondió a la solicitud dentro del plazo establecido por Ley, 17% dentro y fuera de éste (significa que una de las solicitudes estuvo dentro del plazo y otra fuera de éste, como es el caso del MEF que respondió una de las solicitudes enviadas fuera del plazo) y 17% fuera del plazo (ANA).

Número de días para obtener información en instituciones con competencias indirectas Segundo Trimestre 2014



Elaboración: Vargas.

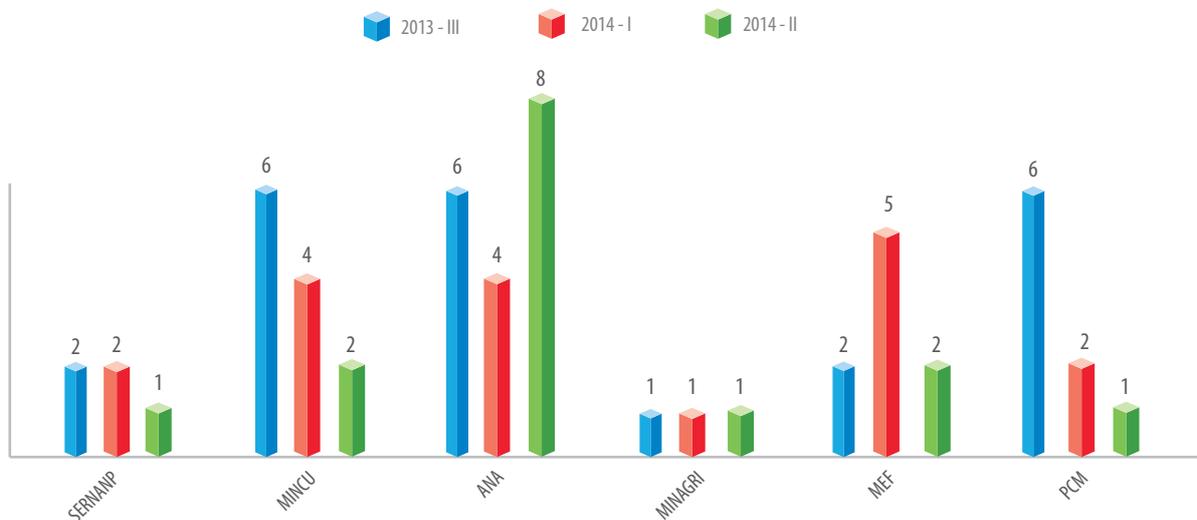
Comparación trimestral del número de días para obtener información en instituciones con competencias indirectas 2013-2014



Elaboración: Vargas.

- Durante el 2014 se ha producido una mejora en cuanto a la calidad de respuesta en la mayoría de entidades públicas con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos (siendo 1: mayor calidad; 8: menor calidad).
- Por tercer periodo consecutivo, el MINAGRI es la entidad que ha contestado a las solicitudes en un menor tiempo y con la información de acuerdo a lo solicitado, por lo que en este grupo es la mejor en cuanto a calidad de información brindada. Además, SERNANP, PCM y el MINCU han respondido en un rango de días menor al promedio global y también de acuerdo a lo solicitado. El MEF ha respondido de forma completa a las solicitudes, aunque ha requerido de más días para esta labor. Cabe indicar que el ANA no respondió las solicitudes de información en el segundo trimestre de 2014.

Comparación trimestral de la calidad de información en las instituciones con competencias indirectas 2013-2014



Elaboración: Vargas.



Foto: Mario Zúñiga / DAR

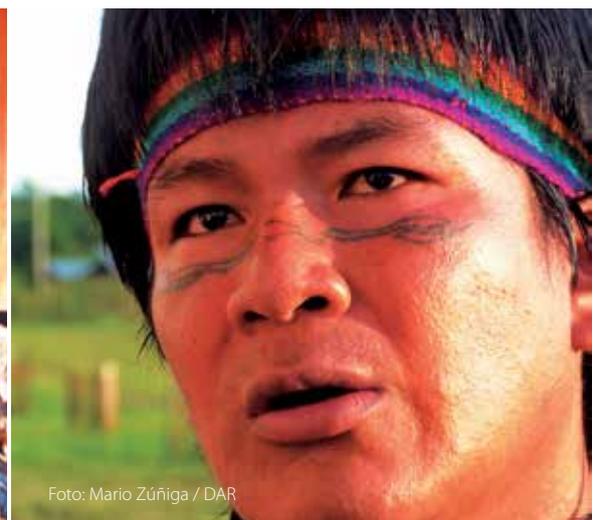


Foto: Mario Zúñiga / DAR

- La mayoría de instituciones todavía se encuentran limitadas para implementar mecanismos de acceso a la información diferenciados para la diversidad de actores que existen en el país, donde se consideren sus características propias como lengua, intereses y acceso a la tecnología. En el caso de las entidades con competencias directas, solo el 40% cuenta con mecanismos alternativos para población vulnerable; mientras que un 68% de las entidades con competencias indirectas cuenta con estos mecanismos.
- La mayor cantidad de las solicitudes de acceso a la información se realizan a través de los formatos virtuales colgados en los portales de transparencia de la entidad y la mayoría de los usuarios solicita que las respuestas se realicen a través de los correos electrónicos, medios que viene siendo un mecanismo rápido para el funcionario que brinda la información y para el ciudadano.
- Las entidades con competencias directas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos han mejorado, respecto al 2013, en la implementación de mecanismos para la atención del acceso a la información. En ese sentido, al segundo semestre de 2014, el 90% cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo a las solicitudes, un sistema de seguridad informática, un mecanismo de orientación al usuario, un documento o directiva sobre la política institucional en transparencia y acceso a la información e identifica la información más requerida por el usuario. Asimismo, el 100% ha realizado capacitaciones en transparencia y acceso a la información al personal.
- Las entidades con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos han mejorado, respecto al 2013, en la implementación de mecanismos para la atención del acceso a la información. En ese sentido, al segundo semestre de 2014, el 67% cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo a las solicitudes, un mecanismo de orientación al usuario e identifica la información más requerida por el usuario. Mientras que el 83% cuenta con un sistema de seguridad informática, realiza capacitaciones en transparencia al personal, y cuenta con un documento o directiva sobre la política institucional en transparencia y acceso a la información.

Las entidades con competencias directas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos han mejorado, respecto al 2013.

Resultados de la información recogida por acceso a la información pública

CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	MINEM	PERUPETRO	OSINERGMIN	OFFA	MINAM	PROINVERSIÓN	ELECTROPERÚ	INGENMMET	GOREL	GORECU	SERNANP	MINCU	ANA	MINAGRI	MEF	PCM	
Planificación y capacidad de gestión en la atención al acceso a la información pública	I. Existencia de una política institucional de transparencia	Cuenta con una política institucional expresa sobre la transparencia y acceso a la información (documento o directivas que implementan dicha política).	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	SÍ	
	II. Implementación de mecanismos de acceso a la información	Cuenta con un mecanismo de solicitud vía portal web.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NCOR	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	SÍ	
		Cuenta con un mecanismo de orientación al usuario que permita atender consultas o solicitudes de información no publicada (Oficina de orientación u otro).	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	IP	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	III. Implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo de las solicitudes de acceso a la información	Cuenta con mecanismo de participación ciudadana implementado en año 2013 y 2014.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
		Cuenta con mecanismos de atención alternativos para población vulnerable implementados por la institución.	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ
	IV. Personal y capacitación al personal de transparencia y acceso a la información	Identifica tipo de información requerida por los usuarios a través de solicitudes de acceso a la información presenciales y virtuales (cuenta con base de datos de esta información).	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	IP	SÍ
		Identifica solicitudes (número), presenciales, electrónicas y realizadas vía web presentadas y atendidas durante el año 2013 y durante el periodo de enero a junio de 2014. Indica cuántas han sido contestadas dentro del plazo, cuántas fuera del plazo, cuántas no han sido contestadas y en cuántas oportunidades la entidad ha solicitado prórroga del plazo.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	NO	SÍ
		Cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo de las solicitudes de información vía ventanilla y correo electrónico.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	V. Partida presupuestal	Cuenta con un sistema de seguridad informática del manejo de la información pública para el control y uso adecuado o directiva.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	SÍ
		Consigna los recursos administrativos de impugnación o procesos judiciales iniciados por falta de respuesta 2013-2014.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	SÍ
VI. Partida presupuestal	Cuenta con funcionarios responsables de entregar la información de acceso público.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	SÍ	
	Cuenta con mecanismos de capacitación e incentivos al personal responsable de la transparencia y acceso a la información pública.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
VII. Partida presupuestal	Cuenta con información sobre el presupuesto anual para el sistema de transparencia y acceso a la información.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	SÍ	
		SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	SÍ	SÍ	

CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	MINEM	PERUPETRO	PETROPERU	OSINERGMIN	OFEA	MINAM	PROINVERSIÓN	ELECTROPERÚ	INGEMMET	GOREL	GORECU	SERNANP	MINCU	ANA	MINAGRI	MEF	PCM	
Evaluación del servicio y atención al ciudadano en procesos de acceso a la información pública	I. Implementación de un sistema de evaluación de la política institucional de transparencia	Cuenta con un mecanismo para conocer el nivel de percepción de transparencia de la entidad.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
	II. Implementación de un monitoreo del funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información	Cuenta con un mecanismo sobre la calificación general del servicio de transparencia y acceso a la información pública que brinda.	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
		Identifica la vía por la que se solicita la mayoría de información (página web, solicitud, publicaciones, otros) y el tipo de información más requerida.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
		Cuenta con un mecanismo sobre la calificación de los mecanismos de atención alternativos a población vulnerable.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	IP	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
		Cuenta con un estudio sobre tiempo estimado en el que la entidad envía respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	No	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	La entidad ha implementado un mecanismo para mejorar la atención a los pedidos de acceso a la información y modificar los retrasos y las no respuestas a partir de esta evaluación.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
	IV. Continuidad en la capacitación al personal de transparencia	Realiza una evaluación continua del personal de capacitación. Indicar el número de capacitaciones anuales.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
	V. Partida presupuestal	Realiza una evaluación sobre el presupuesto y si éste es suficiente. Señalar si hay o no un incremento a partir de la evaluación.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	

- **SÍ:** Si tiene la información solicitada y enviar el documento que lo apruebe o si la información solicitada está en proceso de implementación, siempre y cuando adjunte el borrador.
- **NO:** Si la institución no cuenta con la información solicitada.
- **PARCIAL (IP):** Si la institución envía información incompleta.
- **NO CORRESPONDE (NCOR):** Si la información enviada es distinta de lo solicitado.
- **NO RESPONDE (NRSP):** Si no se obtiene respuesta de la institución a la información solicitada. Esto se enmarca en el supuesto de que la institución haya contestado los otros requerimientos.
- **NO CONTESTA (NSOC):** Si pasado el tiempo de espera legal y el adicional otorgado para el presente trabajo, no se obtiene respuesta alguna de la institución.

Elaboración: Gamboa y Vargas.



Foto: Mario Zúñiga / DAR

- PERUPETRO es una de las empresas público-privadas que más ha mejorado en lo referido a brindar información sobre sus funciones, procedimientos y procesos. Además, ha implementado una encuesta de evaluación sobre la información que brinda en su portal web como mecanismo de evaluación de sus servicios. Estas mejoras permiten que un sector de la población nacional pueda contar con información confiable. No obstante, se debe seguir trabajando para difundir mayor información con enfoque intercultural, en el ámbito donde desarrolla la mayor parte de su trabajo, es decir en zonas amazónicas y el zócalo continental.
- El MINAM y el MINAGRI son las dos instituciones a nivel nacional que vienen realizando los mayores esfuerzos para promover la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, a través del cumplimiento de la normativa y la implementación de iniciativas que pueden ser replicables en otras entidades. Por ejemplo, el MINAM cuenta con un Sistema de Acceso a la Información Pública - SAIP virtual, donde el usuario puede acceder a las solicitudes de acceso a la información y a las estadísticas de éstas a través del portal web. En el caso del MINAGRI es la única institución a nivel nacional que ha implementado una oficina de transparencia y acceso a la información con funcionarios dedicados exclusivamente a estas tareas.
- En relación al 2013, durante el 2014 el MINEM y OSINERGMIN han mejorado sus prácticas de transparencia y acceso a la información. Se evidencia la voluntad de los funcionarios públicos por implementar mecanismos que permitan mejorar el servicio de atención al ciudadano.
- Instituciones como ANA, MINCU y SERNANP todavía tienen deficiencias en la implementación de mecanismos de transparencia y acceso a la información. En el caso de ANA es una entidad que por cuarto periodo consecutivo tiene un bajo rendimiento en la información que publica por el PTE, esta entidad junto con el Gobierno Regional de Cusco, son dos entidades que tienen dificultades por varios periodos consecutivos en brindar información a través del acceso a la información, por lo que es importante el fortalecimiento de sus capacidades.
- Es importante señalar que MEF, ELECTROPERÚ, PETROPERÚ, PERUPETRO, PROINVERSIÓN y SERNANP no nos brindaron una reunión informativa para conocer las mejoras, la implementación de su política y los mecanismos en transparencia y acceso a la información, a diferencia del año 2013 cuando se realizó el primer diagnóstico. INGEMMET, la nueva institución evaluada para el segundo trimestre 2014, tampoco nos otorgó una reunión informativa.



Foto: José Serra

Sobre los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos y para hidroeléctricas:

- Se necesita mayor coordinación intersectorial e intergubernamental, la implementación de eficientes mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía y el incremento de la participación de la población en los procesos para otorgar derechos en hidrocarburos e hidroeléctricas. De esta forma, la ciudadanía tendría más confianza en estos procesos y habría un acercamiento más estrecho con la población a fin de evitar conflictos sociales.
- Existe mucha información sistematizada y publicada en los portales web de las entidades competentes, pero todavía faltan mayores esfuerzos para que ésta sea culturalmente comprensible para las poblaciones vulnerables.
- En el caso de los procesos de consulta previa en hidrocarburos, todavía existe la necesidad de mejorar los procesos, sobretodo contar con funcionarios con mayores capacidades y realizar una supervisión de los materiales que se preparan con el fin de que contengan los estándares adecuados con un enfoque intercultural, para evitar que el proceso sea sólo un mecanismo de validación de documentos. De este modo, el MINCU como entidad garante de los derechos de las poblaciones indígenas, tendría que validar que la información brindada sea la adecuada.
- En el caso de sector eléctrico, todavía no se ha dado ningún proceso de consulta previa, sin embargo, el trabajo de campo ha permitido constatar que los funcionarios tienen un desconocimiento de cómo realizar el proceso y lo que implica, por lo que se han visto en la necesidad de contar con actores externos para la identificación de los pueblos indígenas. En ese sentido, los canales de coordinación con el MINCU todavía no son los adecuados.

Sobre los procesos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental en hidrocarburos e hidroeléctricas:

- Se necesita mayor coordinación intersectorial e intergubernamental, mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía y mayor participación de la población. Además, se necesita incrementar la aplicación de la transparencia y el acceso a la información pública, dado que no todos los documentos generados en los expedientes de los EIA son publicados en el portal web de la entidad competente o actualizados de manera oportuna. Asimismo, no es posible acceder, mediante el portal web, a los documentos generados en los talleres participativos y en las

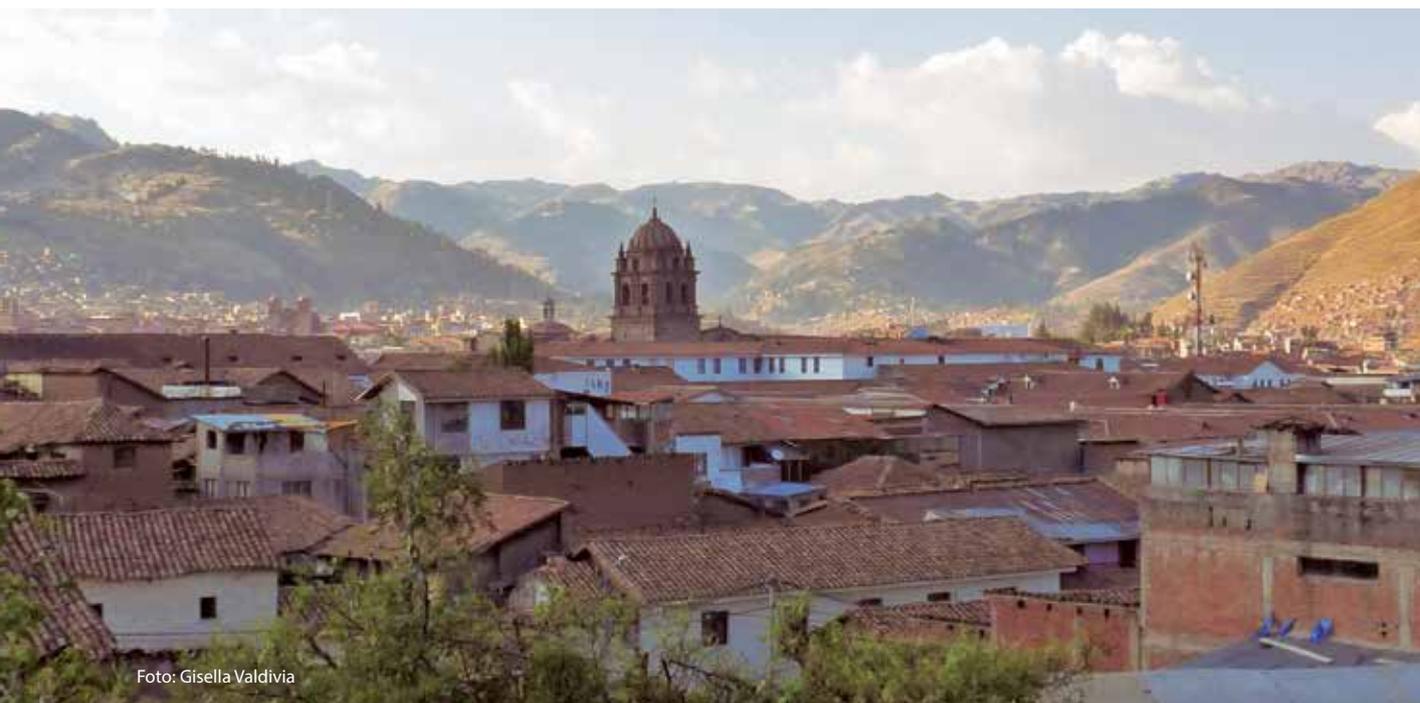


Foto: Gisella Valdivia

audiencias públicas. Por otro lado, tampoco es posible acceder a los documentos elaborados en los procesos de supervisión y fiscalización ambiental que realiza el OEFA.

- A través del estudio de caso Camisea (Lote 88), se ha podido constatar que los procesos de participación ciudadana se desarrollan bajo la clásica dinámica de las exposiciones sin un enfoque intercultural. Además, se ha constatado que no hay un mecanismo de mediación o evaluación sobre el entendimiento de la población respecto al proyecto y sus impactos, ni la verificación por parte de la autoridad, sobre los materiales entregados a la población para constatar que estos contengan la información adecuada. Asimismo, las grabaciones de los talleres entregados a la autoridad por parte de la empresa no muestran cabalmente el desarrollo del proceso y tampoco existen mecanismos que aseguren la participación de otras instituciones del Estado que puedan ser garantes de un proceso de participación ciudadana inclusivo.
- En el caso de los procesos de evaluación de EIA en hidroeléctricas, a través del estudio de caso, Chadín II, se ha constatado que los reclamos de la población y de los mismos gobiernos regionales y entidades nacionales, no son tomados en cuenta dentro del proceso de la evaluación del EIA, pues no son considerados parte del proceso administrativo. De este modo, se entiende el proceso como un trámite, más no como un proceso que pueda incluir realmente las opiniones de los pobladores.

Sobre la gestión de los gobiernos regionales de Loreto y Cusco:

- Los gobiernos regionales de Loreto y Cusco se encuentran en gran medida desvinculados de los procesos a nivel nacional que dirige la PCM sobre transparencia y acceso a la información pública. Además, los funcionarios todavía no conocen cómo implementar la transparencia y reforzar los mecanismos de acceso a la información en las regiones.
- Los gobiernos regionales de Loreto y Cusco solicitan mayor inclusión en los procesos de otorgamiento de derechos y evaluación ambiental en hidrocarburos e hidroeléctricas, al igual que reforzamiento de capacidades institucionales y de gobernanza. Además, no cuenta con suficientes recursos humanos y capacidades para los sectores ambientales y energéticos. A esto se suma que existen pocos mecanismos de coordinación interna para estos sectores y que no se logra que exista una mayor participación de la población en estos procesos.



Foto: Mario Zúñiga / DAR

5. RECOMENDACIONES

- Es necesario la creación de una Autoridad Nacional en Transparencia y Acceso a la Información, a fin de que ésta pueda tener injerencia en todos los sectores y niveles de gobierno, dirigir la política de transparencia, verificar el cumplimiento de los plazos y emitir sanciones, homogenizar los procedimientos para la atención de las solicitudes de acceso a la información, dirigir las capacitaciones a los funcionarios, verificar el cumplimiento de funciones y especialización de los funcionarios.
- Es necesario que la PCM apruebe el Plan de Acción 2014-2016 de Gobierno Abierto Perú dado que éste tiene diversos objetivos que deben ser cumplidos por todos los sectores y niveles de gobierno, con el fin de implementar los compromisos que el Estado peruano ha asumido frente a la Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) que buscan consolidar un Estado transparente y libre de corrupción.
- Es fundamental seguir promoviendo la iniciativa EITI y la Alianza para la Transparencia del G8 a nivel nacional y regional, pues de esta manera se contará con mecanismos para acceder a información importante sobre las industrias extractivas, que pueda servir para generar mayor confianza hacia las autoridades por parte de la población. De este modo, más gobiernos regionales tendrían que implementar la iniciativa EITI y generar un vínculo con la población.
- Es necesario que el Estado peruano promueva la capacitación de la ciudadanía y las poblaciones vulnerables sobre transparencia y el derecho al acceso a la información pública, así como sobre las iniciativas internacionales de transparencia y sus compromisos que se vienen implementando en el país, con el fin de promover un Estado democrático. Debe evitarse la aprobación de normativa nacional que restrinja el derecho de acceso a la información en los procesos de evaluación ambiental y en temas vinculados a proyectos de inversión, dado que con ello sólo se incrementarán los conflictos sociales.



Foto: DAR

- Para cumplir con lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es necesario: (i) modificar e implementar un modelo de portal de transparencia estándar que sea más amigable a la ciudadanía y (ii) la verificación interna, por parte del Estado, del cumplimiento de los plazos, con las respectivas sanciones.
- Es necesario que las entidades se adecúen al nuevo Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información aprobado en junio de 2013, que establece simplificar la atención al ciudadano y la no obligatoriedad del uso de un formato de solicitud de acceso a la información con el fin de mejorar la atención a los pueblos indígenas y a la población rural demandante.
- Es importante implementar mecanismos alternativos para las poblaciones vulnerables, que minimicen las barreras de la distancia y la accesibilidad a la información por parte de estos usuarios.
- Las entidades públicas deben destinar un presupuesto específico para el Área de Transparencia y Acceso a la Información Pública con el fin de mejorar dicho servicio y cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, se recomienda contar con una oficina especializada que integre la transparencia y la atención al acceso a la información, a fin de responder de mejor manera a las necesidades del ciudadano.
- Es necesario que las entidades públicas compartan y estandaricen los procesos de trámite de las solicitudes de acceso a la información de forma física y virtual, así como sus sistemas de seguridad informática y monitoreo de sus procesos de acceso a la información.
- Es necesario incrementar el número de profesionales especializados en transparencia y acceso a la información, para que estas funciones sean ejercidas adecuadamente y no sean funciones residuales o accesorias dentro de la institución. Al mismo tiempo, es necesario incrementar el número de capacitaciones al personal sobre transparencia y acceso a la información.
- Es necesario que la información sobre cómo se planifica la conformación de los lotes de hidrocarburos y las áreas a concesionar para hidroeléctricas sea accesible, intercultural, virtual o física, pero que permita acceder adecuadamente a la información por parte de la población donde se desarrollarán los proyectos de inversión.

Es necesario mejorar la implementación de los procesos de consulta previa en hidrocarburos, a través de la verificación de los materiales entregados y del mismo proceso, para que estos sean interculturalmente adecuados y no sólo sirvan como un proceso de la validación de documentos.



Foto: DAR

- Es importante que se elaboren procedimientos para que la población pueda influir en la toma de decisiones de manera previa a la aprobación de los lotes de hidrocarburos e hidroeléctricas a licitarse, y de las bases para licitaciones públicas.
- Es importante generar mayores canales de coordinación entre MINAM, MINCU, PERUPETRO, la Dirección General de Hidrocarburos del MINEM, OSINERGMIN, PROINVERSIÓN y los gobiernos regionales, para el otorgamiento de derechos en hidrocarburos. De este modo, integrar a las entidades nacionales y los gobiernos regionales en estos procesos garantizaría un mejor diálogo entre ambos niveles de gobierno y una adecuada gestión de los recursos naturales.
- Es necesario mejorar la implementación de los procesos de consulta previa en hidrocarburos, a través de la verificación de los materiales entregados y del mismo proceso, para que estos sean interculturalmente adecuados y no sólo sirvan como un proceso de la validación de documentos. En ese sentido, es necesario que el MINCU pueda supervisar los estándares de desarrollo de los procesos de consulta, así como los materiales entregados.
- Es necesario contar con planes de información adaptados contextual e interculturalmente para las zonas donde existen pueblos indígenas y población rural sobre las licitaciones en hidrocarburos, así como la posibilidad de que estas poblaciones puedan acceder a mayor información durante los procesos de licitación que realiza PERUPETRO.
- Es necesario elaborar procedimientos internos para que la población que pueda ser impactada por las actividades de hidrocarburos pueda participar en la elaboración de los contratos de concesión, de manera que puedan influir en la toma de decisiones y en aspectos ambientales y sociales importantes.
- Es necesario sistematizar la información generada sobre el proceso de otorgamiento de derechos para hidroeléctricas, pues existe información valiosa que generan diferentes entidades que no es pública, como la información generada por el Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES – SINAC) que es enviada al MINEM, pero que no es publicada en el portal web del MINEM.
- Es necesario capacitar a los funcionarios del área de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas sobre los temas de consulta previa y participación ciudadana, con el fin de que conozcan el proceso, las etapas y la metodología, pues en el futuro ellos serán los encargados de realizar estos procesos para evitar la contratación de actores externos para estas funciones. Para ello se necesita mayor acercamiento y coordinación con el MINCU.
- Es necesario elaborar procedimientos internos o directivas que aseguren la certificación de los procesos de participación ciudadana y de los materiales entregados en procesos de las evaluaciones de los EIA en hidrocarburos e hidroeléctricas, para que estos realmente sirvan como mecanismos que influyan en la toma de decisiones de manera previa a la aprobación de los EIA y para que los materiales cuenten con estándares interculturales adecuados.



Foto: Mario Zúñiga / DAR

- Es necesaria la creación de espacios de coordinación con instituciones, como el Viceministerio de Interculturalidad del MINCU, en los procesos de participación de evaluación de los EIA donde exista población indígena, a fin de que estos procesos cuenten con estándares interculturales adecuados. De este modo, el incremento y la publicidad de los niveles de coordinación entre las instituciones competentes que brindan opiniones técnicas al EIA es de vital importancia en zonas donde se generarán los impactos ambientales y sociales, así como en zonas donde existen lotes de hidrocarburos e hidroeléctricas.
- Es importante que se refuercen los espacios de transparencia en la participación ciudadana y rendición de cuentas en los procesos de evaluación de los EIA, debido a que no toda la información generada en los talleres informativos y audiencias públicas es accesible mediante el portal de la entidad competente. De este modo, es importante publicar en portales web los documentos entregados, las actas y otros documentos generados en los talleres participativos y audiencias públicas. De igual forma, es necesario garantizar la accesibilidad del ciudadano a los sistemas de trámite documentario para que éste pueda tener un mejor acceso al registro de los expedientes.
- Se necesita promover espacios de coordinación intersectorial e intergubernamental a fin de tomar en cuenta en los procesos de evaluación de EIA las opiniones de cada sector, de cada nivel de gobierno, así como de la sociedad civil y la población involucrada, con el fin de que estos no sean considerados sólo como procesos administrativos. La inclusión de mayor número de entidades veedoras permitirá que existan espacios de concertación con mayor legitimidad y certificación a los procesos de participación ciudadana y que la propia ciudadanía confíe en las instituciones del Estado.
- Es necesario que toda la información generada en los procesos de supervisión por la OEFA sea de acceso público, no sólo los reportes públicos que elabora la entidad, a menos que se haya iniciado el proceso administrativo sancionador. Dado que esta información es de gran importancia, sobre todo para aquella población que vive donde se encuentran los grandes proyectos de inversión.
- Es importante que todas las entidades evaluadas en el presente diagnóstico publiquen las acciones de control, los informes y las auditorías que realiza la Contraloría General de la República sobre sus recursos y funciones, a fin de que se aseguren los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, y la ciudadanía pueda ejercer la vigilancia de la función pública.
- Se necesita promover la transparencia y reforzar los mecanismos de acceso a la información en las regiones. De igual forma, es fundamental fortalecer a los Gobiernos Regionales en los principios de gobernanza, sobre todo en los procesos de planificación institucional, energético y ambiental, en el desarrollo de capacidades y recursos humanos, en la implementación de mecanismos de coordinación, en la creación de mayores espacios de participación ciudadana e integridad pública. Todo ello con el fin de lograr un buen gobierno a nivel regional y que los funcionarios realicen sus funciones de manera eficiente en temas ambientales y energéticos.



Foto: Mario Zúñiga / DAR

6. BIBLIOGRAFÍA

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2010. *Documento Defensorial N° 12. Ética Pública y Prevención de la Corrupción*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2010a. *Informe Defensorial N° 151. La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2012. *Documento Defensorial N° 17. Diagnóstico sobre la realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas en seis gobiernos regionales*. Lima: Defensoría del Pueblo.

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES - DAR

2012. *Informe Anual 2011: Transparencia en el Sector Forestal Peruano*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR.

GAMBOA, Aída

2013. *Diagnóstico 2013: Transparencia en el sector energético peruano*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR.

RED AMAZÓNICA DE INFORMACIÓN SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA (RAISG)

2012. *Amazonía bajo presión*. São Paulo: RAISG.

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

2007. *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*. Washington D. C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Organización de los Estados Americanos – OEA.