



Transparencia en el Sector energético peruano

DIAGNÓSTICO 2013



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

Transparencia en el Sector energético peruano

DIAGNÓSTICO 2013

Diciembre 2013



Con el apoyo de:



Autora

Aída Mercedes Gamboa Balbín

Colaboradores Especiales

Nilda Máyerlin Vargas Camero en las secciones:

- Cumplimiento de portales de transparencia de las entidades públicas
- Procesos de acceso a la información pública en las entidades públicas

Pierina Fiorella Egúsquiza Cerrón en las secciones:

- Transparencia para la gobernanza en políticas, planes y programas
- Transparencia para la gobernanza en préstamos programáticos

Mario Zúñiga Lossio en la sección:

- Transparencia para la gobernanza en el otorgamiento de derechos de hidrocarburos

Edición y revisión general

Aída Mercedes Gamboa Balbín

Pilar Camero Berríos

Coordinación general

Gisella Valdivia Gozalo

Fotos de Portada

Gisella Valdivia

Liliana García

Luis Pilares

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

Jr. Coronel Zegarra N° 260, Jesús María, Lima - Perú

Teléfonos: (511) 2662063 / (511) 4725357

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

Diseño e impresión

Realidades S.A.

Cl Augusto Tamayo N° 190, Of. 5, San Isidro, Lima - Perú

Teléfonos: (511)4412450 / (511)4412447

Correo electrónico: informes@realidades.pe

Página web: www.realidades.pe

Cita sugerida

Diagnóstico 2013: Transparencia en el sector energético peruano

Lima: DAR, 2013.

235 pp.

Primera edición: diciembre 2013, consta de 1000 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013 - 20616

ISBN: 978-612-4210-10-5

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, 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 Foundations - OSF.

Esta publicación presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de Open Society Foundations - OSF.

Impreso y hecho en el Perú.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS AGRADECIMIENTOS PRESENTACIÓN



Foto: Liliana García / DAR

1. INTRODUCCIÓN p17.

- 1.1. Justificación p17.
- 1.2. Delimitación p18.



Foto: Liliana García / DAR

3. COYUNTURA EN EL ÁMBITO ENERGÉTICO EN EL AÑO 2013 p39.



Foto: Luis Pilares

2. ANTECEDENTES p21.

- 2.1. Transparencia y acceso a la información en el ámbito internacional p21.
- 2.2. Iniciativas en transparencia y acceso a la información en el ámbito nacional p23.
- 2.3. La Alianza para una Sociedad de Gobierno Abierto (Open Government Partnership) en el Perú p26.
- 2.4. Iniciativas de transparencia y acceso a la información en el sector energético peruano p27.
- 2.5. La Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) en el Perú p31.



Foto: Luis Pilares

4. MARCO CONCEPTUAL p43.

- 4.1. Gobernabilidad y gobernanza enfocadas al sector energético p43.
- 4.2. La transparencia y el derecho de acceso a la información pública p45.
- 4.3. Criterios para promover la gobernanza energética a través de la transparencia p45.
 - 4.3.1. Transparencia para la planificación p45.
 - 4.3.2. Transparencia para la capacidad de gestión p46.
 - 4.3.3. Transparencia para la coordinación p46.
 - 4.3.4. Transparencia para la participación p47.
 - 4.3.5. Transparencia para la rendición de cuentas p48.
 - 4.3.6. Transparencia para la integridad pública p48.



Foto: Luis Pilares

5. METODOLOGÍA **p51.**

- 5.1. Diseño y validación de la metodología. **p51.**
- 5.2. Recolección y sistematización de la información **p52.**
 - 5.2.1. Matrices de portales de transparencia **p52.**
 - 5.2.2. Matrices de procesos de acceso a la información pública **p54.**
 - 5.2.3. Matrices de transparencia para la gobernanza energética **p57.**
- 5.3. Verificación y redacción del Diagnóstico 2013: Transparencia en el sector energético peruano **p59.**



Foto: Liliana García / DAR

6. SITUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR ENERGÉTICO **p61.**

- 6.1. Cumplimiento de portales de transparencia de las entidades públicas con competencia directa e indirecta en el sector energético **p61.**
- 6.2. Procesos de acceso a la información pública en las entidades públicas con competencia directa e indirecta en el sector energético **p70.**
- 6.3. Transparencia para la gobernanza: en la planificación de políticas, planes y programas **p87.**
- 6.4. Transparencia para la gobernanza: en el otorgamiento de derechos de hidrocarburos **p117.**
- 6.5. Transparencia para la gobernanza: en el otorgamiento de derechos para centrales hidroeléctricas **p135.**
- 6.6. Transparencia para la gobernanza: en los procesos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental en hidrocarburos e hidroeléctricas **p147.**
 - 6.6.1. Transparencia en los procesos de evaluación de los EIA en hidrocarburos **p148.**
 - 6.6.2. Transparencia en la aprobación de EIA para la actividad de generación de electricidad mediante centrales hidroeléctricas **p177.**
- 6.7. Transparencia para la gobernanza: en los préstamos programáticos **p183.**



Foto: Liliana García / DAR

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES **p203.**

- 7.1. Conclusiones **p203.**
- 7.2. Recomendaciones **p208.**



Foto: Jimpson Dávila / DAR

8. ANEXOS **p213.**

ANEXO 1:

Matrices de evaluación **p213.**

ANEXO 2:

Resultados de las matrices de evaluación de la transparencia para la gobernanza **p222.**

ANEXO 3:

Información complementaria al cumplimiento de los portales de transparencia de los organismos públicos con competencias en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos **p225.**

BIBLIOGRAFÍA **p233.**

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ACODECOSPAT	Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca
ACONADIYSH	Asociación de Comunidades Nativas para el Desarrollo Integral del Yurúa Shara Koie
ADINELSA	Empresa de Administración de Infraestructura Eléctrica S.A.
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ALA	Autoridad Local del Agua
AMPA	Asociación Amazónicas por la Amazonía
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
ANP	Área Natural Protegida
API	<i>American Petroleum Institute</i>
APRODEH	Asociación Pro Derechos Humanos
ARPAU	Asociación Regional de Pueblos Asháninkas de Ucayali
ASTM	<i>American Society for Testing and Materials</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAAAP	Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica
CAD	Ciudadanos al Día
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CAP	Cuadro de Asignación de Personal
CAREC	Comité de Administración de los Recursos para Capacitación
CARELEC	Consejo de Administración de Recursos para la Capacitación en Electricidad
CARHDY	Central Asháninka del Río Huacapishtea del Distrito de Yurúa
CEDAL	Centro de Derechos y Desarrollo
CEDIA	Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico
CENERGIA	Centro de Energía y del Ambiente
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales

CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CIRA	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos
CLAES	Centro Latino Americano de Ecología Social
CNA	Consejo Nacional Anticorrupción
CNP	Consejo Nacional de Planificación
COES-SINAC	Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CSA	Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DDI	Departamento de Derecho Internacional de la OEA
DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
DGAAA	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios
DGAEE	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
DGANP	Dirección General de Áreas Naturales Protegidas
DGCA	Dirección General de Calidad Ambiental
DGCRH	Dirección de Gestión de Calidad de los Recursos Hídricos
DGDFAFAS	Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales
DGE	Dirección General de Electricidad
DGEE	Dirección General de Eficiencia Energética
DGER	Dirección General de Electrificación Rural
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
DGH	Dirección General de Hidrocarburos
DGIDP	Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos
DGN	División de Gas Natural
DGNIGA	Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
D. L.	Decreto Ley
D. Leg.	Decreto Legislativo
DNEP	Dirección Nacional de Endeudamiento Público
DREM	Dirección Regional de Energía y Minas
D. S.	Decreto Supremo
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
ECA	Estándares de Calidad Ambiental
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EIA-d	Estudio de Impacto Ambiental Detallado
EIA-sd	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado
EIR	<i>Extractive Industries Review</i>
EITI	Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas
ELECTROPERU	Empresa Electricidad del Perú - ELECTROPERU S.A.
ERM	<i>Environmental Resources Management</i>
FECONACO	Federación de Comunidades Nativas del Corrientes
FECONAT	Federación de Comunidades Nativas del Alto Tigre
FEDEPAZ	Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz
FEDIQUEP	Federación Indígena Quechua del Pastaza
FGT2	Foster, Greer y Thorbecke

FISE	Fondo de Inclusión Social Energético
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FSP	Fórum Solidaridad Perú
GART	Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GORECU	Gobierno Regional de Cusco
GOREL	Gobierno Regional de Loreto
GRUFIDES	Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible
IDL	Instituto de Defensa Legal
IIAP	Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano
INGEMMET	Instituto Nacional Geológico Minero y Metalúrgico
INIA	Grupo de Trabajo Iniciativa Nacional Anticorrupción
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPC	Índice de Percepción de Corrupción
IPEN	Instituto Peruano de Energía Nuclear
LCE	Ley de Concesiones Eléctricas
LMP	Límite Máximo Permisible
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MAPRO	Manual de Procedimientos Administrativos
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
MOF	Manual de Organizaciones y Funciones
NUMES	Programa para el desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OGGS	Oficina General de Gestión Social
OGPP	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONA	Oficina Nacional Anticorrupción
ONG	Organismo No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPP	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
ORAU	Organización Regional AIDSESP - Ucayali
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEESB	Plan Estratégico de Energía Sostenible y Bioenergía
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEN	Plan Energético Nacional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PERUPETRO	PERUPETRO S.A
PETROPERÚ	Petróleos del Perú – PETROPERÚ S.A.
PMT	Programa Mínimo de Trabajo

PNER	Plan Nacional de Electrificación Rural
PNP	Policía Nacional del Perú
POI	Plan Operativo Institucional
PPC	Plan de Participación Ciudadana
PPP	Políticas, Planes y Programas
PREE	Plan Referencial del Uso Eficiente de la Energía
PROÉTICA	Consortio Nacional para la Ética Pública
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PROSEMER	Programa para la Gestión Eficiente y Sostenible de los Recursos Energéticos del Perú
PTI	Portal de Transparencia Institucional
PTS	Portal de Transparencia Estándar
R.	Resolución
R.A.	Resolución Administrativa
R.C.	Resolución de Contraloría
R.D.	Resolución Directoral
RedGE	Red Peruana por una Globalización con Equidad
RER	Recurso Energético Renovable
R. M.	Resolución Ministerial
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
R.S.	Resolución Suprema
RTKNN	Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros
R. V.	Resolución Viceministerial
SAIP	Sistema de Acceso a la Información Pública
SCOP	Sistema de Control de Órdenes de Pedido
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SEIN	Sistema Eléctrico Interconectado Nacional
SENACE	Servicio Nacional de Certificaciones Ambientales para las inversiones sostenibles
SER	Asociación Servicios Educativos Rurales
SER	Sistema Eléctrico Rural
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SERVINDI	Servicios en Comunicación Intercultural
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SIAF	Sistema Integral de Administración Financiera del Sector Público
SINAD	Sistema Nacional de Atención de Denuncias
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
SPIC	Sistema de Procedimientos de Información Comercial
TdR	Términos de Referencia
TGP	Transportadora de Gas del Perú
TUO	Texto Único Ordenado
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UCIFP	Unión de Comunidades Indígenas de la Frontera del Perú
UCPS	Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales
UEE	Uso Eficiente de la Energía
UNAP	Universidad Nacional de la Amazonía Peruana
UOFGA	Unidad Operativa Funcional de Gestión Ambiental del SERNANP
VMI	Viceministerio de Interculturalidad

AGRADECIMIENTOS

La presente publicación es parte del esfuerzo institucional que viene llevando a cabo Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR y sus miembros, en la promoción de la gobernanza en la Amazonía y en aplicación de uno de sus principios fundamentales como la transparencia y el ejercicio de derecho acceso a la información pública en los procesos de planificación energética, otorgamiento de derechos de hidrocarburos e hidroeléctricas, procesos de evaluación de los estudios de impacto ambiental y en los préstamos programáticos en energía, con el fin de contribuir en el respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, elevar los estándares ambientales y sociales de los proyectos de inversión en el país y prevenir los conflictos socioambientales.

En ese sentido, DAR expresa su reconocimiento a los funcionarios de nivel nacional y regional de los dieciséis organismos públicos intervinientes en el análisis de la presente publicación. La información brindada por estos funcionarios, así como su participación en las entrevistas y en el proceso de presentación y validación de los resultados de este análisis, han hecho posible contar con un diagnóstico solvente que aporta además recomendaciones acertadas que creemos contribuirán con la mejora del sector energía.

El esfuerzo ha sido arduo, por ello DAR agradece a Aída Gamboa, autora de la publicación, por su trabajo en el seguimiento de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública y por el exhaustivo análisis realizado aplicando el enfoque de gobernanza a los grandes retos en el sector energía. También, DAR agradece las colaboraciones especiales de Nilda Máyerlin Vargas, Pierina Egúsquiza y Mario Zúñiga quienes con sus contribuciones y conocimientos han apoyado el éxito de esta publicación.

Asimismo, la autora quiere agradecer a Pilar Camero, Coordinadora del Programa de Gestión Socio-Ambiental e Inversiones de DAR, por dirigir el desarrollo de la investigación y su publicación; a César Gamboa, Director Ejecutivo de DAR, quien impulsó la iniciativa de realizar esta publicación; y al equipo profesional de DAR por su apoyo constante.

Finalmente, DAR agradece de manera especial a *Open Society Foundations* - OSF por su apoyo para poder desarrollar esta publicación.

PRESENTACIÓN

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR es una asociación civil sin fines de lucro que desde sus inicios, en el año 2004, ha realizado acciones para contribuir al desarrollo del país a partir del manejo y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y la gestión eficiente del ambiente en la Amazonía.

Desde este año, bajo un nuevo Plan Estratégico Institucional, las líneas de intervención prioritarias de DAR giran en torno a cuatro aspectos de la gestión socio-ambiental: (i) Promover la implementación de instrumentos de gestión socio-ambiental en la gestión pública; (ii) Promover acciones de vigilancia y promoción de inversiones sostenibles en la cuenca amazónica; (iii) Incidir en la gestión sostenible de los ecosistemas amazónicos; e (iv) Integrar el derecho de los pueblos indígenas en la política de desarrollo.

El enfoque y abordaje de las líneas de intervención se fundamentan en la gestión del conocimiento, la incidencia en políticas públicas, el empoderamiento de los actores, el fortalecimiento de la institucionalidad y la promoción de la vigilancia social, en los ámbitos nacional, regional y local. Para ello, DAR ha considerado reforzar su trabajo de coordinación a nivel local, especialmente en la región Loreto (Oficina Regional), Ucayali, Madre de Dios y Cusco; y a nivel nacional con dos Programas: Ecosistemas y Derechos y Gestión Socio-Ambiental e Inversiones; así como uno de enfoque regional (Área Amazonía).

La presente publicación titulada Diagnóstico 2013: Transparencia en el sector energético peruano aborda un análisis sobre los portales de transparencia de los organismos públicos vinculados al sector energético, sus procesos internos de acceso a la información pública y un análisis innovador de aplicación de la transparencia en los principios de la gobernanza: (i) planificación, (ii) capacidad de gestión, (iii) coordinación intergubernamental y entre los niveles de gobierno, (iv) participación ciudadana, (v) rendición de cuentas e (vi) integridad pública. Este último análisis se realiza en los grandes desafíos del sector: (i) planificación energética de políticas, planes y programas; (ii) procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos e hidroeléctricas; (iii) procesos de evaluación de estudios de impacto ambiental (hidrocarburos e hidroeléctricas); y (iv) ejecución de préstamos programáticos.

Por otro lado, hay que recordar que en los últimos años el Perú ha asumido compromisos internacionales que promueven la transparencia como la Iniciativa de la Alianza para una Sociedad de Gobierno Abierto (Open Government Partnership) y la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés); sin embargo, estas iniciativas aún no han sido internalizadas en el sector público y privado por lo que quedan grandes retos pendientes en el sector energético peruano.

De esta forma el buen gobierno o la gobernanza, se constituye como una nueva forma de gobernar en conjunto con todos los actores de la sociedad y de promover su participación en la toma de decisiones públicas, garantizando así una gestión eficiente, legítima y estable del Estado.

Después de largos años de seguimiento a procesos importantes como el de la elaboración del Plan Energético Nacional 2013-2022, el análisis de la transparencia y acceso a la información en este sector es relevante para identificar la coherencia de la planificación energética con instrumentos nacionales como el Acuerdo Nacional o el Plan Bicentenario del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico -CEPLAN, así como con la integración de medidas anticorrupción, de ética pública, respeto de derechos y la adecuada gestión, promoción y uso de los recursos naturales.

En el caso de los préstamos programáticos relacionados con la planificación energética, se ha tomado como referencia el Préstamo del “Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible” - NUMES. Este Programa tuvo apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo - BID de 2009 al 2012 para el desarrollo de una matriz energética sostenible que incluyera las energías renovables y el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Energía y Minas - MINEM para efectuar un planeamiento energético de mediano - largo plazo. El fin principal era contribuir a una gestión eficiente y sostenible de los recursos energéticos, debido a la carencia de una visión estratégica sectorial de largo plazo que pudiera enfrentar las elevadas tasas de incremento de la demanda de energía considerando aspectos técnicos, económicos, ambientales y sociales, articulada a los objetivos de desarrollo del Perú.

En el caso del otorgamiento de derechos para lotes de hidrocarburos, el Diagnóstico integra el proceso de licitación del Lote 192 (ex 1AB) por ser emblemático para el país, pues se desarrolla el primer proceso de consulta previa en hidrocarburos en un territorio con 40 años de explotación petrolera, afectación a cuatro pueblos indígenas y una casi ausencia del Estado. En dicho contexto las organizaciones indígenas representativas de estos pueblos han realizado un constante proceso de incidencia en diversos niveles del Estado, para que este cumpla con su rol de garante de los derechos humanos, por medio de una consulta adecuada y bajo condiciones mínimas que surgen del trayecto histórico de impactos en la zona.

Asimismo, en el caso de los procesos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental - EIA, el seguimiento durante 10 años al proyecto Camisea sigue mostrando que, a pesar de los logros por acuerdos políticos y técnicos, todavía existe una debilidad estatal en cuanto a la transparencia y acceso a la información de dicho proyecto, especialmente en el reciente proceso de evaluación ambiental del programa de ampliación de operaciones del Lote 88, con riesgo de impactar a los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial.

La transparencia juega un papel esencial para la generación de confianza entre distintos actores interesados y preocupados por el desarrollo de operaciones en el Lote 88. Es importante que se asegure la implementación de adecuados estándares sociales y ambientales, por lo que se hace necesario contar con procedimientos públicos transparentes de evaluación del EIA y con condiciones mínimas para dicha inversión, como consensos que permitan el desarrollo de este tipo de operaciones bajo ningún halo de sospecha y con la confianza que estamos optando por el mejor escenario de la inversión.

En el caso del otorgamiento de derechos para centrales hidroeléctricas, es relevante señalar la vigilancia ciudadana de estos proyectos en la Amazonía, pues estos podrían generar impactos como los proyectos de centrales hidroeléctricas Inambari, Mainique 1, Paquitzapango, Tambo 40, Tambo 60, Napo-Mazán, Chadín 2, Veracruz (Cumba 4), Chaglla, Central Hidroeléctrica del Norte, entre otros.

En el caso de las evaluaciones ambientales en centrales hidroeléctricas se ha integrado el proceso acontecido en el proyecto Inambari, donde el estudio de factibilidad presentado por la empresa EGASUR fue considerado confidencial, incluyendo su componente ambiental y el plan de participación ciudadana. Ante ello, una organización de la sociedad civil interpuso una acción de habeas data en enero de 2011, con el fin de acceder a la versión completa de los documentos mencionados. Luego de un largo proceso de incidencia por organizaciones de la sociedad civil sobre los graves impactos que generaría el proyecto y las posibles irregularidades de su proceso de evaluación, se pudo obtener la información antes mencionada.

En consecuencia, esta publicación es más que un recuento de hechos y actividades secuenciales con respecto a los procesos legales de estas inversiones, es una concienzuda investigación que arroja un análisis profundo de los mecanismos importantes de transparencia integrando los principios de gobernanza en el sector energético, los que se constituyen en requisitos necesarios para la mejora de la calidad de la gestión ambiental y social, así como para viabilizar inversiones sostenibles. La promoción de la gobernanza y la transparencia son compromisos que compartimos totalmente en DAR y a los cuales estamos abocados.

Expresamos nuestro agradecimiento a las autoridades nacionales de los catorce organismos públicos a nivel nacional, y a los funcionarios de los gobiernos regionales de Loreto y Cusco que han contribuido con información para el análisis expuesto en esta publicación. También damos cuenta de nuestro reconocimiento a los funcionarios gubernamentales y miembros de organizaciones de la sociedad civil y gremio empresarial por su interés y participación en el proceso de validación de resultados de la presente obra realizado en durante los meses de octubre y noviembre de 2013 en talleres desarrollados en las ciudades de Iquitos, Cusco y Lima.

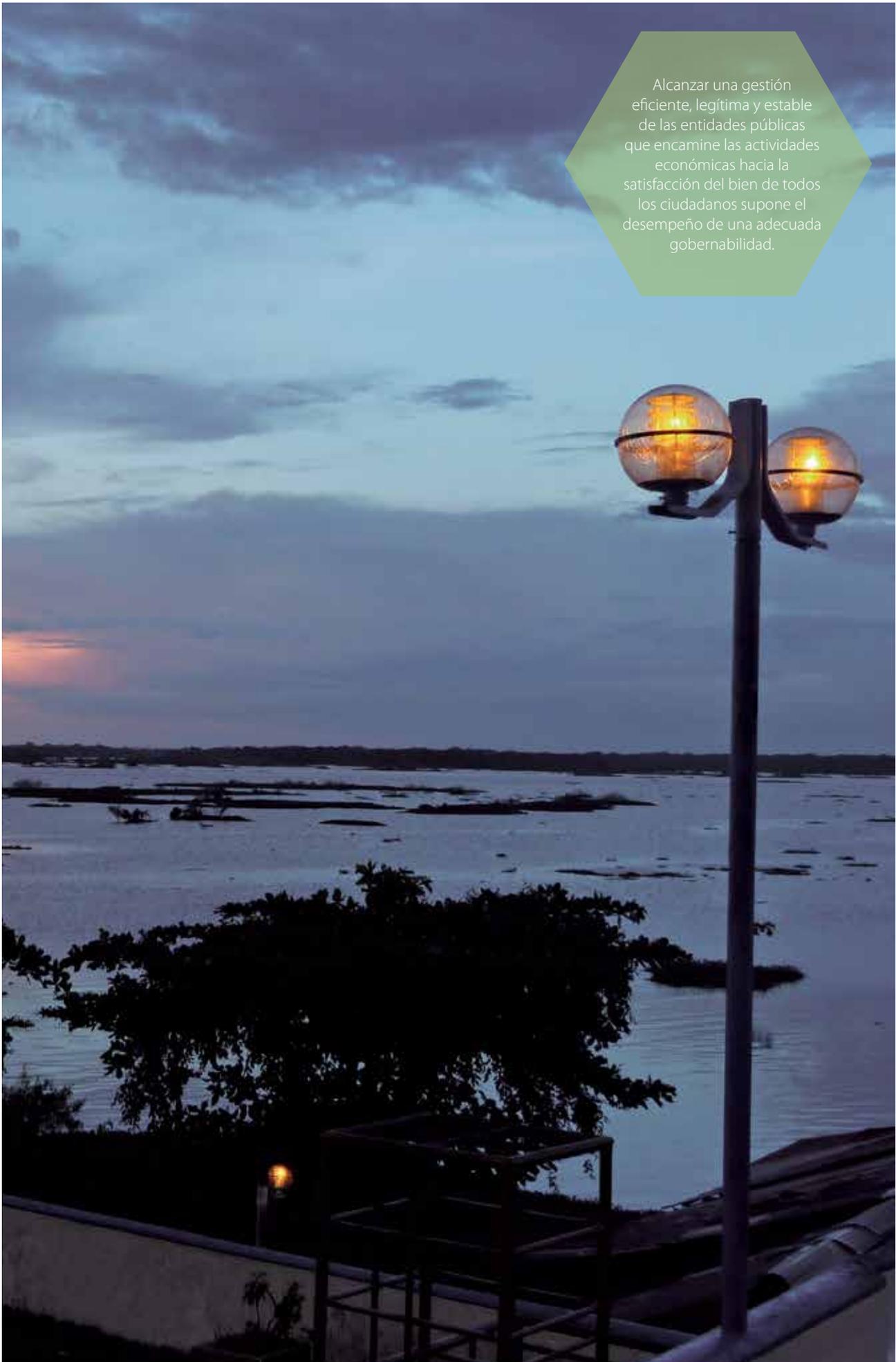
Expreso mi más sincero agradecimiento a la autora Aída Gamboa por este gran trabajo de investigación, porque la copiosa información que se incluye en la obra permite sostener una serie de mejoras y recomendaciones al sector energético peruano con el fin de elevar sus estándares de transparencia y acceso a la información. Asimismo, queremos agradecer las colaboraciones especiales de Nilda Máyerlin Vargas, Pierina Egúsquiza y Mario Zúñiga acompañando el proceso de sistematización de la información en la evaluación de portales de transparencia y acceso a la información, en la planificación energética y préstamos programáticos y en el otorgamiento de derechos en hidrocarburos, respectivamente.

Esta publicación demuestra el compromiso de nuestra organización por generar condiciones de gobernanza en las inversiones energéticas. Esperamos que este estudio se convierta en un primer hito para la vigilancia ciudadana que hemos desarrollado durante años con el fin de mantener y mejorar los estándares ambientales y sociales en nuestro país. Finalmente, queremos agradecer de manera especial el apoyo brindado por Open Society Foundation – OSF por hacer posible esta publicación.

Lima, noviembre de 2013

César Gamboa Balbín
Director Ejecutivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Alcanzar una gestión eficiente, legítima y estable de las entidades públicas que encamine las actividades económicas hacia la satisfacción del bien de todos los ciudadanos supone el desempeño de una adecuada gobernabilidad.



INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación

Las actuales exigencias internacionales de mercado, reflejadas en la promoción de políticas energéticas y de extracción de recursos naturales no renovables, han originado en el Perú la implementación de una agresiva entrega de concesiones de hidrocarburos e hidroeléctricas a empresas transnacionales.

Muchos de los proyectos de inversión claves para el país se sitúan en la Amazonía peruana, que contiene una alta biodiversidad¹ pero también cuenta con un gran potencial para el desarrollo de industrias extractivas y de infraestructura (hidrocarburos, hidroeléctricas, minería). Esto se refleja, por ejemplo, en que de los 78 millones de hectáreas que representa la Amazonía peruana, más del 70% se encuentra lotizado y para 2041 es probable que ascienda al 91% (Dourojeanni *et al.* 2010).

Ante la gran diversidad biológica y cultural que posee el Perú, se hace necesaria una adecuada promoción, control y uso de los recursos naturales. De no ser así, el país continuaría en un contexto de proliferación de conflictos socioambientales. En ese sentido, alcanzar una gestión eficiente, legítima y estable de las entidades públicas que encamine las actividades económicas hacia la satisfacción del bien de todos los ciudadanos supone el desempeño de una adecuada gobernabilidad. Esta capacidad del Estado para gobernarse a sí mismo es conferida por un determinado marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos de diversos actores hacia el "buen gobierno", lo que se conoce como *gobernanza*.

La gobernanza es una nueva forma de gobernar en conjunto con todos los actores de la sociedad y generar su participación en la toma de decisiones públicas. El entramado institucional para lograrlo se basa en una serie de principios fundamentales para el fortalecimiento de un país democrático, como

¹ El Perú es el cuarto país con mayor extensión de bosques tropicales del mundo y el segundo con mayor extensión de Amazonía. Los bosques amazónicos peruanos tienen la mayor diversidad de especies de flora y fauna existente en el planeta y ocupan más del 53% de la superficie total del país (DGFFS 2012: 11-20).

la planificación de políticas, planes y programas - PPP; 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 acceso a la información pública.

Con ello, la gobernanza se constituye como la forma óptima de tomar decisiones en el Estado y como la capacidad para recoger las necesidades de la población y brindar soluciones por medio de políticas. Este escenario trasladado al sector energético supone la interacción entre actores en determinadas reglas de juego (instituciones formales e informales) que permitan la toma de decisiones de forma adecuada para la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. Esto requiere la implementación de los principios anteriormente señalados, y sobre todo, la aplicación de la transparencia y el ejercicio del derecho al acceso a la información en la implementación de políticas energéticas, en el otorgamiento de derechos de concesiones para el aprovechamiento de hidrocarburos e hidroeléctricas, en los procesos de evaluación de los estudios de impacto ambiental y en los préstamos programáticos que recibe el sector.

La transparencia se constituye como la capacidad de los organismos públicos de dar a conocer públicamente información, datos, documentos, políticas y procesos de toma de decisiones sobre la gestión, conservación y uso sostenible de los recursos naturales energéticos.

La transparencia es la capacidad de los organismos públicos de dar a conocer públicamente información, datos, documentos, políticas y procesos de toma de decisiones sobre la gestión, conservación y uso sostenible de los recursos naturales energéticos. También, incluye la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos. Además, la transparencia es en un medio para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de acceso a la información pública, a la participación, a la rendición de cuentas y a la vigilancia ciudadana. Por ello, la información debe ser relevante y confiable (contener todos los datos necesarios y verídicos), accesible (de fácil acceso), oportuna (en el momento adecuado), clara y comprensible (entendible por los ciudadanos). Así, la transparencia permitirá incrementar la legitimidad democrática del Estado.

De esta manera, priorizar acciones de transparencia y acceso a la información en concordancia con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que contribuya al uso sostenible de los recursos energéticos, coadyuvará a generar mayor confianza de la población en las instituciones públicas, reducir los conflictos sociales y prevenir la corrupción. Lo último es muy importante, puesto que según el *Barómetro de las Américas 2012*, el Perú se encuentra en el séptimo lugar de veintiséis países del ranking de percepción de corrupción en América, con un 76,9% de población peruana que cree que la corrupción está algo o muy generalizada en los diversos sectores de nuestra sociedad. El *Índice de Percepción de Corrupción 2012 - IPC* de Transparencia Internacional ubica a Perú en la posición 83 de un total de 174 países, con un puntaje de 38 de 100 puntos (corrupción mínima). Por último, según el *Índice Global de Gobernabilidad 2012* del Banco Mundial, el Perú obtiene un puntaje de -0,20 (escala -2,5 a 2,5: débil control a alto control de la corrupción).

De este modo, los desafíos para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción en el Perú, particularmente en el sector energético, son grandes. Así, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR, con el apoyo de Open Society Foundations - OSF, viene ejecutando el proyecto "Promoviendo la Gobernanza Energética a través de la Promoción de la Transparencia en el Sector Energético Peruano", cuyo objetivo es contribuir a la gobernanza energética apoyando al Estado peruano en la mejora de sus instrumentos y políticas de transparencia y acceso a la información. En ese sentido, se ha elaborado el presente **Diagnóstico 2013: Transparencia en el sector energético peruano** con la finalidad de evaluar y mostrar el estado de la transparencia y acceso a la información pública de los organismos públicos del sector energético y poder brindar recomendaciones para la mejora del sector.

1.2. Delimitación

El *Diagnóstico 2013: 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 sobre el funcionamiento de las instituciones, en las políticas, planes y programas, en el otorgamiento de derechos para el aprovechamiento de hidrocarburos y para la construcción de centrales hidroeléctricas, en los procesos de evaluación ambiental y en los préstamos programáticos al sector. A través de esta evaluación se alcanzan recomendaciones al Estado peruano en los ámbitos nacional y regional, con el fin 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 2013* evalúa y analiza tres aspectos:

- **Aspecto 1:** El cumplimiento de la legislación sobre los portales de transparencia de los organismos públicos.
- **Aspecto 2:** El proceso de acceso a la información pública de los organismos públicos.
- **Aspecto 3:** La transparencia para la gobernanza energética en:
 - a) Planificación de políticas, planes y programas - PPP.
 - b) Otorgamiento de derechos en hidrocarburos y para la actividad de generación de centrales hidroeléctricas.
 - c) Procesos de evaluación de Estudios de Impacto Ambiental - EIA en hidrocarburos e hidroeléctricas.
 - d) Préstamos programáticos.

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

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

- Ministerio de Energía y Minas - MINEM, su Dirección General de Hidrocarburos - DGH, su Dirección General de Electricidad - DGE, su Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos - DGAAE y su Dirección General de Eficiencia Energética - DGEE
- PERUPETRO S.A.
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN
- Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A.
- Empresa Electricidad del Perú - ELECTROPERÚ S.A.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN
- Ministerio del Ambiente - MINAM
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
- Gobierno Regional de Loreto - GOREL
- Gobierno Regional de Cusco - GORECU

Los gobiernos regionales de Loreto y Cusco terminaron su proceso de 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), respectivamente.

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

- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP y su Dirección de Gestión de Áreas Naturales Protegidas - DGANP
- Autoridad Nacional del Agua - ANA y su Dirección de Gestión de la Calidad de los Recursos Hídricos - DGCRH
- Ministerio de Cultura - MINCU
- Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI y su Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios - DGAAA
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF
- Presidencia del Consejo de Ministros - PCM



La gobernanza es una nueva forma de gobernar en conjunto con todos los actores de la sociedad y generar su participación en la toma de decisiones públicas.

ANTECEDENTES

2.1. Transparencia y acceso a la información pública en el ámbito internacional

Diversos países han adoptado leyes de acceso o de libertad de información que establecen procedimientos para que los ciudadanos puedan solicitar y recibir información en poder del Estado, con vistas a prevenir la corrupción y fortalecer el ejercicio de otros derechos políticos y sociales, así como para la promoción de Estados democráticos.

En países de Latinoamérica y el Caribe, el desarrollo de normativa de acceso a la información es un proceso naciente y variable en términos y alcance de la garantía del derecho de acceso (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2007: 12).

La transparencia y el derecho de acceso a la información están fundamentados en diversos instrumentos internacionales; asimismo, diversos organismos internacionales vienen realizando un progresivo avance normativo sobre el derecho de acceder a los documentos públicos del Estado, como un derecho humano contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión². Los instrumentos que sustentan estos derechos en los ámbitos internacional y latinoamericano son la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 12 y 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos 17 y 19), Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo 4), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículos 11 y 13) y los Principios de Lima de 2000.

Por otro lado, en 1992 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH de la Organización de los Estados Americanos - OEA creó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. En 1993 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas - ONU creó la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión e Información. En octubre de 2000 la Comisión Interamericana aprobó la

2 En la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso *Claude Reyes* y otros de 2006 se reconoce por primera vez en un tribunal internacional expresamente que el acceso a la información es un derecho humano contenido en la libertad de pensamiento y expresión. Este caso tuvo como antecedente que en 2005 la Comisión Interamericana presentó una demanda ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes* y otros, la cual tenía como fundamento fáctico la negativa de una institución del Estado a brindar a las víctimas toda la información que requerían sobre un proyecto de deforestación con impacto ambiental en Chile.

Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. En enero de 2004 los jefes de Estado de las Américas emitieron la Declaración de Nueva León, en la cual se comprometen a contar con marcos jurídicos y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información (*ibíd.*: 12-16).

Respecto del derecho de acceso a la información en cuestiones ambientales, existen otros instrumentos internacionales importantes como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 de la ONU. El Principio 10 de dicha Declaración establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

En 1998 la Comisión Económica para Europa, una de las cinco comisiones regionales de la ONU, adoptó la “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”, en el marco de la Conferencia Ministerial “Medio ambiente para Europa”, celebrada en Aarhus, Dinamarca, instrumento conocido como el Convenio de Aarhus.

De los instrumentos internacionales se extrae que existen principios fundamentales en cuanto a la transparencia y el derecho de acceso a la información, que regulan este derecho, como el principio de máxima divulgación, principio de máxima publicidad y el principio de buena fe, entre otros.

En cuanto al principio de máxima divulgación, podemos indicar que (i) el derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción. Es necesario que haya una verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad. Cada vez que una solicitud sea denegada, es necesario analizar si se ha cumplido con estos requisitos. Este resultado se concreta en la mayoría de países Americanos en el principio de máxima publicidad; (II) la carga probatoria en caso de limitar el derecho de acceso a la información corresponde al Estado. Al estar la información en control del Estado, debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria en el establecimiento de restricciones a este derecho, y (iii) el derecho de acceso a la información se sobrepone en caso de conflictos de normas o de falta de regulación, pues es un requisito indispensable e inherente a la democracia (Relatoría Especial de Libertad de Expresión 2010).

Sobre el principio de buena fe, podemos indicar que se refiere a que los sujetos obligados por las normas relativas al derecho de transparencia y acceso a la información deben actuar de buena fe, es decir, deben interpretar la ley de manera que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho y que aseguren su estricta aplicación. Se considera necesario también que la interpretación de las excepciones a este derecho sea lo menos restrictiva en relación con la importancia de hacer valer la transparencia e información a los interesados (*ibíd.*).

Por otro lado, en julio de 2010 se aprobó una Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública de la OEA por Resolución N° 2607, con el propósito de que los Estados miembros puedan aplicarla en el diseño, ejecución y evaluación de sus normativas y políticas sobre acceso a la información pública. En la citada resolución también se instó a que los Estados miembros llevaran a cabo seminarios nacionales y regionales sobre la implementación de la citada Ley. El Departamento de Derecho Internacional - DDI de la OEA inició seminarios de difusión del contenido de la Ley, con el objetivo de elaborar recomendaciones concretas a los Estados miembros sobre cómo avanzar hacia una mejor implementación de dicha ley en sus legislaciones internas.

En el Perú, a través de su Misión Permanente ante la OEA, la DDI, la Dirección de Organismos y Política Multilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gestión Pública - SGP de la PCM organizaron el Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública, realizado el 9 y 10 de mayo de 2013, con un panel integrado por expertos internacionales, representantes de la OEA, autoridades gubernamentales, sociedad civil y sector académico. Este evento permitió mostrar

los avances del país en la implementación de su Plan de Acción de Gobierno Abierto y reafirmar el compromiso de mejorar la legislación interna sobre transparencia y acceso a la información en el marco de la iniciativa “Alianza para una Sociedad de Gobierno Abierto” (Open Government Partnership).

2.2. Iniciativas en transparencia y acceso a la información pública en el ámbito nacional

Lo sucedido durante el gobierno de Alberto Fujimori puso al descubierto la mayor red de corrupción de la que se tuviera conocimiento en el país. A partir de 2000 con el Gobierno de Transición se inició una trayectoria de mecanismos dirigidos a prevenir y sancionar la corrupción, así como a impulsar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública de todo ciudadano. Asimismo, se inicia un proceso de modernización del Estado con la publicación de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658) y su Reglamento (D.S. N° 030-2002-PCM), que continúa hasta el presente. Esta ley incorpora principios para evitar la corrupción y promover la transparencia.

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”. Entre ellas 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. De estos instrumentos se sostienen todos los cambios iniciados en la década de 2000. A continuación mencionamos algunos de ellos.

Por ejemplo, el Programa Nacional Anticorrupción (R.S. N° 160-2001-JUS), el Grupo de Trabajo “Iniciativa Nacional Anticorrupción” - INIA (R.S. N° 160-2001-JUS) y luego la creación del “Consejo Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública” (D.S. N° 120-2001-PCM)³, que posteriormente se conformó en el Consejo Nacional Anticorrupción - CNA (D.S. N° 002-2006-JUS)⁴. Además, el Ministerio de Justicia constituyó un Grupo de Trabajo (D.S. N° 004-2006-JUS), el cual elaboró una propuesta de Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2006-2011 (R.M. N° 253-2006-JUS). Seguidamente, se crea la Oficina Nacional Anticorrupción - ONA (D.S. N° 085-2007-PCM)⁵.

En el caso del Sistema Nacional de Control (Ley N° 27785), el 2003 la Contraloría General de la República formó un Grupo de Élite de Inteligencia Anticorrupción (Res. N° 203-2003-CG), lo que hoy se ha convertido en el Departamento de Cooperación y Prevención de la Corrupción. Además, se han publicado normas importantes, como la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado (Ley N° 28716), la Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado (R.C. N° 458-2008-CG), la Guía Técnica de Probidad Administrativa (R.C. N° 373-2006-CG), la Rendición de Cuentas de los Titulares (R.C. N° 332-2007-CG)⁶ y el Reglamento de los Órganos de Control Institucional (R.C. N° 459-2008-CG).

Desde el Poder Judicial se crearon juzgados y salas anticorrupción⁷ y el Ministerio Público creó fiscalías anticorrupción a escala nacional y provincial⁸. También se crea la Procuraduría Pública Ad-Hoc Anticorrupción (R.S. N° 240-2000-JUS) y Procuradurías Descentralizadas (R.S. N° 038-2001-JUS). Asimismo, la Policía Nacional del Perú - PNP instauró la Dirección de Policía contra la Corrupción para respaldar las investigaciones en diversos organismos del Estado (R.M. N° 1000-2001-IN/PNP).

En cuanto a la reforma del empleo público, se publicó la Ley del Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815, modificada por Ley N° 28496) y su Reglamento (D.S. N° 033-2005-PCM). En 2009, se aprobó la R.M. N° 050-2009-PCM que aprueba la Directiva N° 001-2009-PCM/SGP “Lineamientos para la Promoción del Código de Ética de la Función Pública

3 En 2003, su denominación pasó a ser “Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad”, aprobada mediante D.S. N° 047-2003 - PCM y luego modificada por D.S. N° 035-2005-PCM.

4 Mediante los D.S. N° 082-2005-PCM y D.S. N° 002-2006-JUS se integró a la estructura orgánica del Ministerio de Justicia.

5 Por medio de D.S. N° 057-2008-PCM, en agosto de 2008 se desactivó.

6 La Resolución de Contraloría N° 001-2010-CG modifica la Directiva N° 004-2007-CG/GDES “Rendición de Cuentas de los Titulares” aprobada por la R.C. N° 332-2007-CG.

7 Ejemplo son las R. A. N° 024-2001-CT-PJ; R. A. N° 047-2001-P-CSJL/PJ; R. A. N° 154-2004-CE-PJ; R. A. N° 041-2005-CE-PJ; R. A. N° 0088-2001-P-CSJL/PJ; R. A. N° 129-2003-CE-PJ; R. A. N° 0456-2003-P-CSJL/PJ; R. A. N° 024-2004-CE-PJ; R. A. N° 024-2001-CT-PJ; R. A. N° 124-2004-P-CSJL/PJ; R. A. N° 041-2005-CE-PJ.

8 Ejemplo son las R. N° 020-2000-MP-FN; R. N° 1707-2003-MP-FN; R. N° 282-2004-MP-FN; R. N° 498-2004-MP-FN.

en las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo". En el marco de ello, diversas instituciones han elaborado códigos de ética institucionales y se han formado comisiones de ética, transparencia y anticorrupción para evaluar concretamente y promover sanciones adecuadas.

También se encuentran la Ley Marco del Empleo Público (Ley N° 28175); la Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (Ley N° 28024) y su Reglamento (D.S. N° 099-2003-PCM); la Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual (Ley N° 27588) y su Reglamento (D.S. N° 019-2002-PCM); y la Ley que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público en casos de parentesco (Ley N° 26771) y su Reglamento (D.S. N° 021-2000-PCM).

Asimismo, se publica la Ley que regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado (Ley N° 27942) y su Reglamento (D.S. N° 080-2001-PCM). En el marco de esta Ley, la Contraloría General de la República aprueba la Directiva N° 02-2002-CG/AC sobre "Procesamiento y Evaluación de las Declaraciones Juradas de Ingresos y de Bienes y Rentas de las Autoridades, Funcionarios y Servidores Públicos, así como Información sobre Contratos o Nombramientos, remitidas a la Contraloría General de la República" (R.C. N° 174-2002-CG), la Directiva N° 04-2008-CG/FIS "Disposiciones para el uso del Sistema Electrónico de Registro de Declaraciones Juradas de Ingresos y de Bienes y Rentas en Línea" (R.C. N° 082-2008-CG) y la Directiva N° 08-2008-CG "Disposiciones para la Fiscalización de Declaraciones Juradas de Ingresos y de Bienes y Rentas" (R.C. N° 316-2008-CG).

Un avance significativo en cuanto a la transparencia y el derecho de acceso a la información se dio en 2003, con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806) y su Reglamento (D.S. N° 072-2003-PCM). Posteriormente, por Ley N° 27927 se modifican y agregan algunos artículos a esta Ley⁹ y por D.S. N° 043-2003-PCM se aprueba su Texto Único Ordenado. Sin embargo anteriormente, en 1994, se había aprobado la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (Ley N° 23600) y la Ley que modifica el párrafo 38.3 del artículo 38 de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444) y establece la publicación de diversos dispositivos legales en el portal del Estado peruano y en portales instituciones (Ley N° 29091).

En el marco de la Ley N° 27444, se aprobó la Ley del Silencio Administrativo (Ley N° 29060), modificada a través del D. Leg. N° 1029. También se han generado otros avances, como la publicación de los Lineamientos para Elaboración y Aprobación del Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA y disposiciones para el cumplimiento de la Ley del Silencio Administrativo (D.S. N° 079-2007-PCM), el Formato del TUPA y precisiones para su aplicación (D.S. N° 062-2009-PCM), el Plan Nacional de Simplificación Administrativa (R. M. N° 228-2010-PCM), la Metodología de Determinación de Costos de los Procedimientos Administrativos y Servicios Prestados en Exclusividad comprendidos en los TUPAS de las Entidades Públicas (D.S. N° 064-2010-PCM), la Política Nacional de Simplificación Administrativa para las entidades del Gobierno Nacional (D.S. N° 025-2010-PCM) y la Metodología de simplificación administrativa y disposiciones para su implementación, para la mejora de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad (D.S. N° 007-2011-PCM).

A partir de 2010, se aprobaron diversos dispositivos para regular la información pública mediante nuevos portales web de transparencia. Por ejemplo, a través del D.S. N° 063-2010-PCM se aprobó la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública, y la Directiva N° 001-2010-PCM/SGP "Lineamientos para la Implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública", las cuales establecen la obligatoriedad de contar con cierta información disponible a través de los Portales de Transparencia Institucional - PTI y los Portales de Transparencia Estándar - PTS. A partir de la R.M. N° 203-2012-PCM se modifica el artículo 10 de la Directiva N° 01-2010-PCM/SGP, con lo cual los PTS pasan a tener de nueve a diez rubros temáticos con información específica. En junio de 2013 se aprobó el D.S. N° 070-2013-PCM que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En cuanto al proceso de solicitudes de acceso a la información pública en las entidades públicas, la PCM emitió la R. M. N° 301-2009-PCM que aprueba la Directiva N° 003-2009-PCM/SGP "Lineamientos para el Reporte de Solicitudes

9 Se precisó la información que podía ser excluida del acceso público, para ayudar a los funcionarios del Estado a identificarla. El Congreso dividió la información que no es de acceso público en tres grandes grupos: información secreta (militar y de seguridad nacional), información reservada (militar, orden interno, seguridad nacional, acción externa), e información confidencial (secreto tributario, bancario, profesional, intimidad personal, procesos judiciales en marcha).



En el 2003 se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27803) y su Reglamento (D.S. N° 072-2003-PCM) lo cual significó un gran avance.

de Acceso a la Información a ser remitidos a la Presidencia del Consejo de Ministros". En esa línea, la Secretaría de Coordinación de la PCM publicó en diciembre de 2012 el *Manual para el Adecuado Reporte de Solicitudes de Acceso a la Información Pública*, instrumento que sirve de apoyo a los reportes anuales que realizan las instituciones públicas sobre las solicitudes de acceso a la información. Con esa información, la PCM remite al Congreso de la República el consolidado de esta información a través de un informe anual que contiene las solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las instituciones públicas. Por otro lado, en 2001 se aprobó otra norma relacionada con el acceso a la información, la Ley de Protección de Datos Personales (Ley N° 29733).

En 2009, la PCM aprueba la Directiva N° 002-2009-PCM/SGP, "Guía para la Elaboración del Informe Mensual de Avances en la Aplicación de Medidas contra la Corrupción y para la Resolución de Denuncias" (R.M. N° 051-2009-PCM), y durante el 2010-2011 el Congreso de la República conforma una Comisión Especial Multipartidaria Permanente encargada del control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción. Finalmente, mediante Ley N° 29976 se conforma la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción - CAN¹⁰ y su Reglamento es aprobado por D.S. N° 089-2013-PCM. La CAN elaboró el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción para el período 2012-2016 (D.S. N° 119-2012-PCM)¹¹, el cual tuvo como antecesor el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2006-2011, que no fue aprobado por norma. Finalmente, la PCM aprobó la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo (D.S. N° 046-2013-PCM).

En el marco de la Ley de Modernización de la Gestión del Estado, quien conduce este proceso es la Dirección General de Gestión Pública de la PCM, ahora Secretaría de la Gestión Pública - SGP¹², y en el Poder Legislativo la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado. Así, en 2012 se aprobó la Estrategia para la Modernización de la Gestión Pública (D.S. N° 109-2012-PCM). En esa línea, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (D.S. N° 004-2013-PCM) y el Plan de Implementación de dicha política 2013-2016 (R.M N° 125-2013-PCM). En ese sentido, la SGP viene diseñando instrumentos para mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, a través de publicaciones, acciones y el monitoreo de los portales de transparencia estándar de las instituciones públicas. El 2013 se aprobó el Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las Entidades de la Administración Pública (R.M. N° 156-2013-PCM), que contiene estándares para mejorar el acceso a la información en las entidades públicas. De la misma forma, la Defensoría del Pueblo ha implementado diversas iniciativas a escala nacional

10 En 2009 se conforma la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción mediante R.S. N° 034-2009-PCM. Luego, en 2010, la PCM emite el D.S. N° 016-2010-PCM, mediante el cual se refunda nuevamente dicha entidad. Posteriormente, este D. S. se deroga por la nueva Ley de creación de la CAN.

11 Una de las estrategias establecidas en este el nuevo Plan Anticorrupción es asegurar la transparencia y acceso a la información en la administración pública a través de cinco acciones: (i) mejorar el marco normativo sobre transparencia y acceso a la información pública y normas especiales concordantes; (ii) consolidar el marco institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública; (iii) desarrollar un mecanismo informático nacional para el registro y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información pública; (iv) implementar sistemas de gestión de archivos de información pública en todas las entidades de la administración pública priorizando el uso de las tecnologías de la información y comunicación, y (v) mejorar capacidades de los funcionarios públicos en relación con los procedimientos de transparencia y acceso a la información.

12 Mediante el Reglamento de Organización y Funciones - ROF de la PCM (D.S. N° 006-2002-PCM) se establece la Secretaría de Gestión Pública. En la actualidad rige el ROF aprobado por D.S. N° 063-2007-PCM, modificado por D.S. N° 057-2008-PCM, D.S. N° 010-2010-PCM y D.S. N° 079-2011-PCM.

y regional¹³. Finalmente, un último instrumento importante es el Plan Bicentenario de 2010: el Perú hacia al 2021 (D.S. N° 054-2011-PCM) 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.

2.3. La Alianza para una Sociedad de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) en el Perú

En setiembre de 2011, en el marco de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el presidente Ollanta Humala manifestó su voluntad de ser parte de la iniciativa “Alianza para el Gobierno Abierto” impulsada por los países de Estados Unidos de Norteamérica y Brasil, con el objetivo de promover la transparencia y luchar contra la corrupción, ampliar la participación social, lograr un gobierno abierto, eficaz y responsable en el manejo del presupuesto y la información pública. Para ello debía elaborar un Plan de Acción y establecer compromisos de corto y largo plazo para su implementación.

Así, la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM y la Cancillería convocaron a un conjunto de instituciones expertas en el tema de la transparencia para conformar el Grupo de Trabajo “Iniciativa de Gobierno Abierto”, como la PCM, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, Ciudadanos al Día, la Asociación Nacional de Centros, el Consejo de la Prensa Peruana y el Consorcio Nacional para la Ética Pública - Proética. El texto fue elaborado en consenso y se encargó a PCM y a Proética su redacción. Luego de la aprobación del texto por el Grupo de Trabajo, se elevó el documento a la opinión pública para recibir la opinión de la ciudadanía interesada, y finalmente, la comisión de redacción se encargó de elaborar la versión final con los aportes de la población.

En abril de 2012 se aprobó el Plan de Acción de Gobierno Abierto Perú (R.M. N° 085-2012-PCM), con lo cual nuestro país pasa a formar parte de dicha sociedad. El Plan es un instrumento programático que articula las políticas y objetivos a ser alcanzados con la finalidad de guiar las acciones de las diferentes entidades públicas en estas materias. Los compromisos que el Estado peruano ha adquirido para los próximos dos años (2012-2014) son los siguientes: (i) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública; (ii) promover la participación ciudadana; (iii) aumentar la integridad pública, y (iv) gobierno electrónico y mejoras en los servicios públicos¹⁴.

Luego de la aprobación del Plan de Acción, se vio necesario crear un espacio de coordinación que permita el seguimiento de su implementación. Es por ello que, en enero de 2013, se creó una Comisión Multisectorial Permanente para el Seguimiento de la Implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto (D.S. N° 03-2013-PCM), adscrita a la PCM y conformada por instituciones del Estado, organizaciones representativas de la sociedad civil y de la actividad empresarial¹⁵. La Comisión Multisectorial tiene las siguientes funciones: (i) elaborar y presentar a la PCM, para su aprobación, la propuesta de informe que contenga la metodología y los instrumentos de seguimiento del Plan de Acción de Gobierno Abierto; (ii) realizar actividades destinadas al seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto; (iii) emitir informes técnicos sobre los avances en la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto; (iv) coordinar con la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, así como con los gobiernos regionales y locales, para el desarrollo de sus labores de seguimiento, y (v) proponer su reglamento interno.

Una de las propuestas desprendidas de los compromisos asumidos por el Estado peruano es la creación de una autoridad nacional en transparencia y acceso a la información. Así, en noviembre de 2012, mediante el Oficio N° 1359-2012-DP, la Defensoría del Pueblo presentó a la PCM el Anteproyecto de Ley que regula el sistema nacional para la transparencia

13 Para mayor información revisar el Informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República Enero-Diciembre 2012. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/Decimosexto-Informe-Anual.pdf>.

14 Ver: <http://www.pcm.gob.pe/2013/10/gobierno-abierto-peru/>.

15 Los integrantes de la Comisión Multisectorial son: el Secretario General de la PCM (quien la preside), dos representantes de la SGP, dos representantes de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática - ONGEI, dos representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, dos representantes del Poder Judicial, dos representantes de las organizaciones de la actividad empresarial (uno por CONFIEP y uno por Cámara de Comercio de Lima), y dos representantes de Proética, dos representantes de Ciudadanos al Día - CAD y dos representantes del Consejo de la Prensa Peruana como representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción - CAN han sido invitados como observadores. Los representantes han sido designados por dichas organizaciones, de acuerdo con sus propios procedimientos, y existe un representante alterno por cada uno de los miembros titulares designados.

y el acceso a la información pública, en el que se propone la creación de dicha autoridad¹⁶. Sin embargo, mediante Memorandum N° 402-2013-PCM/SGP, que remite adjunto el Informe N° 05-2013-PCM-SGP/AEPC, la PCM emite su opinión técnica sobre la viabilidad de dicho Anteproyecto de Ley, al cual se considera técnicamente inviable, ya que implica duplicidad de competencias y funciones con la SGP.

Ante ello, organizaciones de la sociedad civil suscribieron una carta enviada a la PCM en el mes de mayo de 2013, apoyando la propuesta de la Defensoría del Pueblo¹⁷ de creación de una autoridad autónoma en transparencia y acceso a la información. En el mes de agosto, la PCM presentó a la Comisión Multisectorial de Gobierno Abierto el Proyecto de Ley de Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elaborado por el Estudio Echecopar, y también se presentó una propuesta de un Observatorio para la Transparencia y el Acceso a la Información. Sobre esto, se acordó la conformación de un subcomité encargado de llevar adelante la propuesta de la autoridad autónoma, integrado por PCM-SGP, Defensoría del Pueblo y un representante de la sociedad civil. Seguidamente, las organizaciones de la sociedad civil han sostenido reuniones para dar sus aportes a las dos propuestas presentadas de creación de la autoridad en transparencia y delegar a su representante.

La consolidación de un gobierno abierto en el país es un proceso en construcción, que requiere liderazgo y voluntad política, así como el esfuerzo de autoridades, políticos y líderes de la sociedad civil y de la ciudadanía. La PCM ha elaborado el Reporte de Cumplimiento de los avances del Perú en la implementación de su primer Plan de Acción. Con el fin de que los diferentes actores puedan participar de dicha elaboración, el reporte en versión preliminar se sometió a consulta pública hasta el 4 de octubre de 2013. Los días 30, 31 de octubre y 1 de noviembre de 2013 se realizó la Cumbre Internacional de la Alianza de Sociedad de Gobierno Abierto en Londres, donde se compartieron las iniciativas respecto de transparencia y avances de los países en los compromisos asumidos.

2.4. Iniciativas de transparencia y acceso a la información en el sector energético peruano

Las diversas instituciones evaluadas en el presente diagnóstico e identificadas como parte del sector energético han adoptado directivas internas que regulan la transparencia y el acceso a la información, así como los responsables de brindar información y de manejar los portales de transparencia de sus instituciones, y otros mecanismos en cuanto a sus sistemas informáticos y procedimientos. A pesar de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública está vigente desde 2003 y de los avances encontrados, todavía las instituciones se encuentran en un proceso de mejora de brindar un servicio y trato de calidad al ciudadano en el acceso a la información.

En enero de 2009 el Ministerio del Ambiente - MINAM, por medio del D.S. N° 002-2009-MINAM, aprobó el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, cuya finalidad es establecer las disposiciones sobre el acceso a la información pública y los portales de transparencia con contenido ambiental, así como regular los mecanismos de participación ciudadana en temas ambientales. Esta importante norma está lejos de ser implementada por las instituciones públicas que tienen competencias, por ejemplo, en la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental - EIA de proyectos de inversión en energía.

De las dieciséis instituciones evaluadas en el presente diagnóstico, solo cinco cuentan con un Plan Sectorial Anticorrupción, como consecuencia de los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. El Ministerio de Energía y Minas - MINEM contó en 2012 con un Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción (R.M. N° 151-2012-MEM/DM) y este año aprobó uno nuevo a través de R. M. N° 113-2013-MEM/DM. De igual manera, el MINAM aprobó el Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción 2012 (R.M. N° 296-2012-MINAM); aún se encuentra pendiente la aprobación del plan de 2013.

El año pasado se aprobó el Plan de Acción del Ministerio de Cultura para la implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (R.M. N° 049-2012-MC); queda pendiente que el Ministerio de Cultura - MINCU apruebe su nuevo plan. En 2012 el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF contó con su Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción (R.M. N° 177-2012-EF), y

16 Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Anteproyecto.pdf>.

17 La Asociación Civil Transparencia, Ciudadanos al Día, el Consejo de la Prensa Peruana, Grupo de Trabajo contra la Corrupción, Instituto de Prensa y Sociedad, Proética y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, suscribieron la carta enviada el 8 de mayo de 2013 y fue ingresada a la PCM el 9 de mayo 2013 a través del Registro N° 201316601. Mediante Oficio N° 255-2013-PCM-DM/SGP, el 20 de mayo de 2013 la PCM responde a las instituciones de la sociedad civil indicando que se encuentra impulsando instrumentos de transparencia y acceso a la información y que ha asumido el compromiso de establecer una discusión abierta sobre la creación de una Autoridad Nacional en Transparencia en el país.

este año aprobó un nuevo Plan (R.M. N° 064-2013-EF/41). Anteriormente, el Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI había aprobado un Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre 2011 (D.S. N° 009-2011-AG).

La gobernanza energética debe tomar en cuenta el actual proceso de descentralización, puesto que no solo aumenta la gama de actores sino también su complejidad, ya que el flujo de información entre los niveles de gobierno es determinante para que el sector se gestione de manera adecuada. En ese sentido, para el presente diagnóstico se realizaron reuniones informativas con las distintas entidades analizadas para recoger información sobre las iniciativas que se vienen realizando en cuanto a transparencia y acceso a la información, así como su vinculación con los procesos de descentralización. Cabe indicar que hasta el momento ninguna entidad tiene un presupuesto exclusivo para las funciones de transparencia y acceso a la información; los responsables son funcionarios que tienen otras funciones prioritarias, por lo que las funciones de acceso a la información les recargan el trabajo laboral.

Se ha podido constatar que existe un responsable de transparencia y acceso a la información en cada entidad designado por normas del propio organismo público y que pertenecen a distintas unidades en cada entidad. Dentro de las entidades con competencias directas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos, por ejemplo, tenemos lo siguiente: el funcionario designado para transparencia en el MINEM se encuentra en la Oficina General de Administración; en PERUPETRO, en la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Tecnología de Información; en PETROPERÚ, en la Gerencia Departamento Relaciones Corporativas; en OSINERGMIN, en la Gerencia de Administración y Finanzas; en el Organismo de Evaluación y Gestión Ambiental - OEFA, en la Oficina de Asesoría Jurídica; en el MINAM, en la Oficina de Asesoría Jurídica; en PROINVERSIÓN, en Gestión Documentaria ubicada dentro de Secretaría General; en ELECTROPERÚ, en la Subgerencia de Planificación y Control; en el Gobierno Regional del Cusco - GORECU, en la Secretaría General; en el Gobierno Regional de Loreto - GOREL, en la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La gobernanza energética debe tomar en cuenta el actual proceso de descentralización, puesto que no solo aumenta la gama de actores sino también su complejidad.

Dentro de las entidades con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos, tenemos lo siguiente: en el Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado - SERNANP el funcionario encargado de las funciones de transparencia y acceso a la información se encuentra en la Oficina de Comunicaciones; dentro de la Autoridad Nacional del Agua - ANA, en la Oficina de Administración; en el MINAGRI, en la Unidad de Gestión Documentaria; dentro del MINCU, en la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documentaria; dentro de la PCM, en la Oficina General de Administración, y dentro del MEF, en la Oficina de General de Atención al Usuario y Comunicaciones.

El 5 de agosto de 2013 se tuvo una reunión con funcionarios de PERUPETRO para conocer sobre los procesos de transparencia y acceso a la información dentro la entidad. Esta cuenta con un control estadístico de todas las solicitudes de acceso a la información, a través de una metadata que funciona como un sistema de control y un sistema digital de sistematización de la información integrada con trámite documentario, y la información entregada es de libre costo. Toda la información de la entidad se encuentra digitalizada y se incorpora un registro de las visitas en línea. Asimismo, se ha capacitado al personal en lenguaje de señas para poder atender a las personas que no pueden comunicarse; en cuanto a lenguas nativas, se han elaborado mensajes claves en video colgados en el mismo portal. Hace un año las oficinas descentralizadas también han implementado cabinas de internet para que las personas puedan acceder a la información de PERUPETRO u otra información que quieran revisar. La transparencia es uno de los valores que está incorporado dentro del Plan Operativo de la institución¹⁸.

El 7 de agosto de 2013 se tuvo una reunión con funcionarios de PETROPERÚ, igualmente para conocer sobre sus iniciativas de transparencia. La entidad también tiene integrado el seguimiento de las solicitudes a trámite documentario, y cuando las solicitudes son ingresadas por web, se entra directamente a un correo corporativo de transparencia para derivar a las dependencias que tienen la respuesta. Realizan reportes de auditorías mensuales y trimestrales sobre transparencia y cuentan con un control de riesgos informáticos¹⁹.

18 Reunión solicitada a través de la Carta N° 425-2013-DAR/GSAI recibida en PERUPETRO el 24 de julio de 2013 y respondida el 31 de julio de 2013.

19 Reunión solicitada a través de la Carta N° 433-2013-DAR/GSAI recibida en PETROPERÚ el 25 de julio de 2013 y respondida el 1 de agosto de 2013.

El 7 de agosto de 2013, el MINAM en una reunión nos informó que el responsable de transparencia es designado por el ministro. En cada dirección hay un responsable de coordinar con el responsable de transparencia del MINAM. Hasta el momento, la dinámica que se tiene de respuestas rápidas ha permitido que no haya necesidad de coordinar con los responsables de cada oficina, porque mucha de la información que se pide ya se tiene registrada digitalmente. Así, se tiene un archivo digital, un aplicativo Excel y un aplicativo informático para estas funciones. Los memorandos se utilizan rara vez; lo que más se usa son los correos electrónicos, en donde se hace el recordatorio al responsable de transparencia de cada oficina y con copia al jefe de la Dirección. Se tienen plazos internos para la atención de solicitudes, por ello se envían los recordatorios en una fecha determinada. En estos momentos hay una evaluación de la directiva de transparencia de la entidad; se tiene el mecanismo de consulta de expedientes virtual SITRADO y el Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA. También se ha implementado a través de la web la sistematización o registro de las solicitudes de transparencia, con evaluación de los datos y actualización en línea²⁰.

El 9 de agosto de 2013 en una reunión la OEFA nos informó que internamente ha definido los plazos para que cada Dirección pueda responder a las solicitudes de acceso a la información. Durante los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, luego de pasar los seis meses en que debe ser levantada la información, recién la información puede ser pública, pues se emite una resolución. La actualización diaria de la información del portal requiere también la autorización de todas las direcciones para colgar la información necesaria. Una vez al mes se hace una revisión de todo el portal web, junto con administración y recursos humanos, pues ellos tienen que autorizar la información importante que colgar sobre el personal y otros²¹.

En reunión del 12 de agosto de 2013, ELECTROPERÚ nos indicó que se regían bajo la Directiva de Transparencia en la Gestión de las Empresas bajo el ámbito de Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, aprobada por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 010-2009/DE-FONAFE de febrero de 2009. Sin embargo, en octubre de 2013 ha sido aprobada una nueva directiva por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 080-2013/DE-FONAFE. Esta es una de las instituciones que tienen como reto pendiente capacitar a los funcionarios sobre las funciones de transparencia y acceso a la información, al igual que la normativa. En ese sentido, algunos funcionarios conciben de que, para otorgar información, los ciudadanos deben indicar las razones, motivos e información sobre el lugar donde laboran. Ello por la falta de confianza y por protección a la institución²².

El 13 de agosto de 2013 se mantuvo una reunión con la persona encargada de la Oficina de Informática del MINEM y se indicó que el Ministerio todavía no había establecido a un responsable de acceso a la información, sino que una persona encargada en la Oficina General de Administración, con dos personas de la Oficina de Asesoría Jurídica como soporte y una persona de Informática, se encargaban de manejar el portal web de transparencia y acceso a la información. También se nos indicó que el proceso se realiza mediante la caja de Trámite Documentario y que se piensa implementar un nuevo Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública - SAIP integrado con un sistema de alertas que permitan identificar el plazo de las fechas de acceso a la información, integrado a Trámite Documentario, y que registre toda la información que solicitan los ciudadanos, pues hasta el momento no han implementado un sistema de evaluación en cuanto al acceso a la información²³.

Hasta el mes de octubre de 2013, el MINEM todavía no había implementado un sistema de seguridad sobre la información, no se tuvo una directiva interna sobre transparencia, ni una base de datos. Una de las recomendaciones que hicieron los funcionarios en la reunión sostenida fue que se realizara capacitación en estos temas y difusión hacia los ciudadanos sobre cómo pedir las solicitudes, pues muchos funcionarios todavía no han interiorizado o no tienen un compromiso sobre la transparencia y el acceso a la información. Además, también a futuro la institución pretende automatizar toda la información disponible (resoluciones e informes de las direcciones), porque de manera digital se agiliza el trabajo. Por otro lado, también tienen la idea de crear un mecanismo en línea de acceso a la información a través de una línea telefónica a largo plazo; así, toda la información que se solicita mediante acceso a la información se puede colocar en línea para que el estado del trámite pueda ser accesible al público.

20 Reunión solicitada a través de la Carta N° 429-2013-DAR/GSAI recibida en MINAM el 24 de julio de 2013 y respondida el 25 de julio de 2013.

21 Reunión solicitada a través de la Carta N° 423-2013-DAR/GSAI recibida en OEFA 25 de julio de 2013 y respondida el 31 de julio de 2013.

22 Reunión solicitada a través de la Carta N° 457-2013-DAR/GSAI recibida en ELECTROPERÚ el 02 de agosto de 2013 y respondida el 6 de agosto de 2013.

23 Reunión solicitada a través de la Carta N° 421-2013-DAR/GSAI recibida en MINEM el 24 de julio de 2013 y respondida el 9 de agosto de 2013.

Foto: Liliana García / DAR



Hasta el momento ninguna entidad pública tiene un presupuesto exclusivo para las funciones de transparencia y acceso a la información.

En reunión del 14 de agosto de 2013, PROINVERSIÓN nos informó que el trabajo y el proceso que se realiza en transparencia y acceso a la información es lo que dice exactamente la norma de transparencia y los alcances de aquella. Los responsables del portal de transparencia y de acceso a la información son designados mediante una norma interna y para ambos existe un titular y un alterno. Además, envían al MEF todo el consolidado que la PCM pide sobre solicitudes de acceso a la información. El consolidado de las solicitudes de información es enviado mediante un informe a la Dirección Ejecutiva. Es una entidad sui generis, porque si bien se encarga de los proyectos de inversión, también tiene que tratar los procesos de instituciones públicas. Por ejemplo, hay información privilegiada que no es posible dar por medio de acceso a la información, pues es parte de una estrategia de la institución, como las Salas de Datos de las inversiones. Así, solo es posible brindar la información de los procesos de licitación y acceder a la revisión de expedientes una vez concluido el proceso²⁴.

El 15 de agosto de 2013 se mantuvo una reunión informativa con OSINERGMIN en la cual se nos indicó que través del trámite documentario se envían las solicitudes a los funcionarios responsables que tienen la información. Hay responsables en cada una de las tres sedes de la institución y en las veinticinco oficinas descentralizadas. Asimismo, consideran que los plazos de respuesta son cortos, pues, por ejemplo, tienen un archivo pasivo donde custodian sus documentos y los de terceras empresas, concursos públicos, entre otros, en Lurín y el Callao. Esa información se encuentra lejos de Lima y hay que autorizar su búsqueda para poder responder a las solicitudes, lo que difícilmente se podrá realizar en siete días. Se tiene una propuesta de reformular el diseño de la página web de la institución para que sea más amigable al público. En ese sentido, ha logrado un modelo de gestión de calidad y ha ganado premios internacionales por la visión que tiene hacia el cliente, como por ejemplo la implementación de encuestas de percepción al cliente o *focus groups* para mejorar sus servicios²⁵.

Un aspecto interesante es que la entidad ha establecido qué información no es posible acceder públicamente a través de la Resolución Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía - OSINERG N° 307-2004-OS-CD, en concordancia con la R. N° 748-2007-OS-CD "Establecen disposiciones para la elaboración y entrega de información

24 Reunión solicitada a través de la Carta N° 431-2013-DAR/GSAI recibida en PROINVERSIÓN el 24 de julio de 2013 y respondida el 5 de agosto de 2013.

25 Reunión solicitada a través de la Carta N° 427-2013-DAR/GSAI recibida en OSINERGMIN el 24 de julio de 2013 y respondida el 2 de agosto de 2013.

proveniente del Sistema de Procedimientos de Información Comercial - SPIC y del Sistema de Control de Órdenes de Pedido - SCOP a la DGN de la GART” y la R. N° 202-2010-OS-CD “Aprueban procedimiento para la determinación, registro y resguardo de la información confidencial”. Asimismo, si alguien solicita la información comercial o información de las empresas en el Registro de Hidrocarburos, se cursa un oficio a la empresa para que emita la autorización de otorgar la información.

Dentro de las instituciones con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos, el organismo que más ha desarrollado nuevas iniciativas en cuanto a transparencia es el MINAGRI. Así, se puede indicar que el 5 de agosto de 2013 los funcionarios del MINAGRI afirmaron que tienen una Oficina de Transparencia y Acceso a la Información propia y que la asignación presupuestaria ha ido en incremento progresivamente a la Unidad de Gestión Documentaria que tiene encargada la organización de transparencia y acceso a la información. Para 2014 se ha previsto tener más presupuesto. Además, también cuenta con un sistema de digitalización de archivos, que ha consolidado la información de la entidad y sus funcionarios han tenido capacitación en quechua²⁶. Por otro lado, el MEF no accedió a otorgar información vía telefónica, ni a nuestro primer pedido de solicitud de reunión informativa²⁷.

El 6 de agosto de 2013, el MINCU indicó en una reunión que ha implementado los formatos impresos y un panel informativo sobre cómo se puede solicitar información en la entrada del Ministerio. En Mesa de Partes también se encuentra un responsable de acceso a la información para orientar a las personas y determinar cuál es la Dirección poseedora de la información. Han implementado el libro de reclamaciones virtual y cuentan con un registro de personas con discapacidad para brindarles un mejor servicio²⁸. En una reunión del 8 de agosto de 2013 los funcionarios de SERNANP indicaron que se rigen por la Directiva N° 005-2012-SG-MINAM, “Directiva de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ministerio del Ambiente”. Tienen un equipo de cuatro personas para las funciones del manejo del portal de transparencia y el acceso a la información, y hace dos años designaron a un titular y un suplente para cada función. Además, los jefes de las ANP son los responsables de acceso a la información en el área²⁹.

El 14 de agosto de 2013, la ANA indicó en una reunión que mediante la Resolución Jefatural N° 613-2010 se regula la transparencia en las regiones y que hasta el momento el proceso se conduce bien, por lo que no han implementado nuevas iniciativas en cuanto a transparencia³⁰. De igual forma, se tuvo una reunión informativa el 20 de agosto de 2013 con funcionarios de la PCM sobre transparencia y acceso a la información, en que se nos indicó que el trámite se realiza por gestión documentaria y que se siguen los lineamientos brindados por la SGP³¹.

Finalmente, indicamos que se produjo el “Taller Regional de capacitación sobre la puesta en funcionamiento del Principio 10 en América Latina” los días 28 y 29 de octubre de 2013 en el que participaron varias instituciones del Estado, entre ellas MINAM, para contribuir a la transparencia y acceso a la información sobre cuestiones ambientales en el Perú.

2.5. La Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) en el Perú³²

La EITI (por sus siglas en inglés) es una alianza estratégica internacional que reúne a gobiernos, empresas extractivas (minería, petróleo y gas) y organizaciones de la sociedad civil para emplear criterios de transparencia en los pagos que hacen las empresas a los gobiernos nacionales y en los ingresos que éstos reciben de tales empresas, con el fin de que estos recursos sean usados para fomentar el desarrollo. Actualmente son 37 países que vienen implementando esta iniciativa de manera voluntaria.

En muchos países, el dinero proveniente del petróleo, el gas y la minería se relaciona con la pobreza, los conflictos y la corrupción, lo que comúnmente se denomina “la maldición de los recursos”. Ello suele obedecer a la falta de transparencia y

26 Reunión solicitada a través de la Carta N° 441-2013-DAR/GSAI recibida en MINAGRI el 25 de julio de 2013 y respondida el 26 de julio de 2013.

27 Reunión solicitada a través de la Carta N° 443-2013-DAR/GSAI recibida en MEF el 24 de julio de 2013 y respondida denegando la reunión el 13 de agosto de 2013.

28 Reunión solicitada a través de la Carta N° 437-2013-DAR/GSAI recibida en MINCU el 24 de julio de 2013 y respondida el 31 de julio de 2013.

29 Reunión solicitada a través de la Carta N° 435-2013-DAR/GSAI recibida en SERNANP el 24 de julio de 2013 y respondida el 31 de julio de 2013.

30 Reunión solicitada a través de la Carta N° 439-2013-DAR/GSAI recibida en ANA el 24 de julio de 2013 y respondida el 12 de agosto de 2013.

31 Reunión solicitada a través de la Carta N° 458-2013-DAR/GSAI recibida en PCM el 2 de agosto de 2013 y respondida el 14 de agosto de 2013.

32 Portal web EITI Perú: <http://eitiperu.minem.gob.pe/>.

rendición de cuentas respecto de los pagos que las empresas efectúan a los gobiernos, y de los ingresos que los gobiernos reciben de ellas. Con la EITI se procura mitigar los posibles efectos negativos de la mala administración de los ingresos, para que estos puedan convertirse en una importante fuerza propulsora del crecimiento económico que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza (EITI 2005).

El Perú fue el primer país en América Latina en adherirse a EITI en el año 2005. Esta experiencia se inicia en septiembre de 2004, en una carta enviada por el gobierno peruano a James Wolfensohn, el entonces Presidente del Banco Mundial - BM, en la que se indica que Perú se había comprometido en los foros del Grupo de los Ocho - G8 y del Extractive Industries Review - EIR a reforzar los mecanismos de transparencia y la administración de los ingresos de las industrias extractivas en el país. La carta también solicitaba asistencia al BM y al Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido - DFID (líderes de la EITI) para discutir los principios de la EITI y evaluar la relevancia de la iniciativa para el Perú. En respuesta a dicha solicitud, una misión encabezada por el DFID visitó el Perú en octubre de 2004 con el fin de promocionar la adhesión de nuestro país a la EITI.

En mayo de 2005, MINEM, a nombre del gobierno peruano, publicó un comunicado de adhesión a la EITI y a su implementación. En 2006 se crea la Comisión de Trabajo que implementará la EITI y se aprueba el respectivo Plan de Acción de Implementación (D.S. N° 027-2006-EM, ampliando el plazo de vigencia de la comisión por D.S. N° 030-2007-EM, D.S. N° 044-2008-EM y D.S. N° 020-2010-EM). En el año 2011, la EITI Perú es elevada de rango mediante la creación de la 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). La Oficina General de Gestión Social - DGGS del MINEM funciona como la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial.

Esta Comisión Multisectorial Permanente, también conocida como Comisión Nacional EITI Perú, funciona con una representación tripartita compuesta por un total de nueve representantes titulares (con sus respectivos suplentes), de los cuales cada sector (empresas, Estado y sociedad civil) designa a sus tres representantes. Adicionalmente, cada uno de estos cuenta con un miembro adjunto o suplente. La elección se hace por dos años, pero pueden ser ratificados al término de su mandato, por lo que el período de designación de los primeros miembros finalizó en enero de 2013³³. En abril de 2013, en el caso de las organizaciones nacionales de la sociedad civil, el Grupo Propuesta Ciudadana fue elegido como titular y DAR fue elegido como miembro adjunto.

En febrero de 2012, el Perú recibió la calificación (estatus) de "país cumplidor" de acuerdo con los requisitos que exige el Secretaría Internacional de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas. Así, el Perú se convirtió en el primer país de todo el continente americano en recibir esta calificación. Actualmente se han hecho dos Planes de Acción, además del inicial, referidos a los períodos 2009-2010 y 2012-2014. Asimismo, se han hecho dos Estudios de Conciliación Nacional por los períodos 2004-2007 y 2008-2010. A noviembre de 2013 el Perú se encuentra impulsando el Tercer Estudio de Conciliación Nacional 2011-2012, para luego realizar el cuarto estudio EITI Perú, que debiera integrar el nuevo Estándar EITI presentado en la Sexta Conferencia Mundial EITI en Sydney, Australia en mayo de 2013. Uno de los nuevos requisitos es la obligación de todas las empresas que realicen pagos significativos al gobierno de presentar información (ya no de forma voluntaria) para la elaboración de los reportes EITI de cada país. De este modo, se han incrementado las exigencias para pertenecer al EITI.

Por otro lado, se han promovido programas piloto EITI regionales para fortalecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los recursos económicos que reciben los gobiernos regionales, municipalidades y universidades por las actividades extractivas que se realizan en sus jurisdicciones. Así, en noviembre de 2007 se firma la Carta de Entendimiento entre el gobierno regional de Cajamarca y la Secretaría Técnica de EITI - Perú; luego, mediante Resolución Ejecutiva Regional

33 Por parte del Estado la integran el viceministro de Energía (como presidente de la comisión), el viceministro de Minas (vicepresidente de la comisión), el director general de Gestión Social (secretario técnico de la comisión) y la Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Gestión Sociales (DGDFAS). Por la sociedad civil la integra un representante de CooperAcción-Acción Solidaria para el Desarrollo, Grupo Propuesta Ciudadana, Labor Centro de Cultura Popular y Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas. En cuanto a las universidades, hay un representante de la Universidad del Pacífico y uno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Entre las empresas están la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Southern Perú, Anglo American, Hunt Oil y Repsol.

Nº 219-2008-GR-CAJ/P de mayo de 2008, se conformó el “Grupo Promotor Regional Provisional de la Iniciativa para la Transferencia de las Industrias Extractivas EITI - Cajamarca”.

Mediante Ordenanza Regional Nº 023-2012-GRL-CR (emitida el 14 de diciembre de 2012 y publicada el 13 de marzo de 2013) se crea la Comisión Regional Multisectorial Permanente, para la implementación en el ámbito regional de la iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI - Loreto), encargada de transparentar las transferencias percibidas por el GOREL, gobiernos locales, Universidad Nacional de la Amazonia Peruana - UNAP y el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana - IIAP por parte del gobierno central, así como el uso de dichos recursos económicos para el desarrollo sostenible de la región³⁴.

El objeto de los programas piloto EITI Regionales es contribuir a la ampliación y mejora de la transparencia de los flujos de pagos tributarios (impuesto a la renta) y no tributarios (regalías y canon) de las empresas extractivas petroleras, y que el gobierno central transfiera por concepto de canon según la ley que homologa el canon y el sobrecanon por la explotación de petróleo y gas en los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y en la provincia de Puerto Inca del departamento de Huánuco al canon, a la explotación del gas natural y condensados (Ley Nº 29693), así como del destino y uso dados a estos por el GOREL. La Secretaría Técnica de la Comisión Regional Multisectorial recae en la Gerencia Regional de Recaudación, y será ejercida por la Subgerencia de Canon y Concesiones.

Finalmente, al Perú le corresponde ser evaluado por el Consejo Directivo de la EITI el 14 de Febrero de 2017 a fin de revalidar su estatus de país cumplidor de esta iniciativa.

Se han promovido programas piloto EITI regionales para fortalecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los recursos económicos que reciben los gobiernos regionales, municipalidades y universidades por las actividades extractivas que se realizan en sus jurisdicciones.

34 Los integrantes de la Comisión Multisectorial pertenecen a autoridades regionales, sociedad civil y empresas. De parte de las autoridades, dos representantes del Consejo Regional de Loreto, un representante de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico, un representante designado por la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, un representante designado por la Gerencia Regional de Recaudación, un representante de la Dirección Regional de Energía y Minas, un representante elegido por las Municipalidades Provinciales del Departamento de Loreto y un representante elegido por las Municipalidades Distritales del Departamento de Loreto. De parte de la sociedad civil, un representante elegido entre los Colegios Profesionales de la Región Loreto, dos representantes de organismos no gubernamentales con experiencia comprobada en el tratamiento de temas afines a los de análisis y seguimiento de las industrias extractivas, un representante del IIAP y un representante de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNAP. De parte del sector empresarial, dos representantes elegidos por las empresas de la industria extractiva afincada en el departamento de Loreto.

Cuadro 1: Proceso de implementación de EITI en Perú

Primera fase 2004-2010



Segunda fase 2011-2014



Fuente: Elaboración propia, a partir de web EITI Perú. Información actualizada a septiembre de 2013. Disponible en: <http://eitiperu.minem.gob.pe/>.

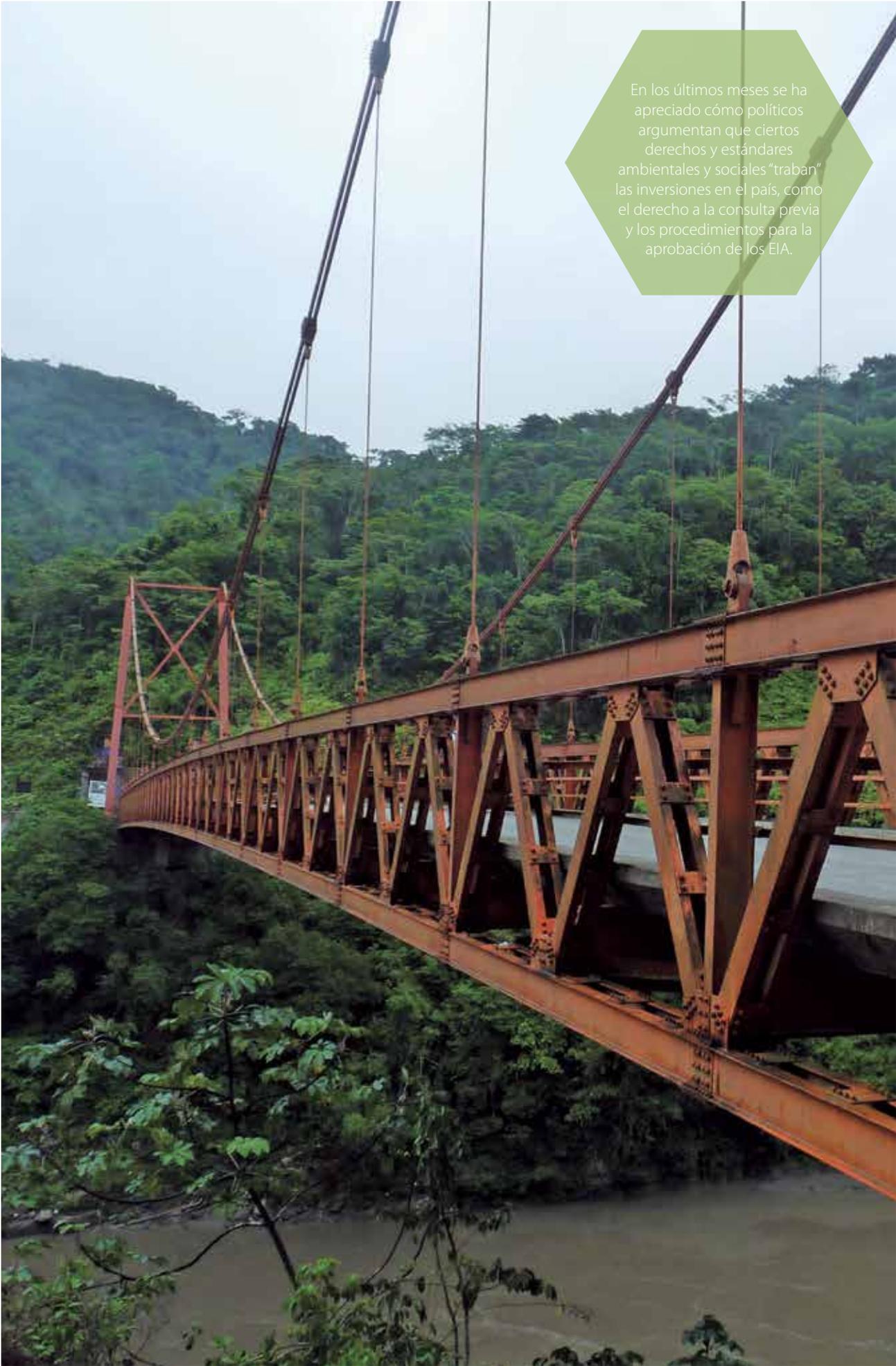
Iniciativa legislativa para la implementación de la transparencia en las industrias extractivas

El 10 de enero de 2012 se presentó en el Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 713/2011-CR, que propone una Ley de Transparencia y Acceso a la Información en las Industrias Extractivas de Recursos Naturales no Renovables. El objeto de la ley es contribuir a la transparencia de los flujos de pagos tributarios y no tributarios, de los contratos de concesión y del uso de los recursos provenientes de las actividades de las industrias extractivas de recursos naturales no renovables en el Perú, y dotar a la Comisión Multisectorial Permanente de EITI Perú (D.S. N° 028-2011-EM) de mecanismos eficaces para acceder a la información y transparentar los flujos de pagos y el empleo de los recursos obtenidos por el Estado de las industrias extractivas de recursos naturales no renovables.

El Proyecto de Ley N° 713-2011 obtuvo un dictamen favorable sustitutorio en la Comisión de Energía y Minas del Congreso en junio de 2012 y buscaba la aprobación de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera para su discusión en el Pleno. El 8 de mayo de 2013, la citada Comisión de Economía archivó el Proyecto de Ley que daría fuerza de ley a la Comisión Multisectorial Permanente EITI Perú para otorgarle mecanismos eficaces para cumplir sus fines. El Dictamen negativo de la Comisión de Economía no impide que el Proyecto de Ley sea nuevamente evaluado por dicha Comisión o que se discuta en el Pleno, debido a que cuenta con opinión favorable de la Comisión de Energía y Minas.

Al archivarse este Proyecto de Ley, existe el riesgo de que el proceso de buscar la máxima transparencia en nuestro país siga prolongándose y el Perú pierda su condición de país cumplidor en la EITI mundial. En ese sentido, ocho años después de haber iniciado en nuestro país la EITI, todavía quedan muchas empresas extractivas que se niegan a que la población conozca los pagos que cada una de ellas hace al Estado por concepto del impuesto a la renta u otros, lo cual las hace poco transparentes.





En los últimos meses se ha apreciado cómo políticos argumentan que ciertos derechos y estándares ambientales y sociales “traban” las inversiones en el país, como el derecho a la consulta previa y los procedimientos para la aprobación de los EIA.

COYUNTURA EN EL ÁMBITO ENERGÉTICO EN EL AÑO 2013

Nuestro país atraviesa un período de acentuación de la conflictividad social que va acompañado de las políticas y reformas que el gobierno viene implementando.

El caso de Conga evidenció dos visiones contrapuestas: por un lado la visión del Poder Ejecutivo de proseguir con un proyecto de inversión, y por otro la de los pobladores de Cajamarca que defendían el agua. Conflictos similares han ocurrido debido a las reformas en la Ley del Servicio Civil, la Ley Universitaria, la Ley del Sistema de Pensiones y a la “repartija” al interior del Congreso de la República para la elección a las autoridades de la Defensoría del Pueblo, del Banco Central de Reserva - BCR y del Tribunal Constitucional - TC. Asimismo, el Congreso atraviesa una crisis de representación por varias razones, como la ineficiencia en la creación de normas jurídicas importantes y la poca cultura parlamentaria de sus representantes, así como por los casos de corrupción y transfuguismo. Esto ha ocasionado que la población sienta una gran desconfianza hacia esta institución y la perciba como un órgano alejado de la problemática nacional.

En los últimos meses se ha apreciado cómo políticos argumentan que ciertos derechos y estándares ambientales y sociales “traban” las inversiones en el país, como el derecho a la consulta previa y los procedimientos para la aprobación de los EIA. Sin embargo, el país tiene la obligación de implementar el derecho a la consulta, pues en 1994 ratificó el Convenio 169 de la OIT, el cual entró en vigencia en 1995. Además, ha tenido un avance significativo en la regulación ambiental gracias a la aprobación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA (Ley N° 27446 y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 019-2009-MINAM) y el Servicio Nacional de Certificaciones Ambientales para las Inversiones Sostenibles – SENACE (Ley N° 29968 y su Cronograma de Implementación, aprobado por D.S. N° 003-2013-MINAM).

En abril de 2013, el presidente Ollanta Humala declaró que en la sierra no había pueblos indígenas sino comunidades campesinas³⁵. Luego, el MINEM indicó que no se aplicaría la consulta al caso Cañaris³⁶ y que se exoneraría de la consulta previa a catorce proyectos mineros importantes³⁷. Posteriormente, el ministro de Cultura pensó no publicar la Base de Datos de pueblos indígenas³⁸, alegando la demanda de inconstitucionalidad de diciembre de 2012 por una comunidad cusqueña contra la Directiva N° 03 -2012/MC, "Directiva que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios" (R.M. N° 202-2012-MC). Aunque el 25 de octubre de 2013 el MINCU publicó la base datos, aún se afirma que la consulta previa será caso por caso, conforme lo soliciten los pueblos indígenas³⁹.

En el transcurso de estos meses, el MINEM y personas cercanas al Ejecutivo han declarado en diversos medios periodísticos que no son pueblos indígenas quienes usan celulares⁴⁰. Sobre ello, es necesario indicar la falta de conocimiento que tienen las autoridades nacionales sobre los pueblos indígenas. De este modo, conviene especificar que el Convenio 169 de la OIT indica que los pueblos indígenas son aquellos que conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o *parte de ellas*⁴¹. Al respecto, en ningún texto del Convenio 169 se indica que la condición de pueblo indígena se encuentre supeditada al cálculo de grado en que estos pueblos conservan sus prácticas tradicionales⁴².

Se han producido otras declaraciones en torno al escenario de aprobación del EIA para la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo en el Lote 88 (Camisea) que pone en manifiesto la posición del Estado sobre el proyecto. El 9 de agosto de 2013, en el Día Internacional de los Pueblos Indígenas, apareció en el diario *Gestión* una nota que indicó que el ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, al consultársele por las advertencias a la ampliación del Lote 88 en la mencionada zona, dijo "no hay pueblos contactados, y donde no los hay, no hay que hacer consulta previa". Además, agregó que el MINEM espera que el MINCU emita ya su opinión con el fin de que Pluspetrol "pueda seguir con sus obras"⁴³. Esto evidenciaría que el Estado peruano viene empleando una visión que estaría negando la existencia de estos pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, y al mismo tiempo, que ya estaría tomada la decisión sobre el futuro de dicho EIA.

Estas constantes declaraciones y posiciones de los funcionarios encargados de dirigir las políticas nacionales de nuestro país siguen los mismos términos expresados en la publicación de dos artículos de Alan García, en su anterior gobierno: "El síndrome del perro del hortelano" y "Receta para acabar con el perro del hortelano", publicados en el diario *El Comercio* el 28 de octubre y el 25 de noviembre de 2007 respectivamente. En ellos, de igual forma, se trató de negar la existencia de pueblos indígenas y sus territorios ancestrales, así como la persistencia de sus cosmovisiones, además de promover inversiones extractivas en la Amazonía.

En ese sentido, el gobierno peruano viene promoviendo fuertemente el desarrollo de proyectos extractivos y de infraestructura: en la actualidad hay una serie de proyectos de hidrocarburos e hidroeléctricas que se encuentran en

El gobierno peruano viene promoviendo fuertemente el desarrollo de proyectos extractivos y de infraestructura: en la actualidad hay una serie de proyectos de hidrocarburos e hidroeléctricas que se encuentran en cartera

35 Ver declaraciones en nota de prensa de Servindi: "Ollanta reitera que espíritu de Ley de Consulta es darle voz solo a comunidades nativas". En: <http://servindi.org/actualidad/86489#more-86489>.

36 Ver: <http://www.larepublica.pe/25-03-2013/canaris-informe-del-minem-da-luz-verde-canariaco-desde-octubre-del-2012>.

37 Ver: <http://www.larepublica.pe/27-04-2013/14-proyectos-mineros-sin-consulta-previa>.

38 Nota de prensa del diario *La República*: "Gobierno retrocede y no publicará la Base de Datos de Pueblos Indígenas". En: <http://www.larepublica.pe/15-05-2013/gobierno-retrocede-y-no-publicara-la-base-de-datos-de-pueblos-indigenas>.

39 Ver: <http://www.elperuano.pe/Edicion/noticia-consulta-previa-sera-cada-proyecto-inversion-10267.aspx#.UoJvcnBFVm8>

40 Ver: <http://www.noticiasser.pe/19/06/2013/editorial/el-ministro-de-energia-y-minas-debe-irse>, <http://www.losandes.com.pe/Opinion/20130819/74074.html>.

41 Se eliminó voluntariamente el texto del antiguo Convenio 107 de la OIT, que indica que los pueblos indígenas "descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización" y "viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen."

42 Durante los trabajos preparatorios del Convenio 169 se precisó que "la aplicabilidad del convenio no debe estar supeditada a cálculos acerca del grado en que los grupos indígenas o tribales interesados conserven sus características tradicionales" (OIT 1987:36).

43 Ver: <http://servindi.org/actualidad/91779>.

cartera. Además, ha incrementado la aprobación de normativa que disminuye los estándares ambientales y sociales. Con ello nos referimos a la aprobación del D.S. N° 054-2013-PCM, “Aprueban disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos”, y el D.S. N° 060-2013-PCM “Aprueban disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada” en mayo de 2013.

Estos decretos restringen la rectoría del MINAM sobre el SEIA, debilitando la institucionalidad para la gestión ambiental del país. Los decretos aprobados estarían por encima de lo dispuesto por la Ley del SEIA y su Reglamento, en el cual se establece un sistema nacional, principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la evaluación ambiental que requieren ser aplicadas por las entidades públicas de los diferentes ámbitos de gobierno, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas ambientales nacionales (LOPE, artículos 43, 44 y 45). Además, el MINAM se encuentra en proceso de implementación del SENACE (cuya función es revisar y aprobar los EIA Detallados) y la aplicación del Ordenamiento Territorial⁴⁴.

Adicionalmente, se producen diversos cambios: se promueve la baja calidad del EIA, se debilita la capacidad institucional para revisar y evaluar los EIA, se reducen los estándares de participación ciudadana —que es el aspecto más importante en el proceso de la evaluación ambiental—, entre otros. Finalmente, los mecanismos de información y transparencia sobre los grandes proyectos de inversión vienen siendo deficientes, coadyuvando con ello en la generación de conflictos socioambientales.

44 En mayo de 2012 se aprobó la R.M. N° 135-2013-MINAM “Aprueban la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial”, y en octubre de 2013, mediante R.D. N° 07-2013-EF/63.01, el MEF aprobó “Lineamientos para la formulación de Proyectos de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial”, que respeta al MINAM como autoridad competente en el ordenamiento territorial.



La gobernanza energética es el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los actores en el sector energético.

MARCO CONCEPTUAL

4.1. Gobernabilidad y gobernanza enfocadas al sector energético

La gobernabilidad es un concepto amplio y tiene diversas aproximaciones, entre las cuales podemos distinguir cuatro.

La primera aproximación al concepto de gobernabilidad fue hecha por Crozier, Huntington y Watanuki (1975), quienes plantearon que la gobernabilidad era la distancia entre las demandas sociales y la capacidad de las instituciones públicas para satisfacerlas. Una segunda conceptualización de gobernabilidad fue dada por autores como Guillermo O'Donnell (1979) o Adam Przeworski (1988), quienes plantearon que la gobernabilidad se basaba en dos procesos: cuando se evitaba la autocracia y cuando se expandían los derechos y oportunidades de los ciudadanos (Prats 2003).

Una corriente que ha sido muy utilizada es la de las agencias internacionales y multilaterales, quienes utilizan el concepto para evaluar el grado de estabilidad de un sistema sociopolítico en función de determinadas reglas y fines. Esta aproximación no hace una conexión entre gobernabilidad, democracia y derechos humanos. Además, muchas veces se ha convertido en un discurso que ha legitimado la implementación de ciertas políticas internacionales de presión económica y política. Por último, durante la década de 1990, autoras como Renata Mayntz (2000), Adrienne Héritie (1999) o Fritz Scharpf (2000; 2001) abordaron el concepto de la gobernabilidad a través de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno y en la formulación e implementación de políticas por actores sociales con diferentes capacidades (*ibid.*).

A pesar de estas múltiples aproximaciones, la gobernabilidad debe ser entendida como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De ese modo, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico, es decir, de sus

capacidades para autorreforzarse (Prats 2001). Este proceso consta de tres principios fundamentales: la eficiencia (el gobierno cumple con sus objetivos), la legitimidad (reconocimiento de las decisiones de gobierno por parte de sus ciudadanos) y la estabilidad (ausencia de conflictos sociales y políticos) (DAR 2012).

Esta capacidad debe ser abordada desde dos enfoques: uno positivo y otro negativo. Desde la perspectiva positiva, se entiende la gobernabilidad como la capacidad de formular e implementar políticas. Desde la perspectiva negativa, la gobernabilidad implica la ausencia de conflictividad social. Sin embargo, este concepto no puede ser entendido sin el concepto de gobernanza, que es definido como aquel marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los actores estratégicos (*ibid.*)⁴⁵.

Es necesario distinguir gobernanza (entramado institucional) y gobernabilidad (capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional). Por ende, la gobernabilidad, como capacidad para gobernarse, es producto de la gobernanza, es decir, de la interacción entre actores estratégicos en determinadas reglas de juego (instituciones formales e informales). De forma más clara, la distinción entre ellas radica en que la primera representa las condiciones para generar políticas públicas en un contexto sin conflicto, mientras que la segunda es el instrumento mediante el cual se dan las políticas públicas.

Así, aunque ambos conceptos son diferentes, no son excluyentes sino complementarios. Ambos pertenecen a la nueva forma de enfocar la gestión del Estado y entre ambas debe existir una retroalimentación constante que conllevaría al fortalecimiento de las sociedades. La gobernabilidad y la gobernanza pueden existir en varios regímenes políticos y no todos los sistemas sociales gobernables funcionan sobre la base de la democracia. La gobernabilidad y la gobernanza se darán solo cuando la toma de decisiones de la autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un modelo democrático⁴⁶.

Dentro de los modelos democráticos, el “buen gobierno” busca alcanzar una gestión eficaz y eficiente entre las entidades públicas y organizaciones sociales, conduciendo las actividades económicas hacia la satisfacción del bienestar de los ciudadanos. Esto supone un Estado de Derecho con equidad, participación ciudadana, transparencia (libre circulación de la información y acceso de la mayoría) y responsabilidad de todos los actores, desde el nivel local hasta el nacional (*id.*:45-46).

Esta nueva forma de gobernar en conjunto con todos los actores de la sociedad y generando su participación en la toma de decisiones públicas es parte fundamental de la gobernanza. Con ello, la gobernanza se constituye como la forma óptima de tomar decisiones en el Estado, la capacidad para recoger las necesidades de la población y brindar soluciones por medio de políticas. Ante ello es necesario generar nuevas estructuras y procedimientos que se acomoden a la solución de los nuevos desafíos de la sociedad. En resumen, si la ejecución de políticas públicas es la principal forma de respuesta del Estado a las demandas y necesidades de la población, los enfoques comprendidos sobre la gobernabilidad y la gobernanza resultan trascendentes.

Finalmente, la gobernanza energética es el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los actores en el sector energético. Se enmarca en un proceso de toma de decisiones que incorpora la participación, la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas, así como las capacidades institucionales del Estado. Así, toda decisión política sobre políticas, proyectos de inversión, procesos de evaluación de impactos ambientales y ejecución de préstamos programáticos debe tener como fin la mejora de la calidad de vida de sus habitantes a través de procesos participativos de toma de decisiones y principios que permitan evaluar el proceso hacia el “buen gobierno” en el sector energético.

La transparencia es un elemento clave para el empoderamiento del Estado y la ciudadanía.

45 Los actores estratégicos son aquellos con poder de veto sobre una determinada política. Este poder puede proceder de aquellos que tienen el control de cargos o funciones públicas, de factores de producción, del control de la información y las ideas, de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras o de autoridad moral-religiosa.

46 Dahl (1991) establece estos atributos mínimos de toda democracia: (i) funcionarios electos; (ii) elecciones libres y justas; (iii) sufragio inclusivo; (iv) derecho a competir por cargos; (v) libertad de expresión; (vi) fuentes alternativas de información, y (vii) derecho de asociación.

Los principios que definen la gobernanza energética son los siguientes: (i) transparencia; (ii) planificación; (iii) capacidad de gestión; (iv) coordinación; (v) participación; (vi) rendición de cuentas; e (vii) integridad pública. Sin embargo, uno de los principios transversales para el “buen gobierno” en el sector energético es el principio de la transparencia. Este principio es fundamental para el desarrollo de las políticas, planes y programas en el ámbito energético, para los procesos de otorgamiento de derechos para concesiones de exploración y explotación de hidrocarburos e hidroeléctricas, para las evaluaciones de impacto ambiental y para la ejecución de préstamos programáticos.

4.2. La transparencia y el derecho de acceso a la información pública

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 y, a la vez, incluye la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos. Así, se compone de una doble vía: por un lado, el Estado hace pública la información correspondiente a sus acciones y decisiones; 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).

El acceso a la información es esencial para la participación en espacios de decisión y control/vigilancia del sector energético, y contribuye a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos y no únicamente reactivos en los asuntos públicos. Ello permite que se manifieste el principio de rendición de cuentas de los poderes públicos. En la medida en que los ciudadanos cuenten con información relevante, accesible, clara, comprensible, confiable, oportuna y de calidad estarán mejor preparados para actuar en función de sus intereses y necesidades, y a su vez, aprovecharán mejor las oportunidades de obtener servicios, velar por sus derechos, asumir sus deberes, negociar eficazmente y controlar las acciones del Estado y de los actores no estatales. Al mismo tiempo, la transparencia permite incrementar la legitimidad democrática de la administración y gestión pública (Bobadilla y Flores 2002:15-16).

Por otra parte, la información tiene que servir para alcanzar determinados fines, mejorar los desempeños y lograr resultados con menor incertidumbre y costos de transacción en la comunicación y toma de decisiones. El fortalecimiento de tecnologías de información y comunicación ayudan a este esfuerzo (*ibíd.*). Con ello, se refuerzan las capacidades estatales para la implementación de políticas públicas energéticas, la elaboración de los proyectos de inversión, los procesos de evaluación ambiental y la ejecución de préstamos programáticos, desempeñados con ética, honradez y participación.

En conclusión, los procesos de transparencia eficientes no solo son competencia de las entidades estatales, sino también del desarrollo organizativo de la propia población. Por ello, la transparencia está ligada, a su vez, a los otros principios de buena gobernanza para el sector energético: (i) planificación; (ii) capacidad de gestión; (iii) coordinación; (iv) participación; (v) rendición de cuentas; e (vi) integridad pública. La transparencia en todos los ámbitos refuerza las capacidades existentes, genera incentivos para la vigilancia ciudadana e incrementa el proceso de inclusión social y política.

4.3. Criterios para promover la gobernanza energética a través de la transparencia

4.3.1. Transparencia para la planificación

La planificación es un proceso organizado de toma de decisiones diseñado para lograr un objetivo en un determinado ámbito de la vida social, el cual comprende ejercicios de investigación y análisis para identificar los principales problemas, formulación de estrategias a seguir y la proyección de intervenciones o soluciones para lograr dicho fin. Este proceso se construye a través de un conjunto de resultados esperados, acciones, metas, indicadores, fuentes de verificación y supuestos necesarios para lograr el objetivo trazado.

Este proceso es importante en nuestro país para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos públicos, pues conlleva a la optimización de la acción del Estado en su fin de conseguir mayor bienestar social⁴⁷. La principal virtud de este principio es su eficacia para disminuir la ambigüedad que genera la indecisión, de lo contrario se formarían zonas de incertidumbre que pueden ser utilizadas para justificar actos deshonestos, quebrar los entornos de confianza y reducir la estabilidad o cohesión grupal. A mayor incertidumbre, menor formalidad en dicho proceso y mayor posibilidad de aparición de situaciones conflictivas, preferencia al planeamiento de corto plazo e ineficiencia. La única manera de combatir ello es a través de equipos de planeamiento y análisis, que integren la adaptación al medio (Crozier 1969; March *et al.* 1997).

La planificación en el sector energético significa la institucionalización de un proceso de toma de decisiones que contemple etapas específicas en la gestión de las políticas, planes y programas energéticos con el acompañamiento de evaluaciones ambientales estratégicas, en el otorgamiento de derechos para las concesiones de hidrocarburos e hidroeléctricas, para los procesos de evaluación de estudios de impacto ambiental y la ejecución de préstamos programáticos. Es fundamental la participación activa de la población en las etapas de elaboración, implementación, seguimiento y evaluación, pues produce el empoderamiento ciudadano y del mismo Estado. Por ello, la planificación se relaciona íntimamente con los propósitos de desarrollo del país, por lo que tiene que darse de manera reiterada a partir del aprendizaje de los resultados.

4.3.2. Transparencia para la capacidad de gestión

La capacidad de gestión del Estado se expresa en el desarrollo de recursos humanos, fortalecimiento organizacional y la mejora de la estructura institucional (instituciones y sistema político-legal) a través de la evidencia de su desempeño o implementación. Ello debe estar acompañado de toma de decisiones participativas, la coordinación con los diferentes niveles de gobierno y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Este proceso se fortalece con la capacidad organizativa ciudadana de empoderamiento colectivo para dirigir su propio desarrollo (DAR 2012).

El objetivo principal de la capacidad de gestión del Estado en el marco de explotación de recursos naturales en el sector energético debería ser la generación de un desarrollo sostenible, que implique aprovechar las oportunidades políticas, movilizar recursos y la creación de discursos que permitan el éxito del objetivo trazado. De este modo, los elementos políticos van a estar guiados por adecuadas reglas de juego (instituciones formales e informales) y la movilización de recursos implica el uso de capitales, estructuras, redes y estrategias. Los discursos van a estar definidos por la conciencia de los individuos sobre los problemas que afectan su vida social, la identificación de actividades claras para lograr el objetivo y una adecuada forma de generar impactos en los demás actores sociales (Gómez 2001; 2002).

En el sector energético, la capacidad de gestión es el conjunto de las actividades humanas para el logro de un desarrollo ambientalmente sostenible. En ese sentido, forman parte los actos normativos y políticos que van desde la formulación de la política energética hasta la realización de acciones específicas que tienen ese propósito. Así, el desarrollo de capacidades de gestión resulta de vital importancia, de tal manera que cada miembro del sector encuentre claramente definido cuál es el rol que debe cumplir para el manejo de las actividades energéticas. El desarrollo del capital social a través de la organización de la sociedad civil y de la población es fundamental para lograrlo.

4.3.3. Transparencia para la coordinación

La coordinación se presenta como la acción de concertar medios y esfuerzos entre diversas partes para alcanzar un objetivo común a partir del trabajo conjunto. En nuestro país, este tipo de mecanismo es necesario en los tres niveles de gobierno, entre los sectores y al interior de los sectores con el fin de plantear estrategias integrales de solución a las problemáticas. Así, se convierte en un desafío, ya que requiere una coordinación horizontal y vertical (Mintzberg 1984; Stein *et al.* 2006; Allison 1992).

47 Es necesario indicar que no existe definición de programa en la normativa nacional. Sin embargo, para la definición de políticas y planes se puede revisar el TUO. de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (D.S. N° 304-2012-EF); Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N° 27293); Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (D.Leg. N° 1088).

En el país, el acceso a la información pública, la transparencia y los mecanismos de coordinación son deficientes en la implementación de PPP (políticas, planes y programas), en los proyectos de inversión, en las evaluaciones ambientales y en la ejecución de préstamos programáticos, coadyuvando a la generación de conflictos socioambientales. Por ello, la coordinación en el Perú supone un reto aún pendiente, pues el proceso de descentralización está en curso y aún no terminan de precisarse los roles, responsabilidades y recursos de los diferentes gobiernos subnacionales. Esto supone también una nueva organización dentro de los sectores y entre los sectores para poder implementar mecanismos de coordinación eficientes.

En el sector energético es fundamental que en cada espacio de coordinación se considere la participación de la ciudadanía para que brinde sus comentarios, críticas y aportes. Además, la coordinación supone la creación de espacios de concertación, lo que posteriormente permitirá el seguimiento de los actores participantes de las actividades y decisiones al interior de estos espacios, así como la vigilancia sobre la implementación de los acuerdos. La coordinación se vuelve un principio básico para la toma de decisiones, la elaboración de políticas, la implementación de proyectos de inversión, procesos de evaluaciones ambientales y préstamos programáticos, lo cual implica un proceso de aprendizaje constante.

En el sector energético es fundamental que en cada espacio de coordinación se considere la participación de la ciudadanía para que brinde sus comentarios, críticas y aportes.

4.3.4. Transparencia para la participación

La participación se refiere a la creación de incentivos que amplíen el acceso de diversas poblaciones a los procesos de decisión política que los afecten y la eliminación de obstáculos institucionales que permitan una inclusión social. Ello promoverá el derecho fundamental a la participación en espacios decisorios de debate, consulta y rendición de cuentas sobre asuntos públicos. Al mismo tiempo, los ciudadanos participan en estos espacios con el fin de poder incidir en ellos, con la expectativa de que aquellas decisiones finales representen sus intereses. Este tipo de principios garantiza la inserción ciudadana en el sistema económico y en el ordenamiento político institucional, así como el reconocimiento y respeto por las prácticas culturales (Defensoría del Pueblo 2010, 2010a, 2012; Bobadilla y Flores 2002:16-17).

Para ello, se promueven mecanismos de participación eficientes para que los ciudadanos aprovechen de manera eficaz las oportunidades sociales, económicas y políticas para la contribución de su calidad de vida. Esto implica el ejercicio de derechos, pero también de deberes, asumiendo las posibles consecuencias de los actos. Los mecanismos que favorecen este proceso deben ser efectivamente implementados, prácticos, vinculantes, continuos y fluidos para poder establecer alianzas, compartir información e interactuar en todas las etapas del proceso que se esté implementando, con el fin de beneficiar a todas las partes (*ibid.*). En nuestro país es importante que las políticas, a través de estos mecanismos, alienten la autonomía de la población para lograr su empoderamiento y el refuerzo de las capacidades estatales.

En el sector energético, la creación de condiciones para que los grupos o personas puedan acceder a espacios, dimensiones y recursos considerados necesarios e importantes para su desarrollo humano es un aspecto fundamental para el empoderamiento de la ciudadanía y el Estado. Las políticas públicas y los proyectos de inversión deben ser percibidos como legítimos por la ciudadanía para garantizar su efectividad, ya que esta, al ser copártcipe de la gestión del Estado, tomará como suyas dichas acciones. Esto genera mayor transparencia en las acciones del Estado y de los actores privados, contribuyendo a la estabilidad social. La participación como proceso que implica dar a conocer planteamientos, recoger opiniones y evidenciar su incorporación en los procesos de toma de decisión en marcha es un reto que tiene que ser asumido por el Estado y la ciudadanía.

4.3.5. Transparencia para la rendición de cuentas

Este principio permite reducir los peligros del gobierno de la mayoría en las democracias y garantizar los derechos de las minorías. En general, fortalece los derechos fundamentales y la atención de demandas. En primer lugar, se basa en ejercicios horizontales de responsabilidad interna de las instituciones del Estado; en segundo lugar, en ejercicios verticales de rendiciones del Estado a la ciudadanía. Para ello, no solo se necesita la transparencia de las instituciones públicas, sino también la preocupación de la sociedad civil por ejercer un seguimiento a la eficiencia, equidad y eficacia de las políticas, acciones y el uso de fondos estatales para el logro de los resultados planificados. La rendición de cuentas refuerza la vigilancia ciudadana sobre las autoridades e instituciones públicas, por lo que la ciudadanía contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad pública (Bobadilla y Flores 2002:17).

Esta práctica también debe ejercerse al interior de las diferentes agrupaciones, como organizaciones de base, sindicatos, organizaciones indígenas, ONG, cooperación internacional y empresas privadas. Eso significa que las instituciones públicas, la sociedad civil y las empresas privadas tienen la obligación de generar mecanismos de rendición de cuentas con el fin de lograr el bienestar social. En síntesis, cada actor social tiene que implementar este principio de forma horizontal y vertical; de igual forma, no solo internamente sino también hacia los demás ciudadanos (*ibíd.*). En nuestro país, es fundamental que se implementen mecanismos de rendición de cuentas para elevar la confianza en las instituciones públicas y para que los ciudadanos sean actores activos en la construcción de un Estado democrático.

En el sector energético este principio se convierte en una demanda que todo funcionario público debe responder por las implicancias de las decisiones y acciones que realiza en el ejercicio del poder que se le ha delegado. Ello obliga a que tales decisiones y acciones respondan al interés de la ciudadanía, y al mismo tiempo, exige un proceso de transparencia en la creación de las políticas integradas por evaluaciones ambientales estratégicas, en el otorgamiento de derechos para concesiones de hidrocarburos e hidroeléctricas, en los procesos de evaluación de impactos ambientales y en la ejecución de préstamos programáticos.

4.3.6. Transparencia para la integridad pública

Este concepto hace referencia a la ética y la lucha anticorrupción en los países. Las reformas en la gestión pública han afectado el comportamiento ético y han tendido a difuminar la frontera entre lo público y privado. La mayor libertad de acción no se vuelve un problema ético cuando es reflejo de innovación. Sin embargo, se convierte en uno cuando la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas, la coordinación estatal y la participación ciudadana no han avanzado al mismo nivel que el ejercicio de la autoridad, logrando que se creen espacios y redes de comportamientos irregulares en las instituciones públicas (Ormond y Löffler 1999).

Aun cuando la corrupción puede desarrollarse en escenarios clandestinos, sus efectos son nocivos para la gobernabilidad del país, la confianza en sus instituciones y el respeto por los derechos de los ciudadanos, en especial de aquellos que menos recursos tienen. Por ello, resulta necesario que se sumen esfuerzos al camino que ha emprendido el Estado en la lucha contra la corrupción en el marco de la Política Nacional de Modernización del Estado al 2021 y su Plan de Implementación 2013-2016, el Plan Acción del Perú 2012-2013 como parte de su integración a la "Alianza para una Sociedad de Gobierno Abierto" y el Plan Nacional Anticorrupción 2012-2016. En ese sentido, se debe promover una ética en la función pública que regule los principios, deberes y prohibiciones en las instituciones del Estado para fortalecer el enfoque preventivo de la lucha anticorrupción.

En el sector energético, la generación de corrupción en los proyectos de inversión y ejecución de las políticas públicas tiene diferentes causales. Una de ellas es el incremento de la libertad discrecional en las instituciones competentes y sus funcionarios, evidenciando en muchos casos que los valores económicos están por encima de los derechos ciudadanos. En ese sentido, es importante fortalecer la integridad pública a través de espacios como la EITI y elevar los estándares del Plan del Sector Energía y Minas de Lucha contra la Corrupción 2013. El incremento de los intercambios entre los sectores público y privado plantea numerosos dilemas que tienen que ser asumidos.



Las organizaciones públicas están obligadas por Ley a brindar información relevante, confiable, accesible, oportuna, clara y comprensible.

METODOLOGÍA

El Diagnóstico 2013: Transparencia en el sector energético peruano contiene una metodología que tiene como finalidad medir los niveles de transparencia y acceso a la información pública en los organismos públicos con competencia directa e indirecta en el sector energético.

A través de 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 en el ejercicio de las funciones de transparencia y acceso a la información en las instituciones, en la planificación de políticas, planes y programas, en el otorgamiento de derechos de hidrocarburos e hidroeléctricas, en los procesos de evaluación de estudios ambientales y en los préstamos programáticos del sector.

5.1. Diseño y validación de la metodología

El citado *Diagnóstico 2013* está compuesto por siete matrices generales y diferentes, cada una contiene un conjunto de indicadores y medios de verificación que permitirán evaluar y monitorear la situación actual en el año 2013 (período del semestre de enero a junio) de la transparencia y acceso a la información pública de los organismos públicos con competencias directas y indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos.

La recolección de datos, sistematización y análisis de los mismos se realizará sobre la base de la información disponible y preguntas objetivas a las entidades públicas referentes a la disponibilidad de la información en los portales de transparencia, en el proceso de acceso a la información pública y en la gobernanza del sector energético, durante los meses de evaluación. Esta metodología presenta una innovación respecto de la evaluación de la transparencia y su vinculación con el concepto de gobernanza energética. Así, en primer lugar, se evalúa la transparencia y el acceso a la información pública como principios diferenciados. En segundo lugar, se evalúa la transparencia y el acceso a la información en las políticas, planes y programas - PPP, en

el otorgamiento de derechos de hidrocarburos y de la actividad de generación de centrales hidroeléctricas, en los procesos de evaluación ambiental y en los préstamos programáticos al sector, bajo los principios (i) planificación; (ii) capacidad de gestión; (iii) coordinación; (iv) participación; (v) rendición de cuentas, e (vi) integridad pública.

En el análisis de la PPP se aborda el caso de la planificación energética, a través del proceso de elaboración del Plan Energético Nacional 2013 - 2022 y su vinculación con otros planes y políticas del sector. En el análisis del proceso de otorgamiento de derechos para hidrocarburos se aborda el caso de la licitación en el Lote 192 (ex 1AB) y para el otorgamiento de derechos para centrales hidroeléctricas se aborda el caso de la central hidroeléctrica de Inambari. En el análisis de los procesos de evaluación de los EIA en hidrocarburos se aborda el caso del EIA para la Ampliación del Programa Exploración y Desarrollo del Lote 88 y para hidroeléctricas el caso Inambari. Finalmente, para el análisis de préstamos programáticos se aborda el préstamo NUMES.

Las matrices individuales que componen el Diagnóstico 2013 son las siguientes:

1. Matriz de evaluación de portales de transparencia de los organismos públicos con competencias directas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos en el Perú.
2. Matriz de evaluación de portales de transparencia de los organismos públicos con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos en el Perú.
3. Matriz de evaluación del proceso de acceso a la información pública en los organismos públicos con competencias directas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos en el Perú.
4. Matriz de evaluación del proceso de acceso a la información pública en los organismos públicos con competencias indirectas en gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos en el Perú.
5. Matriz de transparencia para la gobernanza en el sector energético en políticas, planes y programas en los organismos públicos competentes.
6. Matriz de transparencia para la gobernanza en el sector energético en el otorgamiento de derechos de hidrocarburos en los organismos públicos competentes.
7. Matriz de transparencia para la gobernanza en el sector energético en el otorgamiento de derechos de la actividad de generación de centrales hidroeléctricas en los organismos públicos competentes.
8. Matriz de transparencia para la gobernanza en el sector energético en procesos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental - EIA para hidrocarburos e hidroeléctricas en los organismos públicos competentes.
9. Matriz de transparencia para la gobernanza en el sector energético en procesos de préstamos programáticos en los organismos públicos competentes.

Antes de la elaboración del *Diagnóstico 2013*, se ha realizado un proceso de validación de indicadores de las matrices a través de reuniones con entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de estas reuniones fue presentar los indicadores bajo los cuales se desarrolla el *Diagnóstico 2013*, y recoger los aportes y observaciones.

En ese sentido, durante los meses de julio y agosto de 2013 se programaron reuniones con las entidades nacionales con competencia directa e indirecta en el sector energético, entidades nacionales que desarrollan el tema de transparencia y acceso a la información (PCM, Defensoría del Pueblo) y organizaciones de la sociedad civil. Se ha producido una ficha de registro por cada reunión. Una vez concluidas las reuniones propuestas, se realizaron los cambios necesarios a las matrices y las actualizaciones necesarias a esta metodología.

5.2. Recolección y sistematización de la información

5.2.1. Matrices de portales de transparencia

Este instrumento tiene la finalidad de obtener una lectura objetiva de la actualización anual de los portales de transparencia (institucional y estándar) de los organismos públicos con competencia directa e indirecta en el sector energético durante el período de evaluación. Como se ha explicado, el *Diagnóstico 2013* refleja el estado de la transparencia y acceso a la información pública en el sector energético peruano, en particular en el primer semestre del año. La transparencia es una actividad dinámica, pues requiere la actualización permanente de la información generada por la entidad. Así, las matrices 1 y 2 consideran la evaluación de los portales de transparencia en el período del primer semestre del año.

La recopilación de información para las matrices 1 y 2 referentes a portales de transparencia se realiza en el mes de julio, para identificar la existencia de la disponibilidad de información de los organismos públicos con competencia directa e indirecta en el sector energético. Esta información ayudará a identificar el cumplimiento de legislación sobre la información que debe ser publicada en los portales de transparencia y la eficacia/calidad de la información publicada por las entidades.

Objetivo

Evaluar el cumplimiento del D.S. N° 043-2003-PCM, TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806); el D.S. N° 063 -2010-PCM, que aprueba la implementación de los Portales de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública; la R.M. N° 200-2010-PCM, que aprueba la Directiva N° 001-2010-PCM/SGP, "Lineamientos para la Implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública"; la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales; la R.M. N° 203-2012-PCM, que modifican Directiva N° 01-2010-PCM/SGP, "Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública".

Indicadores

Los indicadores de las matrices 1 y 2 se han elaborado a partir del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Directiva N° 001-2010-PCM/SGP, las cuales establecen la obligatoriedad de contar con cierta información disponible a través de los Portales de Transparencia Institucional - PTI y los Portales de Transparencia Estándar - PTS, respectivamente, así como a partir de la R.M. N° 203-2012-PCM, que modifica el artículo 10 de la Directiva N° 01-2010-PCM/SGP, "Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública", con lo cual los PTS pasan a tener de nueve a diez rubros temáticos con información específica. En la evaluación no se ha considerado 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) aprobado el 14 de junio de 2013, pues las instituciones aún se encuentran en proceso de implementación de dicha norma.

Instituciones evaluadas

Matriz 1: Organismos públicos con competencias directas en gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos en el Perú

- Ministerio de Energía y Minas - MINEM
- PERUPETRO S.A.
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN
- Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A.
- Empresa Electricidad del Perú - ELECTROPERU S.A.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN
- Ministerio del Ambiente - MINAM
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
- Gobierno Regional de Loreto - GR Loreto
- Gobierno Regional de Cusco - GR Cusco

Matriz 2: Organismos públicos con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos en el Perú

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

Período de evaluación

- Única evaluación: se realizó durante todo el mes de julio de 2013 y evaluó la disponibilidad de información actualizada al primer semestre de 2013 (enero-junio).

Procedimiento

- (i) Selección de información: consignada en la columna de indicadores y unidad de medida.
- (ii) Búsqueda de la información en espacios virtuales:
 - a. Todos los indicadores en el portal del Estado peruano - PTS.
 - b. Todos los indicadores y la existencia del Portal de Transparencia adecuado al PTS en el portal web institucional - PWI.
- (iii) Registro de la información:
 - a. Nombre del evaluador: en iniciales.
 - b. Fecha de evaluación: DD/MM/AA.
 - c. Número de clics utilizados para llegar a la información: se contará el número de clics a partir de los PTS o de la página de inicio de los PWI hasta llegar a la información buscada.
 - d. Existencia de la información:
 - Sí: cuando existe la información buscada de forma completa y está actualizada hasta el semestre de evaluación correspondiente.
 - No: cuando no existe la información buscada.
 - Incompleta (IC): cuando la información buscada se encuentra inconclusa, incompleta, desactualizada o se muestra el documento de forma parcial.
 - Casos especiales: en el supuesto de que la entidad no cuente o no haya desarrollado el indicador buscado; para otorgar una calificación, la entidad debe haber informado de la inexistencia de este indicador.
- (iv) Soporte de la información:

Se guardará un archivo por cada institución evaluada en la que se capture la imagen de las páginas evaluadas y su link, como respaldo de lo registrado en la matriz.
- (v) De las agendas ministeriales:

La actualización de las agendas ministeriales tendrá una tolerancia de dos días de retraso para considerar que sí existe esta información; de lo contrario, se las considerará como información incompleta (de tres a treinta días de retraso). Asimismo, si no existe el registro de agenda hasta pasado un mes anterior (o más), se considerará que esta información *no* existe.

5.2.2. Matrices de procesos de acceso a la información pública

Este instrumento tiene la finalidad de obtener una lectura objetiva del cumplimiento de la legislación sobre los procesos de accesos a la información de los organismos públicos con competencia directa e indirecta en el sector energético, así como su capacidad de respuesta de las mismas solicitudes de acceso a la información, durante el período de evaluación. Como el *Diagnóstico 2013* refleja el estado de la transparencia y acceso a la información pública en el sector energético peruano en el período de un año, en particular en el primer semestre del 2013, las matrices 3 y 4 consideran la evaluación del proceso de acceso a la información pública en el período del primer semestre del año.

La recopilación de información para las matrices 3 y 4 referentes a procesos de acceso a la información pública se realizó en el mes de agosto, para identificar la existencia de la disponibilidad de información de los organismos públicos. Esta información ayudará a identificar el cumplimiento de legislación sobre el acceso a la información pública; de igual manera, permitirá identificar la efectividad y calidad de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública de las entidades.

Objetivo

Evaluar el proceso de acceso a la información pública en el marco del D.S. N° 043-2003-PCM, TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806), el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por D.S. N° 072-2003-PCM y los mecanismos de acceso a la información pública que ha implementado la entidad con el fin de brindar un mejor servicio, así como la efectividad y calidad de la información pública solicitada.

Indicadores

Los indicadores de la Matriz 3 y 4 fueron elaborados en el marco del D.S. N° 043-2003-PCM, TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806), el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por D.S. N° 072-2003-PCM, no se ha considerado en la evaluación el D.S. N° 070-2013-PCM que modifica dicho Reglamento aprobado el 14 de junio de 2013. Los indicadores son criterios objetivos basados en los instrumentos de gestión con los que cuenta la institución para registrar las solicitudes de acceso a la información pública de los ciudadanos. El indicador de efectividad de la información se ha basado en el período en que la entidad tarda en responder las solicitudes de acceso a la información y el indicador de la calidad de la información se ha basado en la verificación de las respuestas de la entidad.

Instituciones evaluadas

Matriz 3: Organismos públicos con competencias directas en gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos en el Perú

- Ministerio de Energía y Minas - MINEM
- PERUPETRO S.A
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN
- Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A.
- Empresa Electricidad del Perú - ELECTROPERU S.A.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN
- Ministerio del Ambiente - MINAM
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
- Gobierno Regional de Loreto - GOREL
- Gobierno Regional de Cusco - GORECU

Matriz 4: Organismos públicos con competencias indirectas en la gestión, promoción uso y evaluación de los recursos energéticos en el Perú

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

Procedimiento

La información registrada en los indicadores será solicitada, en primer lugar, a través de las solicitudes de acceso a la información pública establecidas al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Además, la información que no es posible responder se requerirá a través de una reunión informativa por no ajustarse a lo estipulado por la Ley mencionada. Para ello, se elaborará una ficha para el registro de las reuniones.

A través de formatos de acceso a la información pública

Determinación del formato y envío de solicitud

Se ha definido como mecanismo para solicitar la información una carta a las entidades competentes directas o indirectas en el sector energético. Esta determinación del formato se basa en el D.S. N° 070-2013-PCM que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por D.S. N° 072-2003-PCM, que indica que el uso del formato de solicitud de acceso a la información pública es opcional para el solicitante. En ese sentido, se han realizado los siguientes pasos para el envío de las solicitudes:

- (i) Se ha elaborado el medio para solicitar la información basada en los indicadores correspondientes de las matrices 3 y 4.
- (ii) La información se ha solicitado a las instituciones seleccionadas para evaluar en cada matriz mediante copia u otro instrumento.
- (iii) Se tomará nota de los siguiente datos:
 - a. Fecha de envío de la solicitud
 - b. Fecha de recepción de la solicitud por la entidad
 - c. Número de registro de solicitud o número de carta

Seguimiento de la solicitud

- (i) Se buscará en el PWI si existe un mecanismo para hacer seguimiento al trámite a través del número de registro de la solicitud.
- (ii) El tiempo de espera de la respuesta será el que establezca la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Además, se realizará el seguimiento al documento vía telefónica para conocer el avance de la solicitud en la entidad.

Levantamiento de información y llenado de matrices

- (i) La información de búsqueda será la consignada en la columna de indicadores y unidad de medida.
- (ii) Registro de la información:
 - Nombre del evaluador: iniciales.
 - Fecha de evaluación: DD/MM/AA
- (iii) Registro las siguientes fechas:
 - Fecha de presentación de la solicitud.
 - Fecha de vencimiento de la solicitud.
 - Fecha de reiteración de la solicitud, si la hubiera.
 - Fecha de entrega de la información, así como las veces que se realizaron llamadas telefónicas para gestionar la solicitud. Adicionalmente, se consignará si la fecha de respuesta de la solicitud corresponde dentro o fuera del plazo, para determinar la efectividad del proceso de respuesta de solicitudes de acceso a la información.
- (iv) Lectura y verificación que las respuestas correspondan con la información solicitada.

Se consignará la información de la siguiente manera:

 - *Sí*: De tener la información solicitada y habiendo enviado 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.
 - *Incompleta (IP)*: Si la institución envía información parcial, desordenada o confusa.
 - *No corresponde (NCOR)*: Si la información enviada es distinta de lo solicitado.

- *No responde (NRESP)*: Si no se obtiene la información solicitada de la institución. Este supuesto se enmarca en el caso que la institución haya omitido responder uno de los requerimientos de la información solicitada.
- *No contesta (NCON)*: Si pasado el tiempo del plazo legal y el plazo de ampliación legal, más un tiempo adicional otorgado para el presente trabajo (1 de agosto de 2013 al 1 de setiembre de 2013), no se obtiene respuesta alguna de la entidad.

A través de reuniones informativas

Proceso de solicitud de reuniones informativas

- Identificar el nombre del responsable de transparencia de las entidades monitoreadas, tanto de acceso a la información como del portal de transparencia, a quien(es) se cursará la solicitud de reunión informativa.
- Elaborar las cartas solicitando una reunión para abordar aspectos relativos al proceso de acceso a la información pública. El período de reuniones se ha programado para los meses de agosto y setiembre.

Llenado de matrices

- La información recopilada en la reunión informativa con los funcionarios responsables de transparencia y acceso a la información pública será aquella en la que no se ha obtenido respuesta mediante las solicitudes de acceso a la información o quedan dudas sobre ello. Con las respuestas de los funcionarios se llenarán las matrices de la siguiente manera:
 - *Sí*: De tener la información solicitada y con el documento enviado 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.
 - *Incompleta (IP)*: El mecanismo o documento está implementado en forma parcial.
 - *No concede entrevista (NENT)*: Si nuestra solicitud de reunión no ha sido contestada.

La información recopilada a través de reuniones informativas con los funcionarios responsables de acceso a la información pública de las entidades públicas con competencias directas e indirectas en el sector energético ha sido la información que no ha sido contestada por las entidades a través de las solicitudes de información y otra adicional para contrastar la información brindada por documento oficial.

Una vez llenado este proceso, se procedió a verificar la *eficacia* y la *calidad* de la información brindada por las entidades. Los criterios utilizados respecto de la eficacia de la información versan sobre la contabilidad del número de días que les tomó responder las solicitudes enviadas por nuestra institución, así como la información proporcionada por la propia entidad pública u otros medios. En relación con la evaluación de la *calidad* de la información proporcionada por las entidades, se verifica si la información remitida es completa, incompleta, no cuenta con la información, no corresponde o no responde.

5.2.3. Matrices de transparencia para la gobernanza energética

Este instrumento tiene la finalidad de obtener información sobre la transparencia en las PPP; los procesos de otorgamiento de derechos de hidrocarburos y en la actividad de generación de centrales hidroeléctricas; los procesos de evaluación ambiental y en los préstamos programáticos en los organismos públicos con competencia directa del sector energético. Se evalúan criterios de la gobernanza asociados a la transparencia: planificación, capacidad de gestión, coordinación, participación, rendición de cuentas e integridad pública.

Para el análisis de transparencia para la gobernanza en PPP se aborda el proceso de planificación energética, para el otorgamiento de derechos para hidrocarburos se aborda la licitación del Lote 192 (ex 1AB) y para centrales hidroeléctricas el caso de Inambari, en las evaluaciones ambientales en hidrocarburos se aborda la Ampliación del Programa Exploración y Desarrollo del Lote 88 y para hidroeléctricas el caso Inambari, y en los préstamos programáticos se aborda el préstamo NUMES.

Como el *Diagnóstico 2013* refleja el estado de la transparencia y acceso a la información pública en el sector energético peruano en un período en particular, las matrices 5, 6, 7, 8 y 9 consideran la evaluación de la transparencia para la gobernanza hasta el tercer trimestre del año. La recopilación de información para las matrices se realizó en los meses de agosto y setiembre, para identificar la existencia de la disponibilidad de información de los organismos públicos respecto de las áreas de evaluación. Asimismo, se ha relacionado estas áreas de evaluación con la “Política de Estado N° 19: desarrollo sostenible y gestión ambiental” y la “Política de Estado N° 5: gobierno en función de objetivos con planeamiento, prospectiva nacional y procedimientos transparentes” del Acuerdo Nacional, así como con el “Eje Estratégico Nacional 3: Estado y gobernabilidad” y el “Eje Estratégico Nacional 6: Recursos naturales y ambiente” del Plan Bicentenario del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN.

Objetivo

Evaluar la disponibilidad de aquella información que es considerada relevante para las cuatro áreas importantes en la gestión de los recursos energéticos: PPP, otorgamiento de derechos de hidrocarburos, otorgamiento de derechos de la actividad de generación de centrales hidroeléctricas, procesos de evaluación ambiental y préstamos programáticos. Del mismo modo, se busca evaluar cuál es la entidad que tiene a su cargo la obligación de generar mayor información relacionada con los recursos energéticos y si cumple con brindar la mayor accesibilidad posible a esta.

Indicadores

Los indicadores fueron elaborados a partir de la información registrada en los dispositivos legales correspondientes a las cinco áreas de evaluación del sector energético. Respecto del proceso de planificación de PPP de los recursos energéticos, son las disposiciones establecidas en el Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario, otras normas nacionales referidas a la participación ciudadana, la ética de los funcionarios públicos, la lucha contra la corrupción, el proceso de descentralización, la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 008-2005-PCM.

En relación con las disposiciones legales respecto del otorgamiento de derechos de hidrocarburos, se ha usado como referencia el TUO de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (Ley N° 26221) aprobado por D.S. N° 042-2005-EM, la Ley de Organización y Funciones de PERUPETRO (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 cuanto a las disposiciones legales sobre el otorgamiento de derechos para la actividad de generación de centrales 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 de 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) y los Lineamientos para la Participación Ciudadana en Actividades Eléctricas (R.M. N° 223-2010-MEM/DM).

En relación con los indicadores y unidades de medida de evaluación para la transparencia en los préstamos programáticos en el sector energético, se ha procedido elaborarlos a partir de las disposiciones legales sobre la transparencia y acceso a la información e incorpora los indicadores de planificación, capacidad de gestión, coordinación, participación, rendición de cuentas e integridad pública establecidos en función de las necesidades de los actores del sector energético.

Instituciones evaluadas

Las instituciones que serán evaluadas serán las que tengan el mandato legal de generar la información que se desea identificar en las matrices sobre transparencia en PPP, otorgamiento de derechos en hidrocarburos, otorgamiento de derechos en la actividad de generación de centrales hidroeléctricas, en los procesos de evaluación ambiental y en los préstamos programáticos del sector energético.

Procedimiento

Las cinco matrices de transparencia para la gobernanza energética cuentan con cuatro rubros para corroborar la existencia de la información: (i) disposiciones legales (obligatorio para todos los indicadores); (ii) PWI; (iii) solicitud de acceso a la información pública, y (iv) reuniones informativas. Los indicadores y unidades de medida serán llenados por cada buscador.

Por cada indicador se busca(n) la(s) norma(s) que otorga(n) la obligatoriedad de existencia de la información y la institución responsable de ella. Esta información será registrada en el rubro: *Dispositivos legales*. Luego de ello, se realiza la búsqueda por descarte, verificación y registro de la información en los otros tres rubros: *Portal web institucional*, *Solicitud de acceso a la información pública* y *Reuniones informativas*. De este modo, se llena la información de la siguiente forma:

- Portal web institucional
 - Buscar la información a través del buscador de la página de inicio y hasta el tercer nivel⁴⁸.
- Solicitudes de acceso a la información pública
 - Se realiza el procedimiento establecido en la matriz de procesos de acceso a la información pública para definir el formato y envío de solicitud.
- Reuniones informativas
 - Solicitud de reunión con el(los) responsable(s) de transparencia y acceso a la información pública para conseguir la información.

Luego de ello, se sistematiza la información en la columna "Existencia de la información", dividida en los rubros establecidos para registrar la información, más las secciones "Conocimiento" y "Resultado". En la columna se marca con una "X" el rubro en el que se ha encontrado la información. En el caso que no se haya podido encontrar la información para ninguno de los rubros, se indicará que se tiene conocimiento de su existencia en la sección "Conocimiento", supuesto que se realizará como último recurso. Finalmente, se registra si existe, no existe o está incompleta la información buscada en la sección "Resultado".

5.3. Verificación final y redacción del Diagnóstico 2013: Transparencia en el sector energético peruano

Una vez constatada la información obtenida a través de los portales de transparencia, las solicitudes de acceso a la información pública o reuniones informativas, se dio una revisión final a toda la información entregada por las entidades y consignada en las matrices elaboradas. Luego de ello, se realizó el análisis pertinente para formular las conclusiones y recomendaciones a partir de los resultados obtenidos. Así, se ha procedido a la redacción final del *Diagnóstico 2013: Transparencia en el sector energético peruano*.

En el informe se muestra la situación del cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información pública de las entidades competentes de forma directa e indirecta con el sector energético en sus portales de transparencia, en los procesos de acceso a la información pública que integra la evaluación de la eficacia y calidad de la información brindada, y en la transparencia y acceso a la información en las PPP, en los procesos de otorgamiento de derechos de hidrocarburos, en la actividad de generación de electricidad mediante centrales hidroeléctricas, en los procesos de evaluación ambiental y en los préstamos programáticos al sector, a través de la aplicación de los principios de la gobernanza.

48 Ello en razón de darnos un indicador de accesibilidad de la información relevante.



El promedio de cumplimiento sobre portales de transparencia en las organizaciones públicas con competencias directas es de 56% de acuerdo al presente Diagnóstico.

SITUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR ENERGÉTICO

6.1. Cumplimiento de portales de transparencia de los organismos públicos con competencias directas e indirectas en el sector energético del Perú

Portales de transparencia de los organismos públicos con competencias directas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos

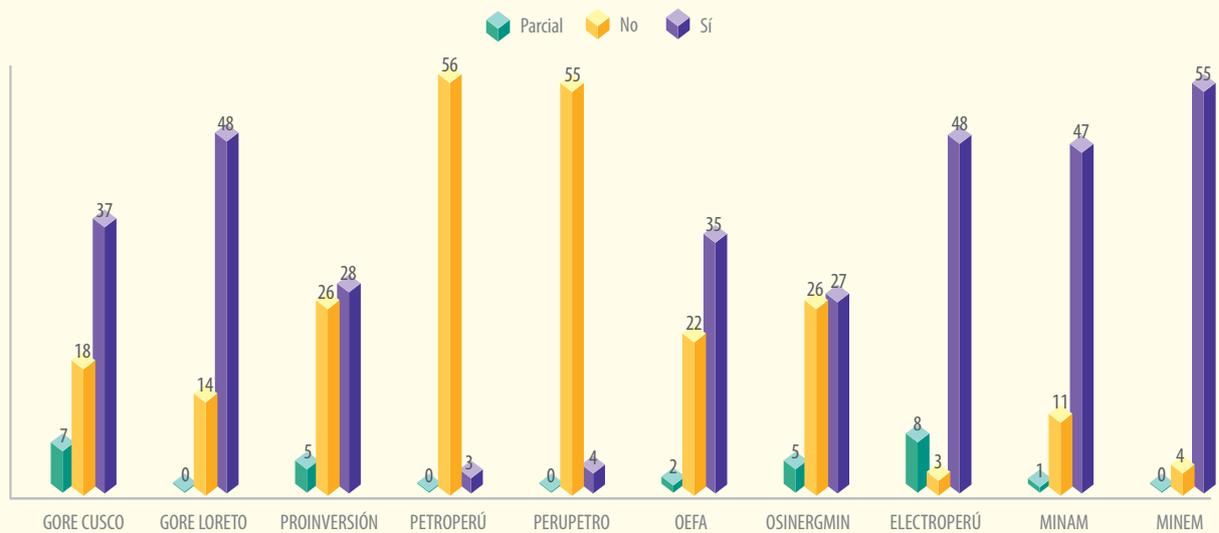
Durante los meses de junio, julio y agosto de 2013, se evaluó el nivel de cumplimiento de la legislación vigente sobre portales de transparencia en los organismos públicos con competencias directas en la gestión, promoción y aprovechamiento de los recursos energéticos. El resultado fue un promedio de 56%, destacando el MINEM con el nivel de cumplimiento más alto (93%) y PETROPERÚ con el nivel más bajo (5%). En cada entidad pública se ha verificado que se cumpla con la publicación de 59 de los documentos establecidos en los "Lineamientos para la implementación del PTS en las entidades de la administración pública" aprobado mediante Directiva N° 01-2010-PCM/SGP, y la R.M. N° 203-2012-PCM que los modifican. El D.S. N° 070-2013-PCM que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por D.S. N° 072-2003-PCM no ha sido parte de la evaluación. En el caso de los gobiernos regionales, los documentos publicados ascienden a 62, debido a la documentación adicional que se solicita.

Cuadro 2: Cumplimiento en PTS (Ver información adicional en el Anexo 3)

ORGANISMO	SÍ	NO	PARCIAL	%
MINEM	55	4	0	93
MINAM	47	11	1	80
ELECTROPERÚ	48	3	8	81
OSINERGMIN	27	26	5	47
OEFA	35	22	2	59
PERUPETRO	4	55	0	7
PETROPERÚ	3	56	0	5
PROINVERSIÓN	28	26	5	47
GORE-Loreto	48	14	0	77
GORE-Cusco	37	18	7	60
			PROMEDIO	56

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Gráfico 1: Cumplimiento en PTS (Ver información adicional en el Anexo 3)



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Cuadro 3: Cumplimiento en porcentajes de los PTS

ORGANISMO	SÍ	NO	PARCIAL
MINEM	93%	7%	0%
MINAM	80%	19%	2%
ELECTROPERÚ	81%	5%	14%
OSINERGMIN	47%	45%	9%
OEFA	59%	37%	3%
PERUPETRO	7%	93%	0%
PETROPERÚ	5%	95%	0%
PROINVERSIÓN	47%	44%	8%
GORE-Loreto	77%	23%	0%
GORE-Cusco	60%	29%	11%
Promedio	55,6%	39,7%	4,7%

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

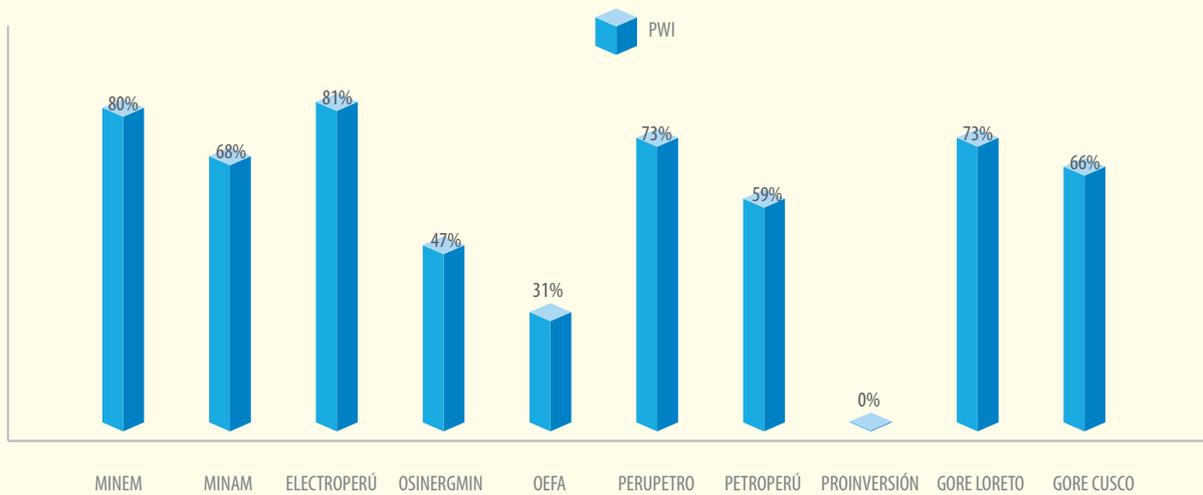
Gráfico 2: Cumplimiento en porcentaje de los PTS (Ver información adicional en el Anexo 3)



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

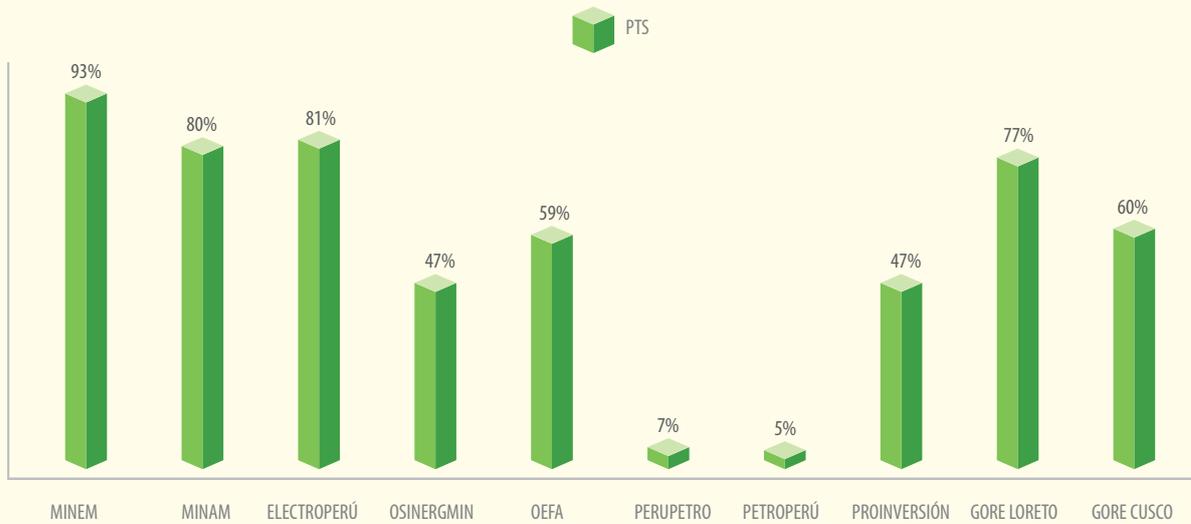
Se realizó una comparación entre los PTS y los PWI de cada entidad. Como se evidencia, las diferencias son significativas entre el nivel de cumplimiento de los PTS y los PWI. Los resultados muestran que cinco de las diez instituciones tienen un mejor nivel de cumplimiento en sus PTS, dos mantienen el mismo nivel y tres casos tienen un nivel bajo de cumplimiento. En los casos de PERUPETRO y PETROPERÚ, los niveles de cumplimiento en sus PWI son de 73% y 59% respectivamente, mientras que en el PTS son de 7% y 5% respectivamente. Asimismo, en el caso de PROINVERSIÓN el nivel de cumplimiento de su PTS es de 47% y no cuenta con un PWI de transparencia.

Gráfico 3: Cumplimiento de los PWI



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Gráfico 4: Cumplimiento de los PTS (Ver información adicional en el Anexo 3)



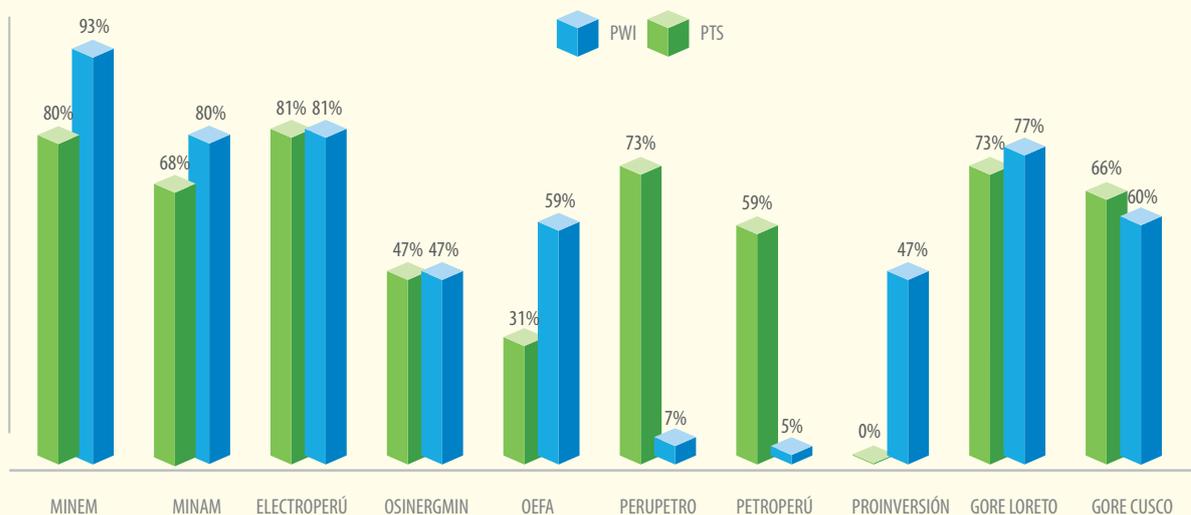
Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Cuadro 4: Comparación en porcentaje del cumplimiento de los PTS y los PWI (Ver información adicional en el Anexo 3)

ORGANISMO	PWI	PTS
MINEM	80%	93%
MINAM	68%	80%
ELECTROPERÚ	81%	81%
OSINERGMIN	47%	47%
OEFA	31%	59%
PERUPETRO	73%	7%
PETROPERÚ	59%	5%
PROINVERSIÓN	0%	47%
GORE-Loreto	73%	77%
GORE-Cusco	66%	60%

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Gráfico 5: Comparación en porcentaje del cumplimiento de los PTS y los PWI (Ver información adicional en el Anexo 3)



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

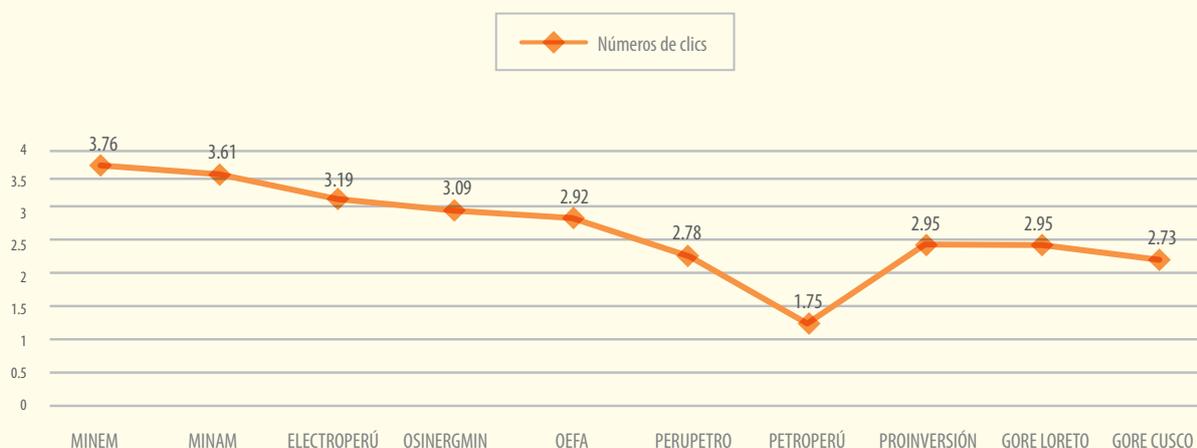
Para el presente informe, se tomó en consideración el número de clics necesarios con los que se obtiene la información requerida para medir la facilidad en el acceso a la información de los portales de transparencia. En ese sentido, el GORECU resultó ser la entidad que tuvo el acceso más rápido a la información de transparencia, con 2,73 clics en promedio, mientras que el MINEM fue la entidad que requirió más clics para acceder a la información, con 3,76 clics en promedio.

Cuadro 5: Promedio de número de clics para acceder a la información en el PTS

ORGANISMO	Número de clics
MINEM	3,76
MINAM	3,61
ELECTROPERÚ	3,19
OSINERGMIN	3,09
OEFA	2,92
PERUPETRO	2,78
PETROPERÚ	1,75
PROINVERSIÓN	2,95
GORE-Loreto	2,95
GORE-Cusco	2,73

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

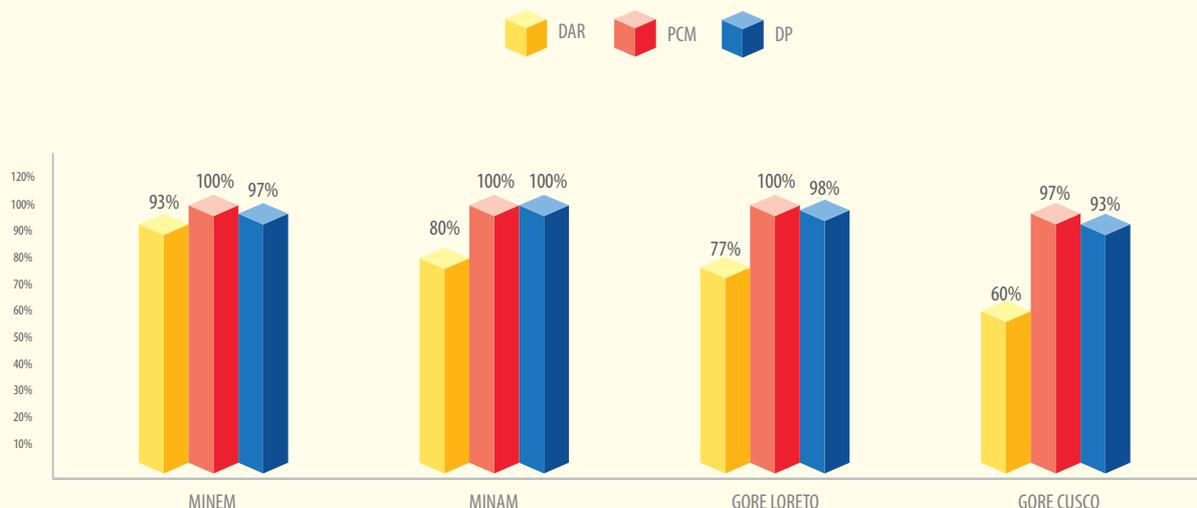
Gráfico 6: Facilidad de acceso a la información en el PTS



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Se realizó una comparación entre los resultados de los PTS que emitió la PCM en su *Informe de supervisión a los PTS del Poder Ejecutivo - segundo trimestre 2013*, la Defensoría del Pueblo en su *Primer reporte 2013 de la supervisión a los PTS de los ministerios del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento* (enero 2013 - junio 2013), y el presente informe elaborado por DAR, en el cual se pueden apreciar las diferencias significativas entre los niveles de cumplimiento en sus PTS. Resalta la gran diferencia en los resultados del PTS del GORECU, con un promedio de 35%. Cabe señalar que solo se pudo realizar la comparación con los ministerios (MINEM y MINAM) y gobiernos regionales (GOREL y GORECU) que se detallan en el siguiente cuadro, por coincidir en dichos informes de supervisión.

Gráfico 7: Comparación de los PTS



DAR : Supervisión julio - agosto 2013
 PCM : Supervisión de julio - agosto 2013
 DP : Supervisión de enero - junio 2013

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Portales de transparencia de los organismos públicos con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos

El promedio de cumplimiento de la legislación vigente sobre portales de transparencia en las organizaciones públicas con competencias indirectas en la gestión, promoción y aprovechamiento de los recursos energéticos que han sido monitoreadas en el presente año es de 65%. El MEF ha destacado con el nivel de cumplimiento más alto (75%), y el SERNANP tiene el nivel más bajo (49%). En cada entidad pública se ha verificado que se cumpla con la publicación de 59 de los documentos establecidos en los *Lineamientos para la implementación del portal de transparencia estándar en las entidades de la administración pública* (Directiva N° 01-2010-PCM/SGP), teniendo en cuenta la R.M. N° 203-2012-PCM que los modifica. No se pudo analizar para este año el D.S. N° 070-2013-PCM que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por D.S. N° 072-2003-PCM.

Cuadro 6: Cumplimiento en PTS (Ver información adicional en el Anexo 3)

ORGANISMO	SI	NO	PARCIAL	%
MINAGRI	42	8	9	71
SERNANP	29	24	6	49
MINCU	40	14	5	68
ANA	31	21	7	53
MEF	44	10	5	75
PCM	42	16	1	71
			PROMEDIO	65

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Gráfico 8: Cumplimiento en PTS (Ver información adicional en el Anexo 3)



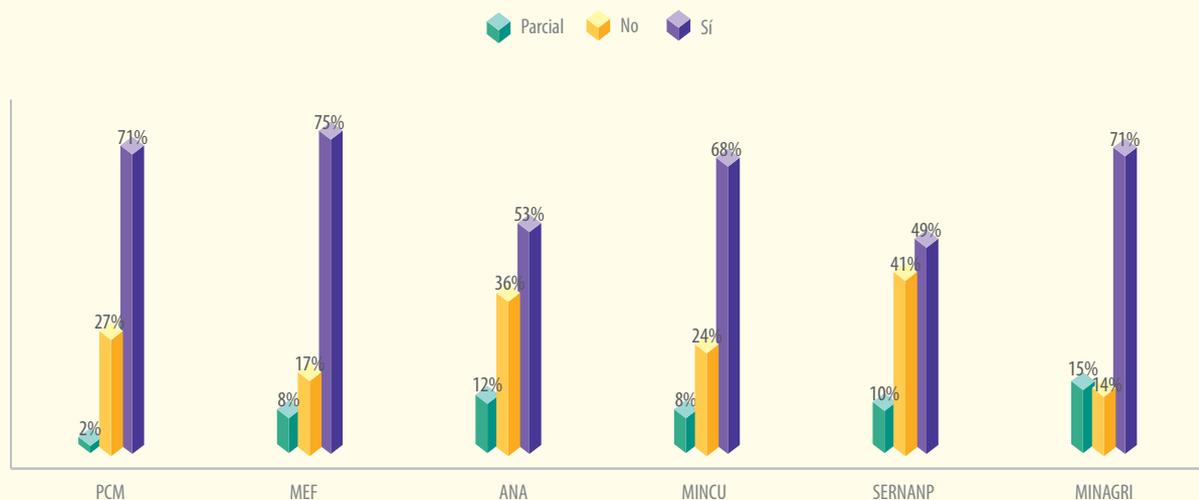
Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Cuadro 7: Cumplimiento en porcentajes de los PTS (Ver información adicional en el Anexo 3)

ORGANISMO	SÍ	NO	PARCIAL
MINAGRI	71%	14%	15%
SERNANP	49%	41%	10%
MINCU	68%	24%	8%
ANA	53%	36%	12%
MEF	75%	17%	8%
PCM	71%	27%	2%
Promedio	65%	26,50%	9,20%

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

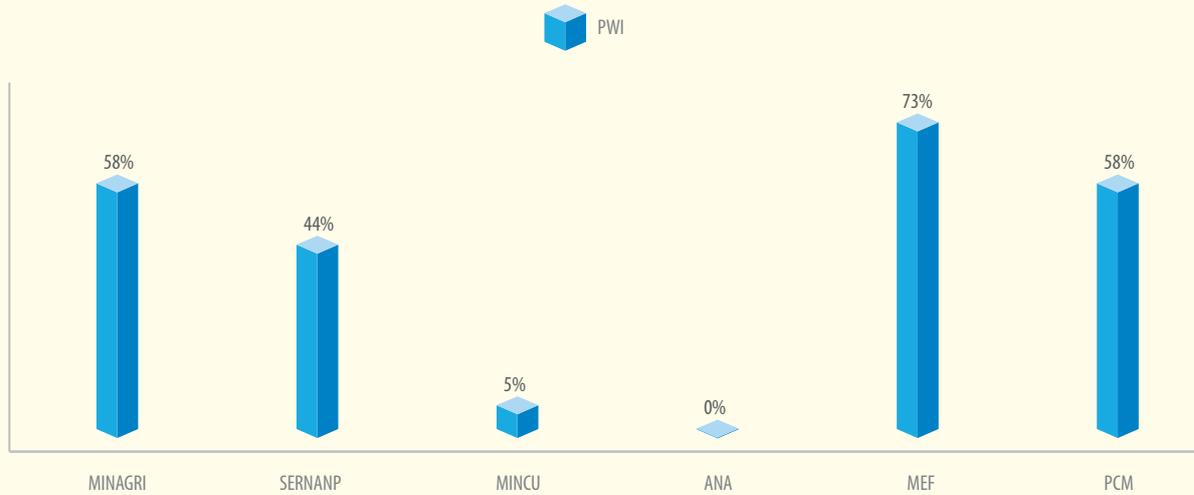
Gráfico 9: Cumplimiento en porcentajes de los PTS (Ver información adicional en el Anexo 3)



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

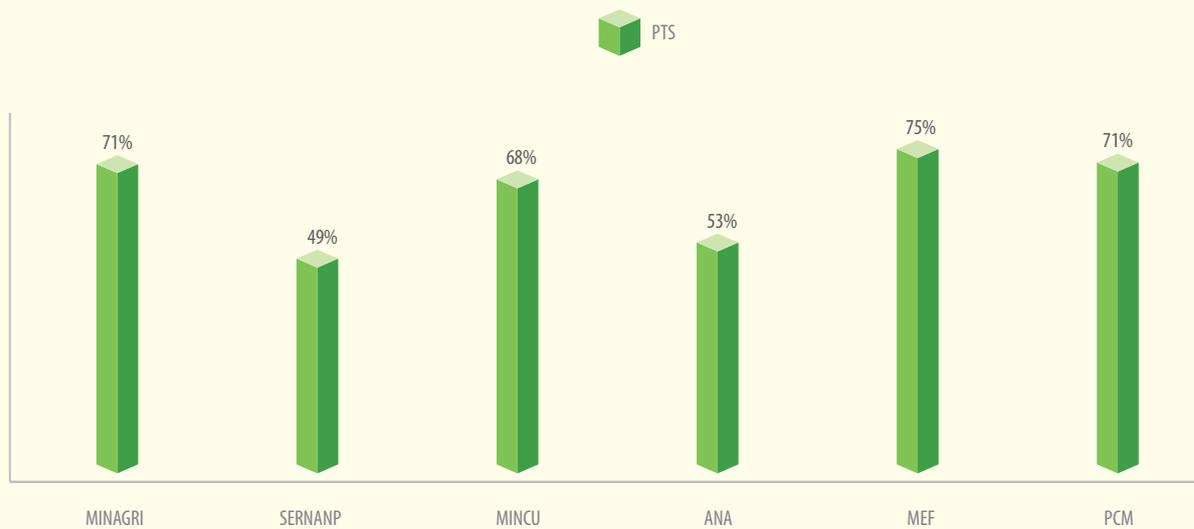
Se realizó una comparación de los niveles de cumplimiento en los PTS y los PWI de cada entidad. Las diferencias son significativas. En las seis instituciones públicas con competencias en el sector energético monitoreadas, los PTS tienen un mayor nivel de cumplimiento que los PWI. Son los casos de la ANA (53% en PTS y 0% en PWI) y del MINCU (68% en PTS y 5% en PWI).

Gráfico 10: Cumplimiento de los PWI



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Gráfico 11: Cumplimiento de los PTS (Ver información adicional en el Anexo 3)



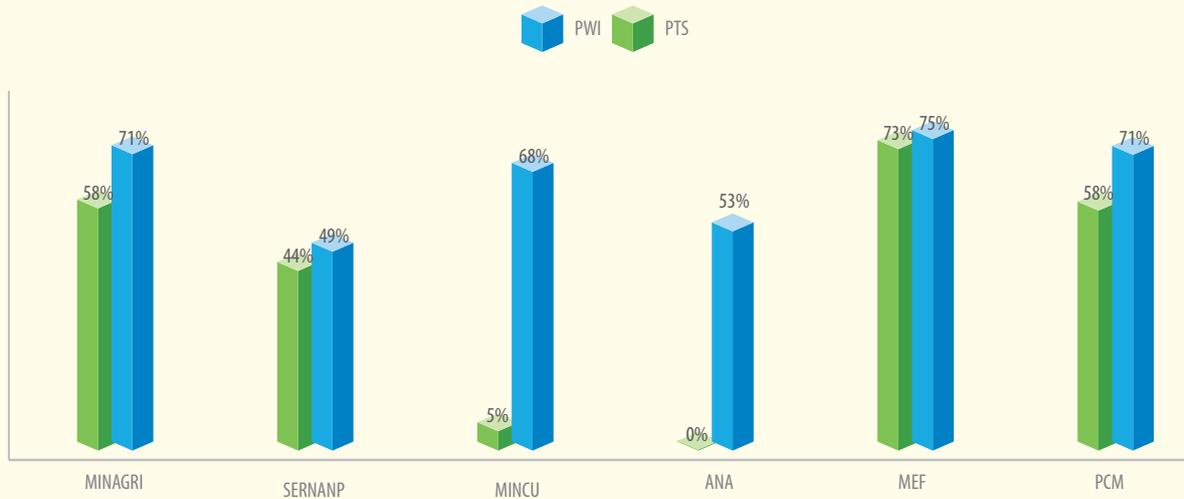
Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Cuadro 8: Comparación en porcentaje del cumplimiento de los PTS y los PWI (Ver información adicional en el Anexo 3)

ORGANISMO	PWI	PTS
MINAGRI	58%	71%
SERNANP	44%	49%
MINCU	5%	68%
ANA	0%	53%
MEF	73%	75%
PCM	58%	71%

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Gráfico 12: Comparación en porcentaje de cumplimiento de los PTS y los PWI (Ver información adicional en el Anexo 3)



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

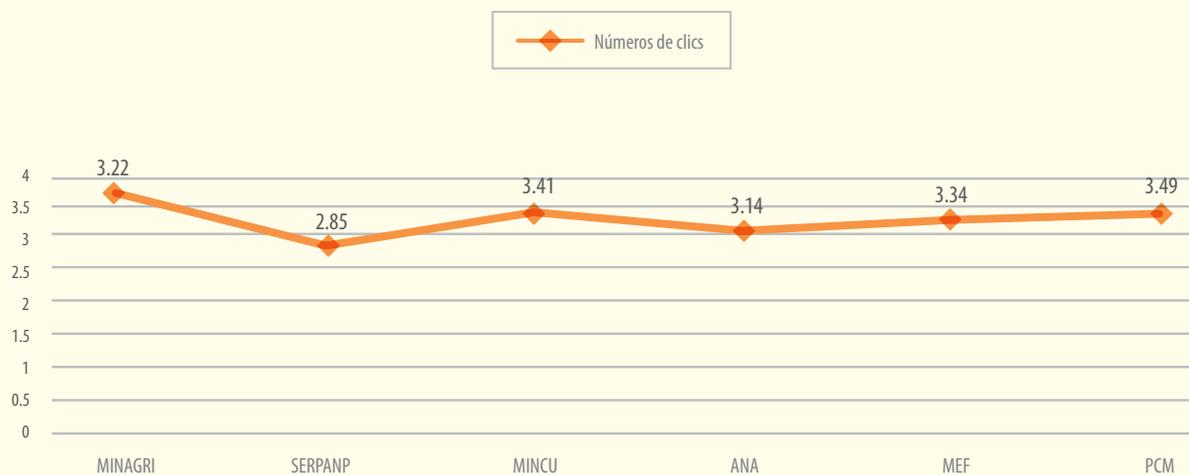
En cuanto a la facilidad para ingresar a la información, se consideró, como en la matriz 1, el número de clics necesarios para obtener la información. Como resultado se tuvo que el SERNANP es el organismo público que permite un acceso más rápido a la información de transparencia, con 2,85 clics en promedio, y PCM el de más difícil acceso, con 3,49 clics.

Cuadro 9: Promedio de número de clics para acceder a la información en el PTS

ORGANISMO	Número de clics
MINAGRI	3,22
SERNANP	2,85
MINCU	3,41
ANA	3,14
MEF	3,34
PCM	3,49

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

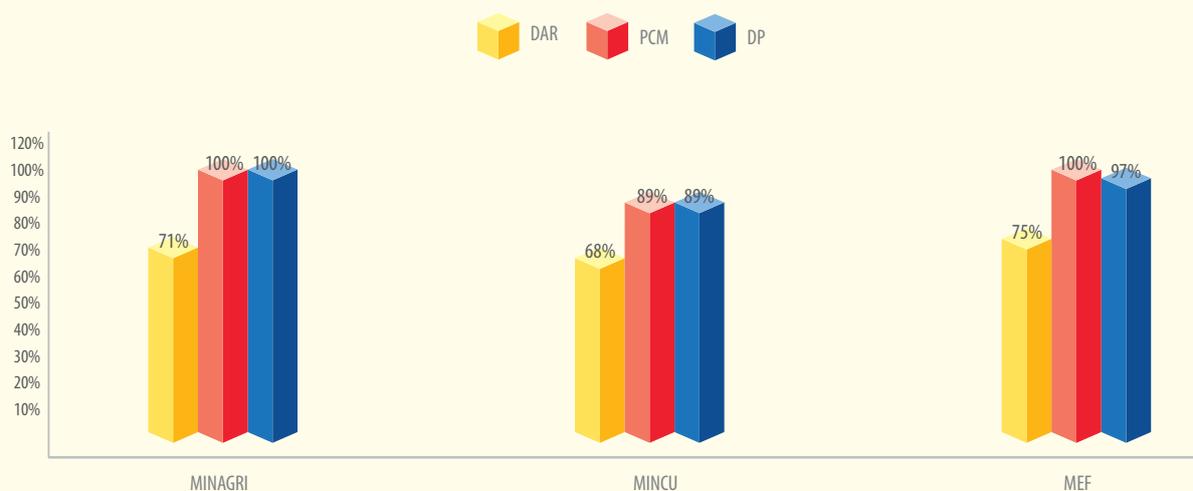
Gráfico 13: Facilidad de acceso a la información en el PTS



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Se realizó una comparación entre los resultados de los PTS que emitió la PCM en su *Informe de supervisión a los portales de transparencia estándar del Poder Ejecutivo - segundo trimestre 2013*, la Defensoría del Pueblo en su *Primer reporte 2013 de la supervisión a los portales de transparencia estándar de los ministerios del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento* (enero 2013 - junio 2013), y el presente informe elaborado por DAR, en el cual se pueden apreciar las diferencias significativas entre los niveles de cumplimientos en sus PTS, resaltando la gran diferencia en el PTS del MINCU, con un promedio de 21%. Cabe señalar que solo se pudo realizar la comparación con los ministerios (MINAGRI, MINCU y MEF) que se detallan en el siguiente cuadro, por coincidir en dichos informes de supervisión.

Gráfico 14: Comparación de los PTS



DAR : Supervisión julio - agosto 2013
 PCM : Supervisión de julio - agosto 2013
 DP : Supervisión de enero - junio 2013

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

6.2. Proceso de acceso a la información pública de los organismos públicos con competencias directas e indirectas en el sector energético del Perú

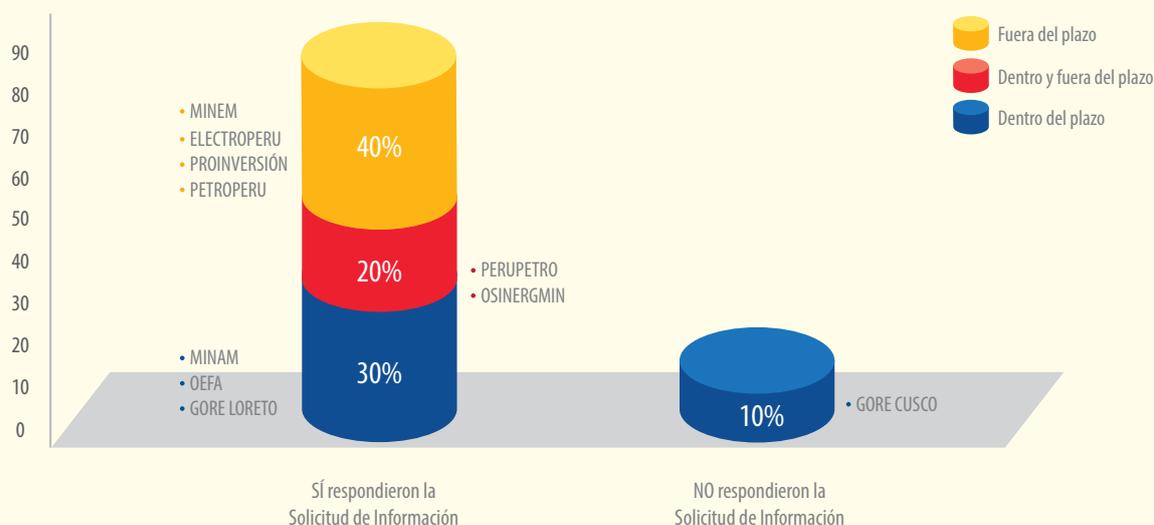
Análisis de organismos públicos con competencias directas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos

Durante los meses de julio, agosto y setiembre de 2013, se evaluó el nivel de cumplimiento de la legislación e indicadores propuestos vigentes sobre Transparencia y Acceso a la información Pública, considerando diez organismos públicos con competencias directas en la gestión, promoción uso y evaluación de los recursos energéticos.

Siguiendo la metodología establecida, las solicitudes de acceso a la información cursadas a las entidades monitoreadas contemplaron los indicadores propuestos en el presente diagnóstico para analizar sus procesos de acceso a la información pública, así como los resultados sobre la disponibilidad de información y días requeridos para obtener la información.

En ese sentido, del total de solicitudes cursadas, el 30% de las entidades monitoreadas respondieron dentro del plazo establecido por ley y el 40% fuera del plazo. El GORECU fue la única entidad que no respondió a las solicitudes, representando un 10%. Es necesario mencionar que se cursaron a cada organización dos solicitudes de información pública. En el caso de OSINERGMIN y PERUPETRO, se obtuvieron de las dos solicitudes enviadas, una respondida dentro del plazo y la otra fuera del plazo, representando el 20% de los resultados.

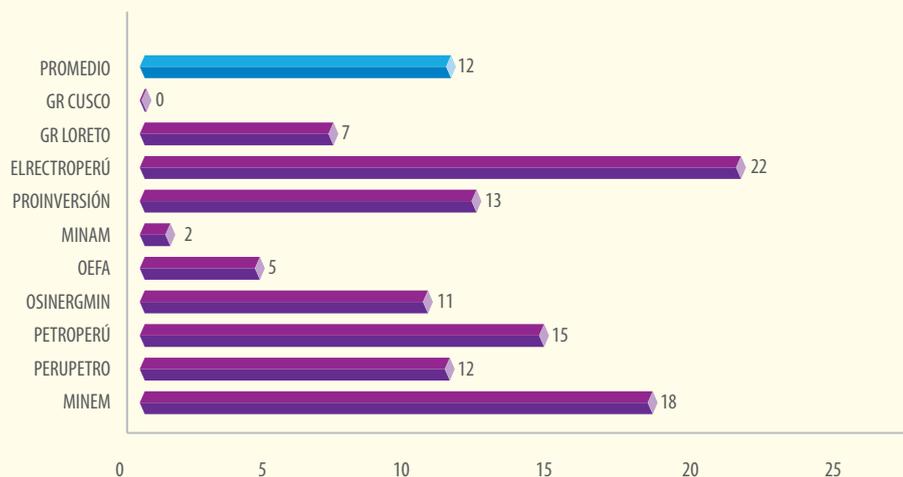
Gráfico 15: Disponibilidad de información



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Siendo este el resultado, hemos calculado el número de días que las entidades públicas han utilizado para entregar la información requerida. Así, el resultado fue que en promedio las entidades necesitan de doce días para responder y entregar la información que el usuario solicita. Son los gobiernos regionales los que más días han necesitado para entregar la información, más aún si se necesita el pago por derecho de reproducción, pues puede llegar a tardar el doble de días del promedio general o no contestar.

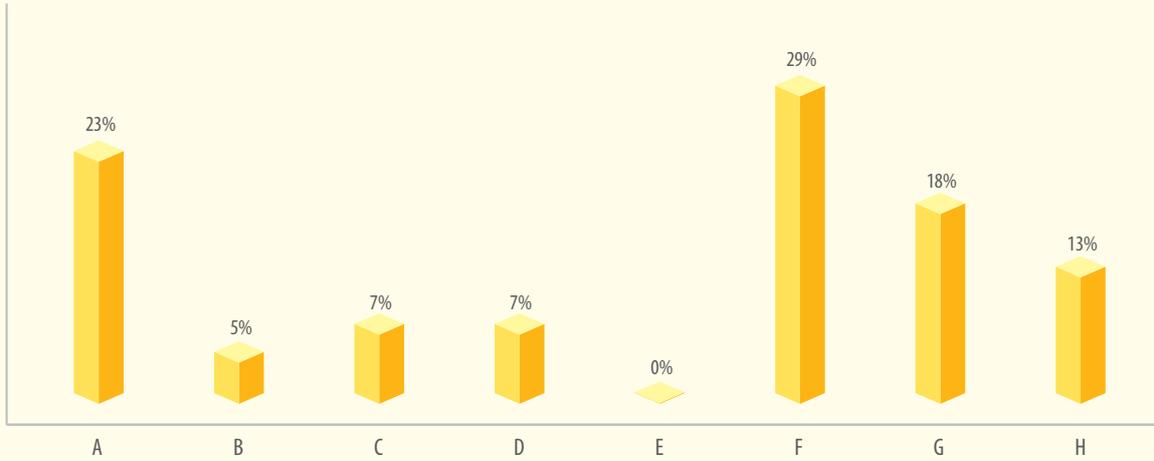
Gráfico 16: Número de días para obtener información



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

También se analizó el tipo de información que fue proporcionada por las entidades monitoreadas. En ese sentido, se dividió el análisis entre entidades que respondieron a la solicitud dentro del plazo y aquellas que no lo hicieron; dentro de cada una de ellas, si la información se encuentra de acuerdo con lo solicitado, de forma parcial o si no corresponde a lo solicitado. De esta forma, el resultado obtenido es que la mayoría de las entidades respondió de acuerdo con lo solicitado, sea dentro del plazo (23%) o fuera del plazo (29%).

Gráfico 17: Tipo de respuesta de las solicitudes

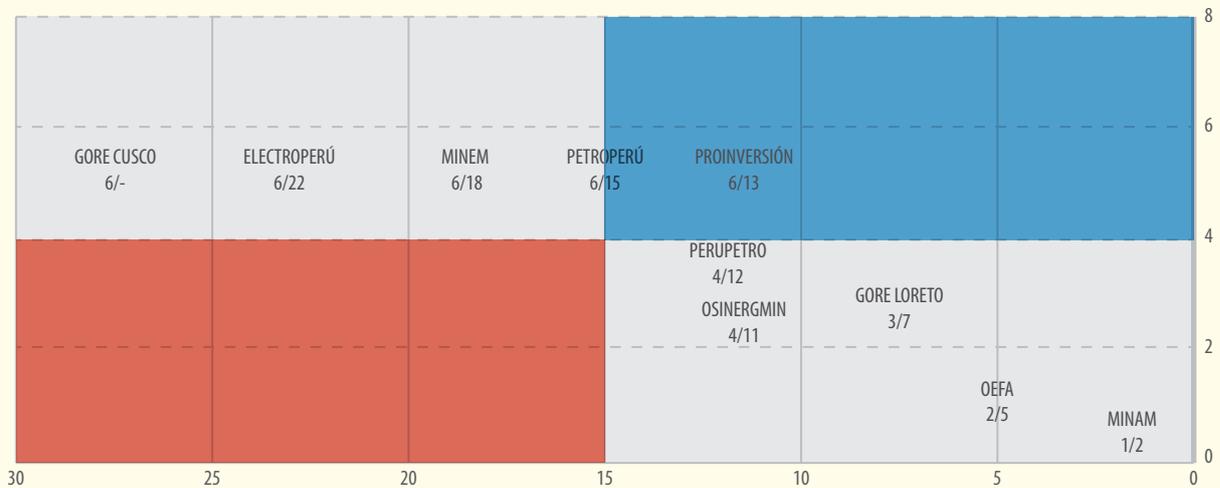


- A : Dentro del plazo y de acuerdo con lo solicitado
- B : Dentro del plazo y con información incompleta
- C : Dentro del plazo y no cuentan con la información/En proceso
- D : Dentro del plazo y la respuesta no corresponde con lo solicitado/No se responde
- E : Dentro del plazo y señala que no es competente el sector forestal/No debe producir la información
- F : Fuera del plazo y de acuerdo a lo solicitado
- G : Fuera del plazo y con información incompleta/No de acuerdo con lo solicitado
- H : Fuera de plazo y no cuenta con la información solicitada

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Con respecto a la calidad de la disponibilidad de información, se ha considerado la oportunidad y la calidad de la información entregada. En consecuencia, el MINAM es la organización que ha contestado a la solicitud en un menor tiempo y con la información de acuerdo con lo solicitado. Asimismo, hemos obtenido la información solicitada del OEFA y el GOREL en un rango de número de días menor al promedio global, también de acuerdo con lo solicitado. De igual manera, OSINERGMIN y PERUPETRO han cumplido con enviar la información completa de acuerdo con lo solicitado, y dentro del plazo indicado. Por otra parte, PROINVERSIÓN, PETROPERÚ, MINEM y ELECTROPERÚ han respondido de forma casi completa a las solicitudes, aunque han requerido más días para esta labor. Finalmente, el GORECU no respondió las solicitudes de información.

Gráfico 18: Calidad de la disponibilidad de información



Nivel de calidad de información/ número de días en responder solicitudes de información.

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Cuadro 10: Nivel y calidad de la información solicitada

Calidad de información				Nivel de calidad de información		
RESPONDIERON	EN PLAZO	De acuerdo a lo solicitado		Dentro del plazo y de acuerdo a lo solicitado	8	
		No está de acuerdo a lo solicitado	Parcial (no está completo)	Dentro del plazo y con información incompleta	6	
			No cuenta	Dentro del plazo y no cuentan con la información/En Proceso	4	
			No corresponde	Dentro del plazo y la respuesta no corresponde con los solicitado/No se responde	3	
			No responde			
	FUERA DE PLAZO	De acuerdo a lo solicitado		Fuera del plazo y de acuerdo a lo solicitado	7	
		No está de acuerdo a lo solicitado		Fuera del plazo y con información incompleta/ no de acuerdo a lo solicitado	5	
		No cuenta con la información		Fuera de plazo y no cuenta con la información solicitada	2	
	NO RESPONDIERON				No se registraron plazos ni calidad de información	1

Elaboración: Aída Gamboa y Nilda Máyerlin Vargas.

Con respecto a los resultados sobre el tipo de información más solicitada por los ciudadanos, las entidades públicas han logrado identificar dicha información, la cual es la siguiente:

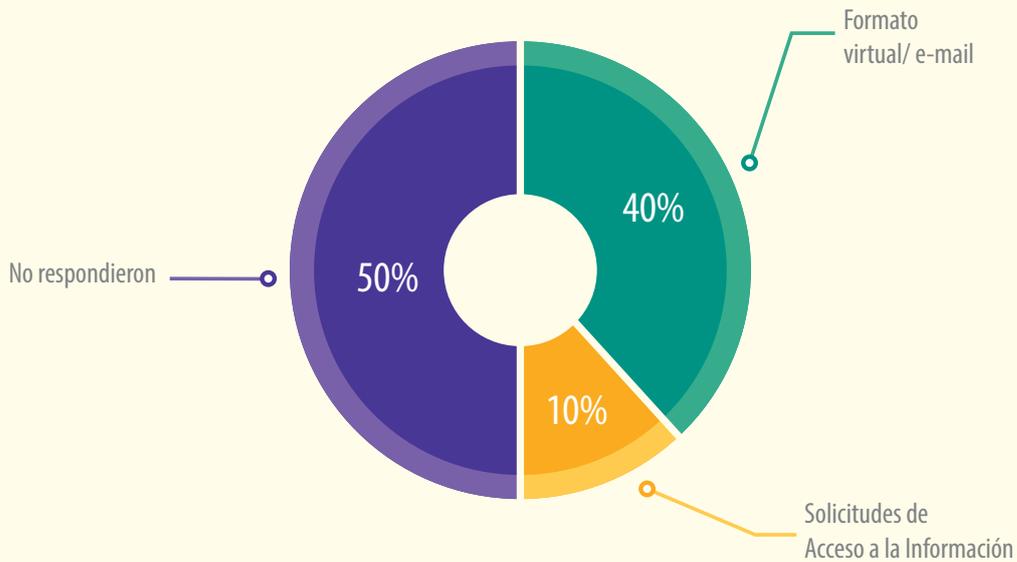
Cuadro 11: Información más solicitada

Organización pública	Información más solicitada
MINEM	EIA en hidrocarburos y estudios de factibilidad.
PERUPETRO	Contratos y sus modificaciones, asimismo mapas de lotes.
PETROPERÚ	Propuestas técnicas de contratación, prácticas, oportunidades laborales, precios de combustibles.
OSINERGMIN	Información sobre trámites de autorización de instalación de servicios o los planos para presentar los servicios en hidrocarburos.
OEFA	Información sobre evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental ejercida por el OEFA.
MINAM	Información disponible sobre la gestión ambiental.
PROINVERSIÓN	Información sobre de proyectos de inversión.
ELECTROPERÚ	Información sobre base de datos de proveedores.
GOREL	No respondió.
GORECU	No respondió.

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Un dato resaltante es que la mayoría de las entidades públicas señala que la mayor cantidad de las solicitudes de acceso a la información pública se solicita a través de los formatos virtuales colgados en los portales de transparencia de la entidad y a través de los correos electrónicos de los funcionarios responsables. Este medio viene siendo un mecanismo rápido de atención para el usuario que solicita y para el funcionario que brinda la información.

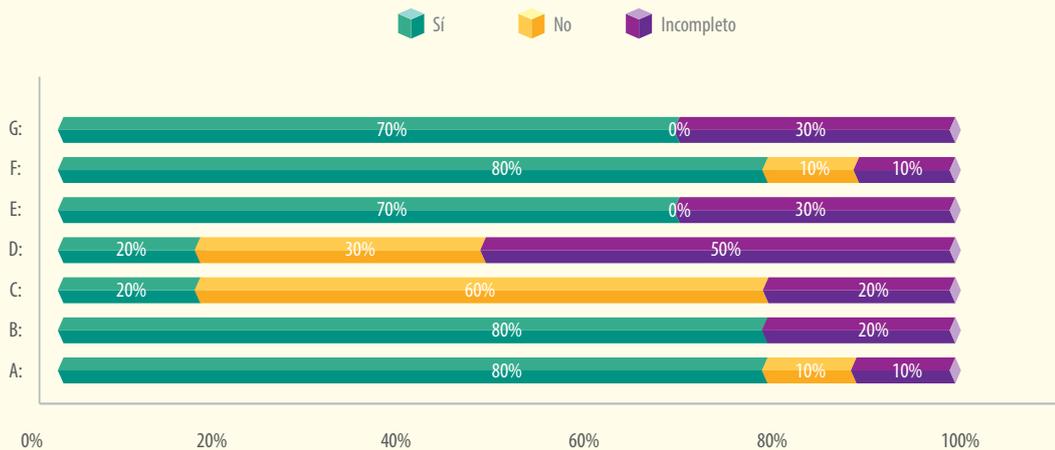
Gráfico 19: Vía por la que se solicita la mayoría de información



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Durante los meses de agosto, setiembre y octubre se contemplaron reuniones informativas con los responsables de transparencia y acceso a la información de las entidades públicas monitoreadas, con la finalidad de contar con información directa y actualizada sobre los mecanismos de acceso a la información que las entidades han generado durante los últimos años. Para ello, se cursaron invitaciones a las diez entidades monitoreadas, obteniendo respuesta afirmativa de todas las entidades. Las entrevistas tuvieron lugar en las oficinas de cada entidad y vía telefónica.

Gráfico 20: Resultados de reuniones informativas



- A : Política institucional sobre la transparencia y acceso a la información
- B : Orientación al usuario
- C : Atención alternativas a grupos sociales vulnerables
- D : Capacitación al personal
- E : Identifica información más requerida por los usuarios
- F : Sistema de seguridad informática
- G : Sistema de seguimiento y monitoreo al proceso

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

De este cuadro, lo más resaltante y preocupante es la falta de capacitación que sufre el personal responsable de transparencia y acceso a la información. Asimismo, otro punto a destacar son los mecanismos de atención alternativos a grupos sociales, como pueblos indígenas, discapacitados, población rural, etc. Este mecanismo no ha sido desarrollado ni implementado en su totalidad, según manifiestan los mismos responsables. Las respuestas que ha dado la mayoría de los funcionarios es que la Ley de Transparencia no indica algo al respecto, por ello no han tratado de implementar nuevos mecanismos. Sin embargo, el MINAGRI viene implementando un nuevo mecanismo de atención en quechua a los ciudadanos que hablan ese idioma.

Por otra parte, la mayor parte de las entidades identifica de manera positiva el contar con una política institucional, orientación al usuario y un sistema de seguridad, los cuales permiten mejorar su servicio y sus mecanismos de acceso a la información. En este punto, es importante destacar el trabajo que viene realizando el MINAM sobre la implementación de un Sistema de Acceso a la Información Pública - SAIP disponible al usuario a través del portal web. En ese sentido, los ciudadanos pueden acceder a las solicitudes y recoger la información de los reportes mensuales que hace el MINAM sobre las solicitudes y estadísticas de su entidad del proceso, siendo la única entidad que cuenta con este sistema.

Resultados de la información recogida por acceso a la información

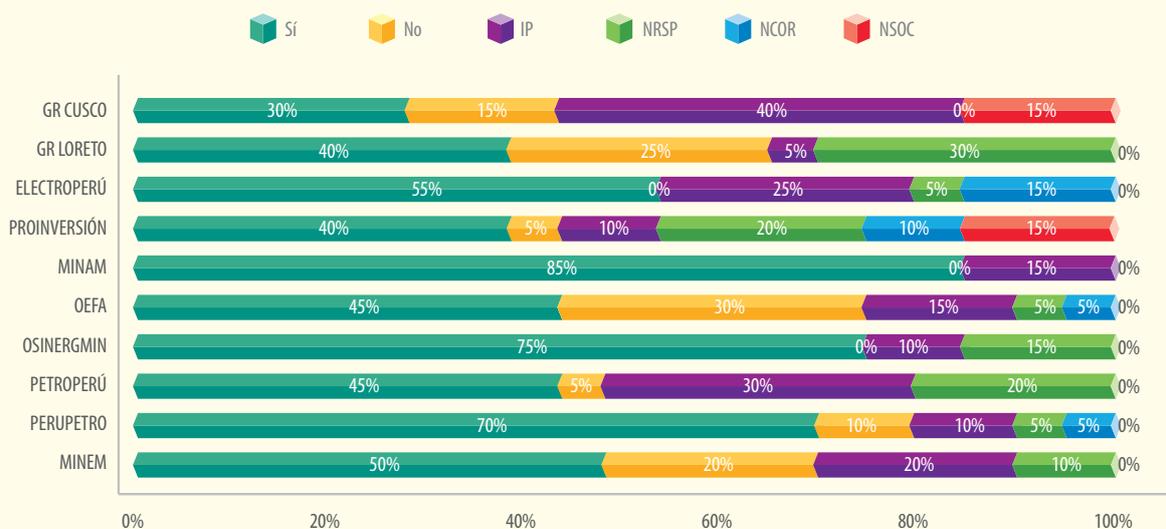
A continuación se detalla la información en un cuadro resumen de la recolección por solicitudes de acceso a la información a las entidades analizadas en cuanto a dos criterios (i) planificación y capacidad de gestión de los procesos de acceso a la información pública, y (ii) evaluación del servicio y atención al ciudadano en procesos de acceso a la información pública. Dentro de ellos, se han identificado indicadores, así como unidades de medida. Los resultados han sido diversos. Luego del cuadro resumen se presenta una gráfica con porcentajes de las respuestas que se han obtenido de las entidades.

Cuadro 12: Resultados de la información recogida por acceso a la información

CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA (solicitada en cartas)	MINEM	PERUPETRO	PETROPERÚ	OSINERGMIN	OEFA	MIMAM	PROINVERSIÓN	ELECTROPERÚ	GOREL	GORECU	
Planificación y capacidad de gestión de los procesos de 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. Indicar el documento. Así como directivas con las que se ha ido implementando dicha política.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NRSP	SÍ	SÍ	NO	
	II. Implementación de mecanismos de acceso a la información	Cuenta con un mecanismo de solicitud vía portal web. Indicar el link de ser el caso.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
		Cuenta con un mecanismo de orientación al usuario que permita atender consultas o solicitudes de información no publicada. Cuenta con una oficina de orientación.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	IP	SÍ	SÍ	SÍ	IP	SÍ	SÍ
Planificación y capacidad de gestión de los procesos de acceso a la información pública	III. Implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo de las solicitudes de acceso a la información	Cuenta con mecanismos de atención alternativos para pueblos indígenas implementados por la institución. Indicar el link de ser el caso.	NO	SÍ	IP	NRSP	NO	SÍ	NRSP	IP	NRSP	NO	
		Tipo de información requerida por los usuarios a través de solicitudes de acceso a la información presenciales y virtuales. Indicar si cuenta con base de datos de esta información.	IP	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NRSP	IP
		Solicitudes (número), presenciales, electrónicas y realizadas vía web presentadas y atendidas durante el año 2012 y durante el período de enero a junio de 2013. Indicar 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.	NO	SÍ	NRSP	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	IP	SÍ	NRSP	IP
Planificación y capacidad de gestión de los procesos de acceso a la información pública	III. Implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo de las solicitudes de acceso a la información	Cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo de las solicitudes de información vía ventanilla y correo electrónico. Indicar el link de ser el caso.	IP	SÍ	IP	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	IP	SÍ	SÍ	
		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	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	IP
		Recursos administrativos de impugnación o procesos judiciales iniciados por falta de respuesta 2012-2013 (enumerar). Indicar el link de ser el caso.	SÍ	SÍ	NRSP	NRSP	SÍ	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	NRSP	SÍ

CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA (solicitada en cartas)	MINEM	PERUPETRO	PETROPERÚ	OSINERGMIN	OEFA	MIMAM	PROINVERSIÓN	ELECTROPERÚ	GOREL	GORECU	
Evaluación del servicio y atención al ciudadano en procesos de acceso a la información pública	IV. Personal y capacitación al personal de transparencia y acceso a la información	Cuenta con funcionarios responsables de entregar la información de acceso público.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
		Cuenta con mecanismos de capacitación e incentivos al personal responsable de la transparencia y acceso a la información pública. Indicar el link de ser el caso.	IP	IP	NO	SÍ	NO	SÍ	IP	NCOR	NO	NSOC	
	V. Partida presupuestal	Cuenta con información sobre el presupuesto anual para el sistema de transparencia y acceso a la información. Indicar el link de ser el caso.	IP	NO	SÍ	IP	IP	SÍ	SÍ	IP	NO	IP	
		Nivel de percepción de transparencia de la entidad.	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	NCOR	NO	NSOC	
		Calificación general del servicio de transparencia y acceso a la información pública.	NRSP	NRSP	IP	SÍ	NO	IP	NRSP	IP	IP	NSOC	
		Vía por la que se solicita la mayoría de información (página web, solicitud, publicaciones, otros) y tipo de información más requerida.	NO	SÍ	IP	IP	SÍ	SÍ	NSOC	SÍ	NRSP	NO	IP
		Calificación de los mecanismos de atención alternativos a pueblos indígenas.	SÍ	SÍ	IP	SÍ	NO	IP	NCOR	SÍ	NO	NO	IP
		Estudio sobre tiempo estimado en el que la entidad envía respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública.	SÍ	IP	NRSP	SÍ	IP	SÍ	NSOC	NCOR	NRSP	NO	NO
		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 la evaluación.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NCOR	SÍ	NCOR	SÍ	SÍ	SÍ	IP
		Evaluación continua del personal de capacitación. Indicar el número de capacitaciones anuales.	SÍ	SÍ	IP	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NRSP	SÍ	SÍ	IP
		Evaluación sobre el presupuesto y si este es suficiente. Señalar si hay o no un incremento a partir de la evaluación.	NRSP	NCOR	NRSP	NRSP	NRSP	NRSP	IP	NRSP	NRSP	NO	SÍ

Elaboración: Aída Gamboa y Nilda Máyerlin Vargas.

Gráfico 21: Resultados de las entidades sobre criterios del proceso de acceso a la información**SÍ:**

Si tiene la información solicitada y envía 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. Este supuesto se enmarca en el supuesto de que la institución haya contestado los otros requerimientos.

NO CONTESTA (NSOC):

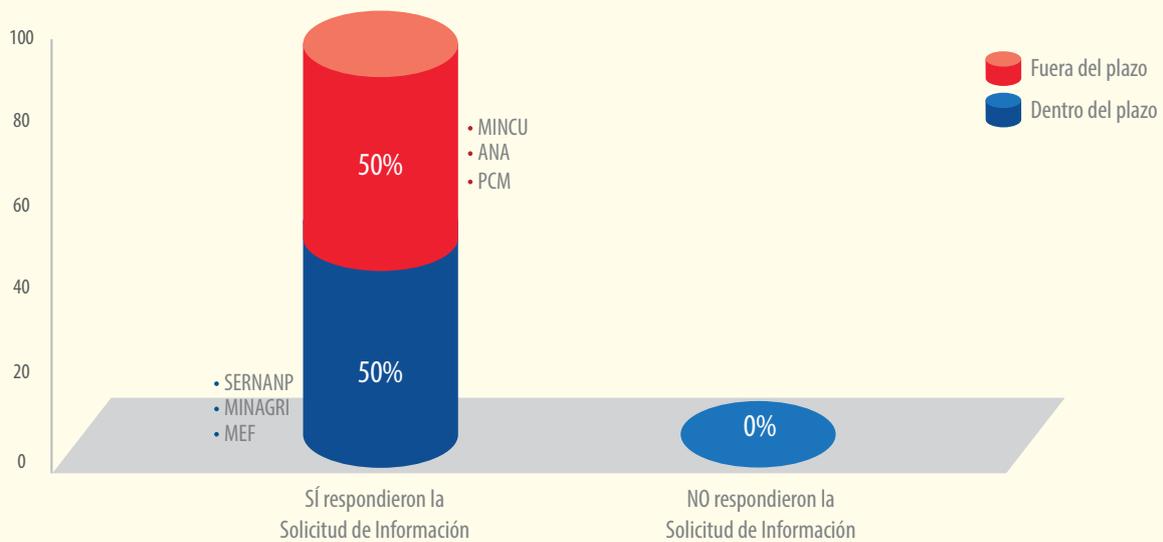
Si pasado el tiempo de espera legal y el adicional otorgado para el presente trabajo, no se obtiene respuesta alguna de la institución.

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Análisis de organismos públicos con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos

Durante los meses de julio, agosto y setiembre de 2013 se evaluó el nivel de cumplimiento de la legislación vigente sobre transparencia y acceso a la información pública, considerando seis organismos públicos con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos. En ese sentido, del total de solicitudes cursadas, el 50% de las entidades monitoreadas respondió a la solicitud dentro del plazo establecido por ley y el 50% fuera de este; todas las solicitudes fueron respondidas.

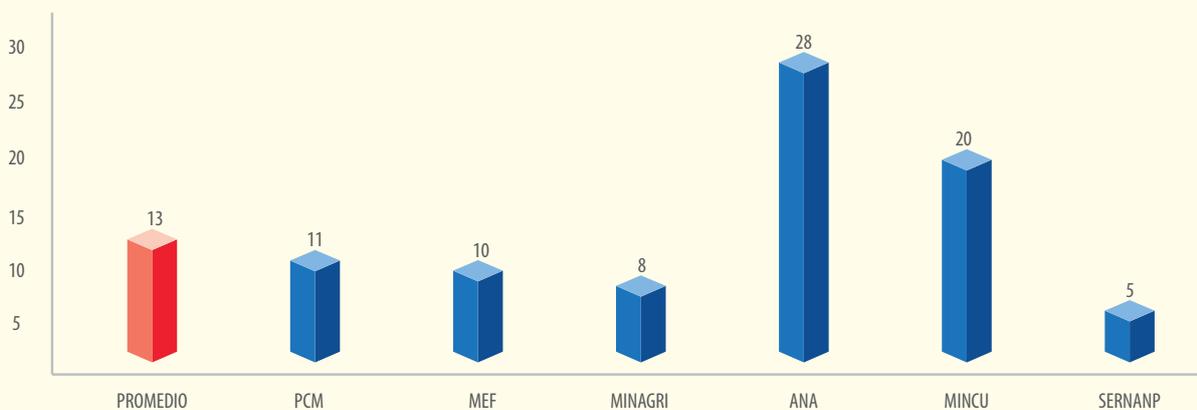
Gráfico 22: Disponibilidad de información



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Siendo este el resultado, hemos calculado el número de días que las entidades públicas han utilizado para entregar la información requerida. Así, el resultado fue que en promedio las entidades han necesitado trece días para responder y entregar la información que el usuario solicita.

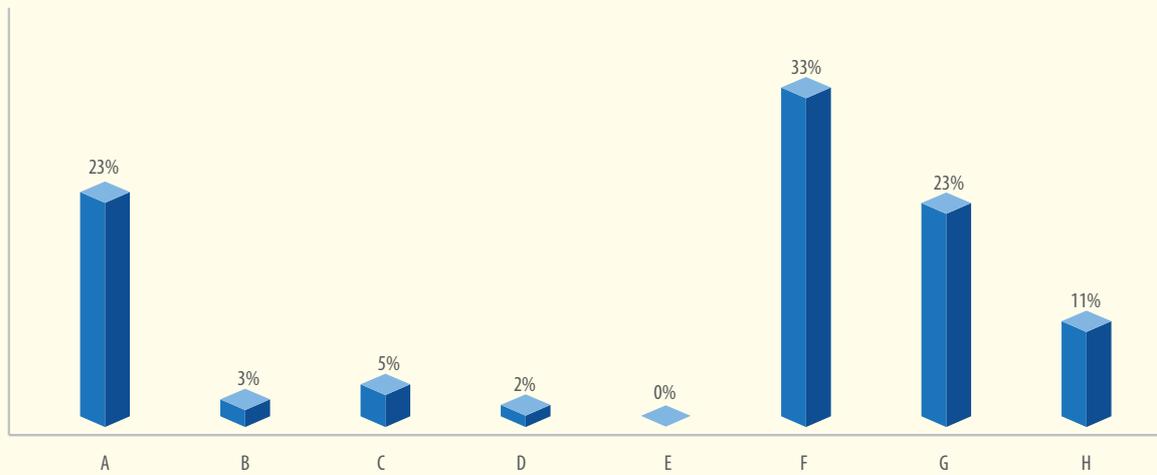
Gráfico 23: Número de días para obtener información



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Se analizó el tipo de información proporcionada por las entidades monitoreadas. Así, se dividió el análisis entre entidades que respondieron a la solicitud dentro del plazo y aquellas que lo hicieron fuera, y dentro de cada una de ellas, si la información se encuentra de acuerdo con lo solicitado, de forma parcial o si no corresponde a lo solicitado. De esta forma, el resultado obtenido es que la mayoría de las entidades respondió de acuerdo con lo solicitado, sea dentro del plazo (23%) o fuera de él (33%).

Gráfico 24: Tipo de respuestas de las solicitudes

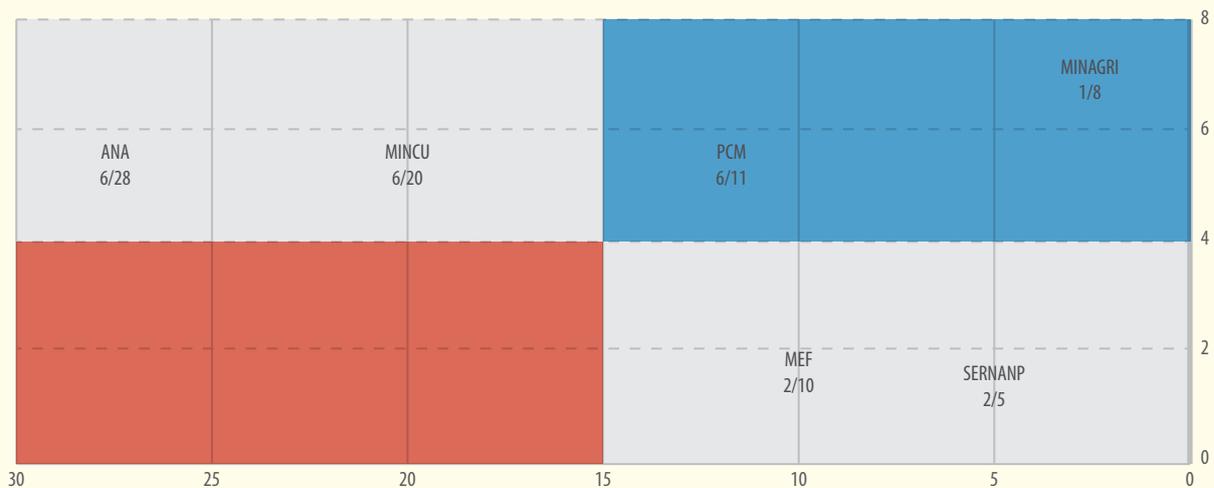


- A : Dentro del plazo y de acuerdo a lo solicitado
- B : Dentro del plazo y con información incompleta
- C : Dentro del plazo y no cuentan con la información/En proceso
- D : Dentro del plazo y la respuesta no corresponde con lo solicitado/No se responde
- E : Dentro del plazo y señala que no es competente el sector forestal/No debe producir la información
- F : Fuera del plazo y de acuerdo con lo solicitado
- G : Fuera del plazo y con información incompleta/No de acuerdo con lo solicitado
- H : Fuera de plazo y no cuenta con la información solicitada

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Con respecto a la calidad de la disponibilidad de información, se ha considerado la oportunidad y la calidad de la información entregada. En consecuencia, el MINAGRI es la organización que ha contestado a la solicitud en un menor tiempo y con la información de acuerdo con lo solicitado. Asimismo, hemos obtenido la información solicitada del SERNANP y MEF en un rango de número de días menor al promedio global, también de acuerdo con lo solicitado. Por otra parte, el PCM, MINCU y ANA han respondido de forma casi completa a las solicitudes, aunque han requerido más días para esta labor.

Gráfico 25: Calidad de la disponibilidad de información



Nivel de calidad de información/ número de días en responder solicitudes de información.

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Cuadro 13: Nivel y calidad de la información solicitada

Calidad de información				Nivel de calidad de información	
RESPONDIERON	EN PLAZO	De acuerdo a lo solicitado		Dentro del plazo y de acuerdo a lo solicitado	8
		No está de acuerdo a lo solicitado	Parcial (no está completo)	Dentro del plazo y con información incompleta	6
			No cuenta	Dentro del plazo y no cuentan con la información/En Proceso	4
			No corresponde	Dentro del plazo y la respuesta no corresponde con los solicitado/No se responde	3
			No responde		
	FUERA DE PLAZO	De acuerdo a lo solicitado		Fuera del plazo y de acuerdo a lo solicitado	7
		No está de acuerdo a lo solicitado		Fuera del plazo y con información incompleta/ no de acuerdo a lo solicitado	5
		No cuenta con la información		Fuera de plazo y no cuenta con la información solicitada	2
	NO RESPONDIERON				1

Elaboración: Aída Gamboa y Nilda Máyerlin Vargas.

Con respecto a los resultados sobre el tipo de información más solicitada, las entidades públicas han logrado identificar dicha información, la cual es la siguiente:

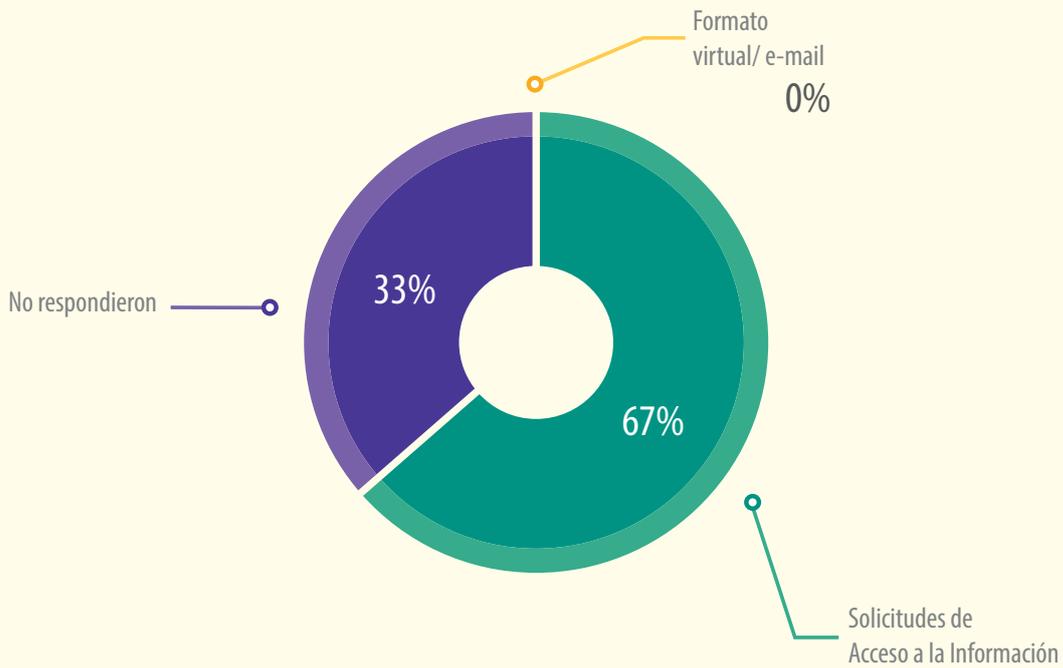
Cuadro 14: Información más solicitada

Organización pública	Información más solicitada
SERNANP	Información referente a ANP del SINANPE.
MINCU	Planos y Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos - CIRAS.
ANA	Expedientes administrativos relativos a los procedimientos agotados y en trámite. También estudios de aprovechamiento hidráulicos y procedimientos de jefatura, expedientes, opiniones vinculantes de estudios ambientales.
MINAGRI	Base de datos estadísticos referentes a producción de diversos cultivos en los ámbitos regional y nacional, y temas forestales y ambientales.
MEF	No se encontró.
PCM	Dispositivos legales, oficios, informes y documentos de estudios.

Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Un dato resaltante es que la mayoría de las entidades públicas señala que la mayor parte de las solicitudes de información pública se solicita a través de los correos electrónicos y mediante las solicitudes de acceso a la información pública, siendo a la fecha estos dos mecanismos importantes para los usuarios que puedan contar con una computadora e internet, así como las oficinas de orientación al usuario. Este último es un mecanismo importante en las regiones y localidades alejadas donde los usuarios no cuentan con una computadora ni internet. Es importante destacar que el MINAGRI es la única entidad que cuenta con una oficina propia de Transparencia y Acceso a la Información, con cuatro personas encargadas exclusivamente de estas funciones. Así, el servicio y los mecanismos de acceso a la información vienen siendo mejorados. Por ejemplo, la Oficina realiza un seguimiento sobre la cantidad de días que se demora cada órgano dentro del MINAGRI en responder a las solicitudes de acceso a la información, para poder monitorear y exigir que se cumpla con los plazos establecidos por la Ley.

Gráfico 26: Vía por la que se solicita la mayoría de la información



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Durante los meses de agosto, setiembre y octubre de 2013 se sostuvieron reuniones informativas con los responsables de transparencia y acceso a la información de las entidades públicas monitoreadas, con la finalidad de contar con información directa y actualizada sobre los mecanismos de acceso a la información que las entidades han ido generando durante estos años. Para ello, se cursaron invitaciones a las seis entidades monitoreadas, obteniendo respuesta afirmativa de cinco de ellas. Las entrevistas tuvieron lugar en las oficinas de cada entidad y vía telefónica.

La única entidad que no aceptó una reunión informativa fue el MEF, a través del Oficio N° 2419-2013-EF/45.01 recibida en las oficinas de DAR el 14 de agosto de 2013, en respuesta a la Carta N° 443-2013 de fecha 24 de junio de 2013. Se no respondió que, para poder tener mayor conocimiento del estudio y poder brindarnos la atención requerida, debíamos hacerles llegar los alcances del estudio, así como las precisiones y preguntas sobre el proceso de acceso a la información pública. Luego de ello, en comunicación telefónica indicamos que el estudio estaba en elaboración y se nos señaló que requerían una respuesta formal sobre ello para poder sostener la reunión.



PERÚ	Ministerio de Economía y Finanzas	Secretaría General	Oficina General de Atención al Usuario y Comunicaciones
------	-----------------------------------	--------------------	---

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA"

Lima, 11 2 AGO. 2013

OFICIO N° 2419 -2013-EF/45.01



Señor:
CESAR GAMBOA
Director Ejecutivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR
Jr. Coronel Zegarra N° 260- Distrito de Jesus Maria.
LIMA

Tengo a bien dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y en virtud de la Carta N° 443-2013-DAR/GSAI de fecha 24 de julio del presente, nos hace llegar la solicitud de una reunión en la cual puedan recoger información y compartir el trabajo que vienen realizando su institución sobre un estudio sobre la transparencia asociada a los procesos de planificación, otorgamiento de derechos, evaluaciones ambientales y prestamos programáticos energéticos

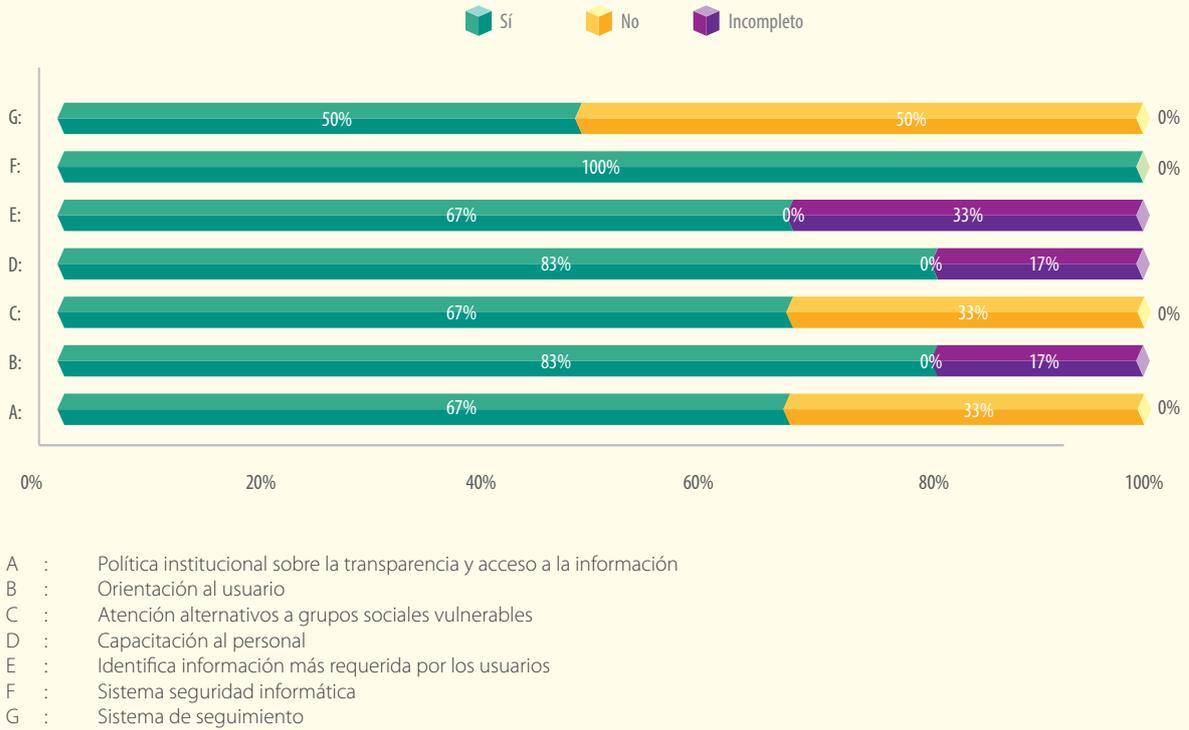
En virtud de ello, y a fin de poder tener un mayor conocimiento sobre el estudio que vienen realizando como institución y poder brindarles la atención requerida; solicitamos que nos puedan hacer llegar los alcances del estudio sobre la transparencia asociada a los procesos de planificación, otorgamiento de derechos, evaluaciones ambientales y prestamos programáticos energéticos, así como las precisiones y preguntas que tienen sobre nuestro proceso de acceso a la información pública.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,


ANA TERESA MARTÍNEZ ZAVALETA
Directora General
Oficina General de Atención al Usuario y Comunicaciones

Gráfico 27: Resultados de reuniones informativas



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

De este cuadro, lo más resaltante y preocupante es la falta de un sistema de seguimiento y monitoreo al proceso de acceso a la información y a las solicitudes de mismas. Otro punto a destacar son los mecanismos de atención alternativa a grupos sociales; estos mecanismos no ha sido desarrollados ni implementados en su totalidad, según manifiestan los mismos responsables. Por otra parte, destaca que la mayoría de las entidades públicas evaluadas cuenta con un sistema de seguridad informática, así como una política institucional sobre transparencia y acceso a la información, lo cual mejora el servicio que se brinda al usuario y al mismo funcionario responsable de brindar información.

Resultados de la información recogida por acceso a la información

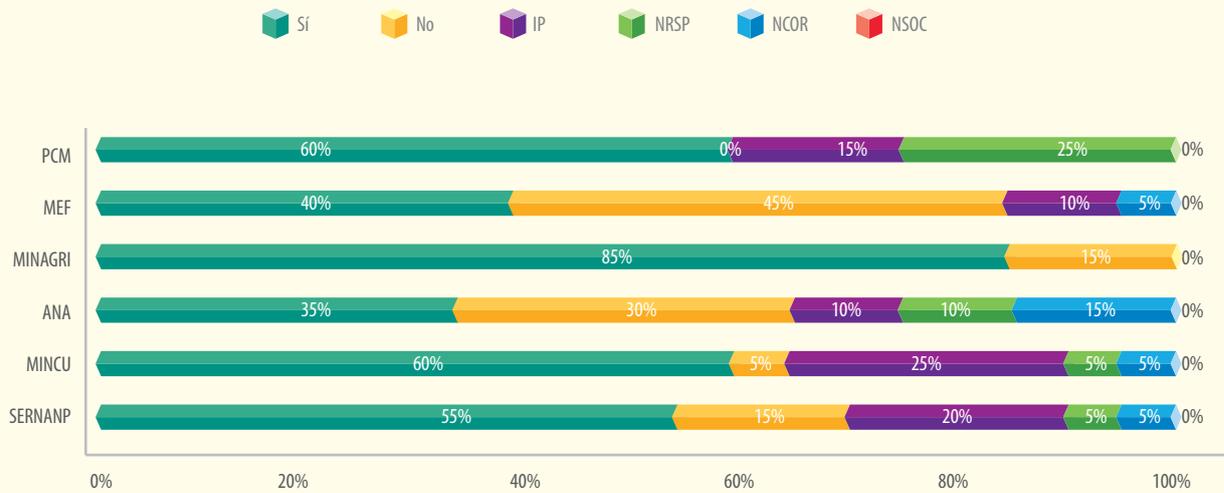
A continuación se detalla la información en un cuadro resumen de la recogida por solicitudes de acceso a la información a las entidades analizadas en cuanto a dos criterios: (i) planificación y capacidad de gestión de los procesos de acceso a la información pública, y (ii) evaluación del servicio y atención al ciudadano en procesos de acceso a la información pública. Dentro de ellos se han identificado indicadores, así como unidades de medida. Los resultados han sido diversos. Luego del cuadro resumen se presenta una gráfica con porcentajes de las respuestas que se han obtenido de las entidades.

Cuadro 15: Resultados de la información recogida por acceso a la información

CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA (solicitada en cartas)	SERNANP	MINCU	ANA	MINAGRI	MEF	PCM
Planificación y capacidad de gestión de los procesos de 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. Indicar el documento. Así como directivas con las que se ha ido implementando dicha política.	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
	II. Implementación de mecanismos de acceso a la información	Cuenta con un mecanismo de solicitud vía portal web. Indicar el link de ser el caso.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
		Cuenta con un mecanismo de orientación al usuario que permita atender consultas o solicitudes de información no publicada. Cuenta con una oficina de orientación.	SÍ	IP	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
		Cuenta con mecanismos de atención alternativos para pueblos indígenas implementados por la institución. Indicar el link de ser el caso.	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ
		Tipo de información requerida por los usuarios a través de solicitudes de acceso a la información presenciales y virtuales. Indicar si cuenta con base de datos de esta información.	IP	IP	SÍ	SÍ	IP	IP
	III. Implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo de las solicitudes de acceso a la información	Solicitudes (número) presenciales, electrónicas y realizadas vía web presentadas y atendidas durante el año 2012 y durante el período de enero a junio de 2013. Indicar 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.	IP	IP	IP	SÍ	SÍ	NO
		Cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo de las solicitudes de información vía ventanilla y correo electrónico. Indicar el link de ser el caso.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
		Cuenta con un sistema de seguridad informática del manejo de la información pública para el control y uso adecuado o directiva.	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO
		Recursos administrativos de impugnación o procesos judiciales iniciados por falta de respuesta 2012-2013 (enumerar). Indicar el link de ser el caso.	SÍ	NRSP	SÍ	SÍ	SÍ	NO
	Evaluación del servicio y atención al ciudadano en procesos de acceso a la información pública	IV. Personal y capacitación al personal de transparencia y acceso a la información	Cuenta con funcionarios responsables de entregar la información de acceso público. Indicar los mecanismos de capacitación e incentivos al personal responsable de la transparencia y acceso a la información pública. Indicar el link de ser el caso.	SÍ	SÍ	NRSP	SÍ	SÍ
V. Partida presupuestal		Cuenta con información sobre el presupuesto anual para el sistema de transparencia y acceso a la información. Indicar el link de ser el caso.	SÍ	IP	NCOR	SÍ	IP	NRSP
I. Implementación de un sistema de evaluación de la política institucional de transparencia		Nivel de percepción de transparencia de la entidad.	NO	SÍ	NO	NO	NO	SÍ
		Calificación general del servicio de transparencia y acceso a la información pública.	NO	SÍ	NRSP	NO	NO	NRSP
		Vía por la que se solicita la mayoría de información (página web, solicitud, publicaciones, otros) y tipo de información más requerida.	NRSP	NCOR	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
II. Implementación de un monitoreo del funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información		Calificación de los mecanismos de atención alternativos a pueblos indígenas.	NCOR	SÍ	NO	SÍ	NO	NRSP
		Estudio sobre tiempo estimado en el que la entidad envía respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública.	IP	IP	NCOR	SÍ	NCOR	NRSP
	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 la evaluación.	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	
	Evaluación continua del personal de capacitación. Indicar el número de capacitaciones anuales.	SÍ	SÍ	IP	SÍ	SÍ	SÍ	
III. Evaluación del sistema de seguimiento y monitoreo de las solicitudes de acceso a la información pública	IV. Continuidad en la capacitación al personal de transparencia	Evaluación sobre el presupuesto y si este es suficiente. Señalar si hay o no un incremento a partir de la evaluación.	IP	SÍ	NCOR	NO	NO	NRSP
	V. Partida presupuestal							

Elaboración: Aída Gamboa y Nilida Máyerlin Vargas.

Gráfico 28: Resultados de las entidades sobre criterios del proceso de acceso a la información



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. Este supuesto 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: Nilda Máyerlin Vargas.

6.3. Transparencia para la gobernanza: en la planificación de políticas, planes y programas

Jorge Leiva (2012), en su texto *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*, presenta las tres funciones básicas de la planificación. La primera hace referencia a los estudios prospectivos de mediano y largo plazo cuyo fin es ilustrar las perspectivas a futuro, permitiendo entregar bases técnicas sobre las cuales construir con actores sociales una “visión como país” hacia donde orientar el desarrollo. La segunda plantea la coordinación de acciones para alcanzar los objetivos establecidos. Por último, la tercera está relacionada con los diversos mecanismos de seguimiento, evaluación y retroalimentación que contribuyen a establecer modelos de gestión orientada a resultados. Siendo ello así, no se puede hablar de una real planificación para el desarrollo si no se toman en cuenta estas tres funciones de manera integrada; sin embargo, existen algunos elementos que han ido adquiriendo mayor importancia en los procesos de planificación gubernamental. Estos son: el concepto estratégico, que se aplica a todas las tareas y acciones que forman parte del proceso de planificación, y el carácter participativo. A continuación daremos una reseña corta de lo que ha sido el proceso de planificación en nuestro país, para luego ahondar en el proceso de la planificación energética y la evaluación de la transparencia.

La planificación en el Perú

Vivimos en una etapa en la que la planificación es un instrumento fundamental para la actividad pública y privada en el mundo. Durante muchos años se le criticó por su carácter centralista y estatista; sin embargo, en el sector privado ha sido de gran ayuda para el desarrollo de la economía, motivo por el cual se ha extendido al ámbito público, siendo a la fecha un instrumento de gestión de los Estados.

Existen diversas metodologías y conceptos de planificación; no obstante, un aspecto importante es asumir la planificación como un proceso en el sentido de que, dada la variabilidad de los cambios sociales y políticos, el futuro es imprevisible y, por ende, los esfuerzos de planificación deben tomarse como un proceso flexible y factible de cambios del cual se puede aprender.

La planificación en nuestro país hasta la fecha ha sido débil. Sus inicios se remontan al año 1962 cuando se constituye el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social mediante D.L. N° 14220 y se nombra al Consejo Nacional del Desarrollo Económico y Social como ente encargado de dar las orientaciones al proceso de planificación en el país⁴⁹. Asimismo, el Instituto Nacional de Planificación – INP era el organismo técnico central del Sistema Nacional de Planificación, que sometía a consideración del Consejo las metas de desarrollo, sus alternativas y la política a su cumplimiento y formulaba los planes de largo mediano y corto plazo.

En 1981, mediante el D.Leg. N° 177, Ley de Organización y Funciones del Sistema Nacional de Planificación, se elimina el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, cuyas funciones asumía el Consejo de Ministros. Debido a ello, el INP quedaba como cabeza del Sistema de Planificación, etapa en la cual se acumulan informes que sientan las bases para el plan de desarrollo nacional. Posteriormente, en el gobierno de Fujimori, con el D.L. N° 25548 se disuelve el Sistema Nacional de Planificación y desintegra el INP, siendo sus funciones transferidas al MEF (Soto 2011:4)⁵⁰. Además, mediante el referido Decreto Ley, se determinó la creación del Consejo Nacional de Planificación - CNP, conformado por el conjunto de ministros de los diferentes sectores del Poder Ejecutivo a cargo del presidente del Consejo de Ministros y el MEF, que debía actuar como Secretaría Técnica, y a los que declarativamente se les encargó la elaboración y aprobación de los “Planes Generales del Estado”. Es así que, desde 1992 a la fecha, no se conoce ningún plan o directiva que en la materia de planificación hubiese sido aprobada por dicho Consejo.

En el año 1993, se aprueba y promulga la nueva y vigente Constitución Política del Perú, en la que no se hace ninguna referencia a la planificación, hasta su reforma en el año 2002 durante el gobierno de Alejandro Toledo, cuando se aprueba

49 Este Consejo estaba presidido por el presidente de la República e integrado por los Ministros de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Educación Pública, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura, Trabajo y Asuntos Indígenas, un ministro de las Fuerzas Armadas, el jefe del INP y el presidente del Banco Central de Reserva.

50 Salvo las concernientes a la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, que se transfirieron al MINAGRI, y las relacionadas con la cooperación internacional, que se derivaron al entonces Ministerio de la Presidencia.

la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización (Ley N° 27580). Es en este capítulo donde se consignan artículos pertinentes respecto a la planificación nacional, regional y local (artículos 192 y 195).

Después de diez años, en el año 2002 se suscribe el Acuerdo Nacional como el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso luego de un proceso de talleres y consultas en todo el país, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible y afirmar la gobernabilidad democrática. Si bien es cierto que el Acuerdo Nacional no es un instrumento de planificación propiamente dicho, sus políticas deben tomarse en consideración para la planificación en el sector energético y ambiental, toda vez que considera como objetivo a desarrollarse la Política de Estado N° 19 sobre “Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental” referente a la inversión ambiental y transferencia de tecnología para la generación de actividades de energía más limpias y competitivas.

En dicho acuerdo se plantea, entre otras, la Política de Estado N° 5⁵¹, que impulsó la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del CEPLAN en el año 2005 mediante la Ley N° 28522 que fue posteriormente derogada parcialmente en el año 2008 por el D.Leg. N° 1088⁵². El CEPLAN es un organismo público técnico descentralizado adscrito a la PCM que tiene la condición de ser órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y lidera el proceso de construcción de manera compartida y concertada del futuro del país en los ámbitos nacional y sectorial.

El artículo 3 de la referida Ley establece que el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico tiene entre sus objetivos “articular e integrar coherente y concertadamente los planes de desarrollo estratégico y los planes de desarrollo institucional de los tres niveles de gobierno”. Por otro lado, el CEPLAN estableció el “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional: Perú al 2021”, más conocido como el Plan Bicentenario⁵³, que contiene importantes ejes estratégicos, lineamientos de política y objetivos relativos al acceso universal a los servicios públicos, como el acceso a la energía, y lograr una economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad (en el ámbito de las telecomunicaciones, energía, infraestructura, entre otros), así como lo referente a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Por ello, es uno de los principales documentos de planificación en nuestro país y es el primer plan multidisciplinario nacional.

La planificación energética en el Perú

La importancia de la planificación energética radica en la posibilidad de evitar en el futuro nuevas crisis energéticas, ya que este proceso refleja prioridades para el país en temas de seguridad energética nacional, de abastecimiento del suministro eléctrico y de diversificación de la matriz energética sostenible, además de dar datos claros sobre la demanda nacional de energía y potencial energético.

No obstante, el actual proceso de planificación energética carece de un enfoque de gobernanza, que implica que cada uno de estos procesos deba realizarse en el marco de la transparencia y de una adecuada articulación con actores de la sociedad civil mediante mecanismos de participación ciudadana y consulta previa de los pueblos indígenas, para asegurar la intervención informada y oportuna ante las posibles implicancias ambientales significativas que pueda conllevar su implementación. Si bien se han abierto canales de diálogo para la presentación de información respecto de los avances y proyectos de planificación, esto no ha significado un verdadero involucramiento con otros actores.

En ese sentido, dado que la planificación energética es un elemento fundamental para el crecimiento y desarrollo del país, es importante que sirva para lograr la gobernanza energética, entendida como una noción de gestión pública que permite consolidar el liderazgo del Estado en el aprovechamiento de los recursos naturales que producen energía. Por ello, la planificación debe ir de la mano con principios como la transparencia, participación ciudadana, coordinación intersectorial, capacidad de gestión, rendición de cuentas e integridad pública.

De lo dicho anteriormente, creemos que para lograr esta gobernanza energética en el Perú es necesario que se cumplan con los siguientes principios (2012: 19):

51 Política de Estado N° 5: “Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes”. Política específica: (d) Impulsará la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos.

52 D.Leg. N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

53 Ver: <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/d25c8335-f587-4171-96ea-26e650bb7726>.

Cuadro 16: Principios de gobernanza energética

Principios de política	Contenido de principios de política extractiva
Principio de equidad	Proyección de la demanda de energía del país para un coherente desarrollo, que pasa por extender la red de energía eléctrica a los más pobres (asegurar su demanda satisfecha).
Principio de seguridad	Asegurar el horizonte de demanda nacional en los próximos cincuenta años, y evitar poner a disposición las reservas para otros mercados (extranjeros) en desmedro del mercado nacional.
Principio de sostenibilidad	Implementación de la evaluación ambiental y social, especialmente de los proyectos de combustibles fósiles o que generen GEI.
Principio de rentabilidad	Sinceramiento o internalización de los costos ambientales y sociales en los proyectos energéticos emblemáticos (valorización del patrimonio natural).

Fuente: Gamboa y Cueto (2012:19).

Como se ha visto, el planeamiento energético es esencial para definir el rol que deben jugar las diferentes fuentes de energía en la matriz energética del Perú, entre ellas, la hidroelectricidad, el gas, el petróleo, los biocombustibles y las energías renovables. En el caso del sector eléctrico, en la década de 1990 se tomó una nueva estructura hacia la desregulación —la cual se ha mantenido hasta ahora—, que promueve la competencia y la iniciativa privada en el desarrollo de proyectos de generación, transmisión y distribución. Así, la función de planeamiento estratégico del sector energético quedó postergada.

A lo largo de estos años hemos observado la dación de diversas normas aisladas para iniciar la promoción de las diversas fuentes de energía mencionadas, a falta una visión integrada de mediano y largo plazo del conjunto del sector energético que permita proyectar una matriz energética vinculante. Por ello el planeamiento se constituye como una pieza clave para impulsar el desarrollo de una industria petroquímica, definir con mayor precisión la demanda interna, masificar y descentralizar el uso del gas y evaluar las opciones de integración energética y de exportación de excedentes energéticos.

De la revisión normativa sobre planificación en el sector energético podemos decir que no existe un mandato legal preciso sobre planeamiento energético. Los Planes Referenciales de Electricidad e Hidrocarburos que realizaron las Direcciones Generales de Electricidad e Hidrocarburos del MINEM resultaron básicamente documentos promotores de la inversión. Frente a ello, la generación eléctrica, por su vulnerabilidad, requiere una planificación de mediano-largo plazo para desarrollarse eficientemente. A la fecha, solo la transmisión eléctrica, actividad regulada, es materia de un planeamiento vinculante realizado por el Comité de Operación Económico del Sistema Interconectado Nacional (COES - SINAC).

Si bien es cierto que no contamos con un marco legal específico sobre planificación energética, existen esfuerzos por su implementación institucional, dado que dentro del MINEM está la Dirección General de Eficiencia Energética - DGEE, que fue incorporada mediante D.S. N° 026-2010-EM, que modifica el Reglamento de Organización y Funciones - ROF del MINEM. En él se especifica que la DGEE es el órgano técnico - normativo encargado, entre otras cosas, de proponer y evaluar la política energética y las energías renovables, conducir la planificación energética nacional y desarrollar los planes subsectoriales y balances energéticos antes encargados a las Direcciones Generales de Electricidad e Hidrocarburos.

La DGEE tiene publicado en el portal web del MINEM los documentos: (i) Balance Nacional de Energía 2005-2010⁵⁴; (ii) Estudios de determinación de potencial de la bioenergía en algunas regiones; (iii) Guías del consumidor de etiquetado de Eficiencia Energética además de Guías para la Orientación del Uso Eficiente de la Energía y Diagnóstico Energético⁵⁵, y (iv) Informes como el Informe Final de la Nueva Matriz Energética Sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumentos de Planificación⁵⁶.

Si bien ahora la DGEE lleva la conducción de la planificación energética, las Direcciones Generales de Electricidad e Hidrocarburos mantienen un deber de colaboración para la elaboración de estos planes y ambas elaboran documentos informativos que sirven para la planificación del sector energético. Por ejemplo, la Dirección General de Hidrocarburos - DGH publica Informes Estadísticos y Publicaciones Mensuales y Anuales, como: (i) Anuarios Estadísticos Anuales, que

54 Ver: http://www.minem.gob.pe/_estadisticaSector.php?idSector=12.

55 Se realizó un Diagnóstico Energético para el Sector Residencial, Comercial, Textil, Papelero, Cementero, Ladrillero, Minero, entre otros. Ver: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=12&idPublicacion=353.

56 Ver: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=12&idPublicacion=424.

incluyen mapas de Lotes con Contratos de Exploración para Operaciones Petroleras, mapas de Lotes con Contratos de Explotación; (ii) Informe Anual de Reservas de Hidrocarburos desde el año 1999 al 2012⁵⁷; (iii) Informes Mensuales Estadísticos⁵⁸, y (iv) Legislación aplicable al subsector hidrocarburos⁵⁹.

En el caso de la Dirección General de Electricidad - DGE, la información relevante del subsector eléctrico se encuentra publicada en la web del MINEM. Así, por ejemplo, publica: (i) Compendio de Normas Legales; (ii) documentos promotores como el "Documento Promotor del Subsector Eléctrico 2012"⁶⁰; (iii) Documentos Informativos como Evaluación del Potencial Hidroeléctrico Nacional del año 2009⁶¹, Comportamiento Mensual del Sector Eléctrico⁶² y Avance Estadístico del Subsector Eléctrico Mensual⁶³; (iv) Anuario Estadístico de Electricidad 1999-2010 y Mapa estadístico por regiones⁶⁴; (v) Plan Referencial de Electricidad 2008-2017, y (vi) Evolución de los Indicadores del Subsector Eléctrico 1995-2008, como son evolución en la producción de energía eléctrica, venta final de electricidad, producción en el mercado eléctrico por tipo de energético, incremento anual de la demanda, entre otros.

Otra institución que cumple también funciones en la planificación del sector eléctrico es el COES, entidad privada sin fines de lucro y con personería de Derecho público, compuesto por las empresas generadoras, transmisoras, distribuidoras y usuarios libres. El presupuesto del COES es cubierto por los aportes que realizan anualmente sus integrantes. El COES es un organismo técnico que a partir de la promulgación de la Ley para el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica (Ley N° 28832), tiene como función de interés público planificar el desarrollo y expansión de la transmisión del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional - SEIN, para lo cual elabora un Informe Diagnóstico del SEIN, prepara una propuesta de Plan de Transmisión y elabora la Planificación Operativa de largo plazo a partir de la información que recoge de los integrantes del COES.

En la misma línea, el COES es pues un generador de Información en temas energéticos dado que pronostica la demanda a corto, mediano y largo plazo y elabora estadísticas e informes basados en la información de la operación de las instalaciones de sus integrantes, es decir las empresas, en los que se incluyen aspectos como la demanda, producción de energía eléctrica por tipo de tecnología y recurso energético utilizado según su zona geográfica. El COES también realiza estudios como: Estudios de verificación del Margen de Reserva Firme Objetivo, Estudios de Interconexiones Internacionales entre otros.

OSINERGMIN, como organismo regulador supervisor y fiscalizador de las actividades en los subsectores electricidad, hidrocarburos y minería tiene funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras, y de solución de controversias y reclamos. Por ello, y en el marco de su función normativa, emite propuestas de mejora de la política energética e iniciativas para asegurar la disponibilidad de energía al MINEM. Es así que en el año 2008 elaboró el documento Apuntes para el Plan Energético Nacional a través de su Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria – GART, que debía servir para la elaboración del Plan Referencial de Energía al 2015. El referido documento presentaba las propuestas y proyecciones realizadas por el regulador para solucionar los futuros requerimientos de energía sentando las bases para la elaboración de una política energética del país.

Además, OSINERGMIN aporta al sector energético con la generación de información, la cual se encuentra recopilada en su Sistema de Gestión de Base de Datos, que contiene información y conocimiento de los estudios realizados por las diferentes gerencias de OSINERGMIN. Por ejemplo, la Oficina de Estudios Económicos tiene entre sus funciones el estudio del desempeño de los subsectores de electricidad, hidrocarburos, gas natural y minería, de manera que produce diversos documentos que sirven de soporte a las gerencias de OSINERGMIN, MINEM, COES y demás usuarios externos. También encontramos los Reportes de Análisis Económico Sectorial del año 2012 para los sectores eléctrico, gas natural,

57 Ver: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=5&idTitular=1479&idMenu=sub1477&idCateg=563.

58 Incluye informes Estadísticos históricos desde el año 1969 de Producción fiscalizada de Hidrocarburos, producción promedio de hidrocarburo líquidos y por lotes específicos como Lote 1-AB, Z-2B, Lote 88, así como también presenta información estadística de sísmica, pozos exploratorios perforados, precios de combustibles, balanza comercial de hidrocarburos, entre otros.
Ver: http://www.minem.gob.pe/_estadisticaSector.php?idSector=5&pagina=230.

59 Ver: http://www.minem.gob.pe/_legislacionSector.php?idSector=5.

60 Ver: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=6&idPublicacion=443.

61 Ver: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=6&idPublicacion=223.

62 Ver: http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=6&idTitular=5784.

63 Ver: http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=6&idTitular=5741.

64 Ver: http://www.minem.gob.pe/_publicaSector.php?idSector=6.

hidrocarburos y minería⁶⁵. Asimismo, la Gerencia de Fiscalización Eléctrica de OSINERGMIN emite Informes de Estadísticas realizadas en la Supervisión Eléctrica⁶⁶, que incluyen todas las actividades del subsector, y además genera Documentos de Trabajo de los resultados de las supervisiones realizadas⁶⁷.

Una mención aparte merece la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - OGPP del MINEM, órgano encargado, entre otras funciones, de organizar, dirigir y evaluar la ejecución de los planes, objetivos y políticas de la institución, como son el Plan Operativo Institucional, el Plan Estratégico Sectorial Multianual y el Plan Estratégico Institucional, así como difundir la información estadística sectorial.

Instrumentos revisados y evaluados para el análisis de la transparencia

A continuación listaremos los planes e instrumentos de planificación que hemos consultado y evaluado para nuestro análisis.

Plan Operativo Institucional - POI, Plan Estratégico Institucional - PEI y Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM

Con respecto al planeamiento institucional del sector energía y minas, hay que indicar que la atribución de los ministros de Estado sobre la dirección del proceso de planeamiento estratégico sectorial se enmarca dentro de las competencias conferidas en el numeral 1 del artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual indica a su vez que tienen la función, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, de determinar los objetivos sectoriales funcionales, aprobar los planes de actuación y asignar los recursos necesarios para su ejecución.

La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto establece que las entidades, para la elaboración de sus Planes Operativos Institucionales - POI y presupuestos institucionales, deben tomar en cuenta su Plan Estratégico Institucional - PEI que debe ser concordante con los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales - PESEM.

Para el análisis de la transparencia en la planificación energética se han revisado los siguientes instrumentos de gestión institucional del MINEM: POI de los años 2009 - 2012⁶⁸; PEI 2007-2011 y período 2009-2012; y PESEM de los períodos 2008-2011 y 2012-2016, que es el actualmente vigente.

Los instrumentos escogidos contribuyen a lograr la coherencia de la gestión institucional del MINEM y de los organismos descentralizados del sector, como el Instituto Nacional Geológico Minero - INGEMMET y el Instituto Peruano de Energía Nuclear - IPEN, desde su organización, coordinación de actividades, objetivos y metas. En ese sentido, son instrumentos de planeamiento institucional del sector minero-energético.

En este caso, el POI es un instrumento de gestión de corto plazo que define las actividades que se llevarán a cabo en el período de un año por parte de cada una de las dependencias y órganos del MINEM, para el logro de los resultados previstos en el PEI; es decir, el POI permite concretar lo establecido en el PEI.

El PEI es un plan de mediano plazo —en el caso del MINEM es para cada cinco años—, que establece los objetivos generales de la institución y grandes líneas de acción. En el caso del MINEM el documento presenta (i) un diagnóstico del Ministerio; (ii) misión, visión, objetivos generales y específicos, y (iii) indicadores de desempeño.

Por último, el PESEM es un documento de mediano y largo plazo que contiene estrategias que definen políticas, lineamientos y actividades de mediano y largo plazo. Este plan, a diferencia del PEI y el POI, permite también monitorear el proceso de la gestión no solo del MINEM sino también del INGEMMET y del IPEN, los cuales deberán incluir en sus PEI los objetivos del PESEM aprobado. El documento del PESEM contiene la misma información que el PEI, pero adicionalmente incluye la programación multianual de inversiones.

65 Ver: http://www.osinerg.gob.pe/newweb/pages/Estudios_Economicos/99.htm?7573.

66 Ver: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/pages/GFE/1032.htm?6843>.

67 Ver: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/pages/GFE/1038.htm?2513>.

68 Ver: http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/menu/datos_gene_poi.htm.

Préstamo NUMES - Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible: Planificación Energética, Estudio NUMES y su EAE y Plan Energético Nacional 2013-2022

Desde 2009, el BID ha venido prestando apoyo financiero a la estrategia energética del Perú mediante la ejecución de cuatro préstamos en el marco del "Programa para el desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible - NUMES".

El programa NUMES tuvo entre uno de sus objetivos el desarrollo de prácticas de planificación energética integrada de carácter permanente. En ese sentido, se realizó una propuesta de formulación de política energética de largo plazo que posteriormente fue publicada y aprobada mediante D. S. N° 064-2010-EM, "Política Energética Nacional 2010-2040". También se ha adelantado la formulación de un Plan Energético Nacional - PEN y Planes Indicativos Subsectoriales de: (i) electricidad; (ii) biocombustibles e hidrocarburos; (iii) energías renovables, y (iv) eficiencia energética. Estos planes se nutren de información y análisis consolidados formulados en el estudio "Elaboración de la Nueva Matriz Energética Sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumentos de Planificación - NUMES"⁶⁹, que también fue elaborado como parte de una consultoría contratada en el marco del Programa NUMES.

Plan de Transmisión 2013-2022

En el caso del sistema de transmisión del SEIN, se cuenta con el Plan de Transmisión, un instrumento de planificación que permite definir las necesidades del sistema (calidad, confiabilidad y seguridad) considerando un período de diez años. Incluye proyectos vinculantes, cuya ejecución debe realizarse durante los dos primeros años, y proyectos no vinculantes. Es un estudio periódico que identifica los proyectos necesarios para construir nuevas líneas de transmisión. Este documento recomienda un plan de obras que indica qué proyectos de líneas de transmisión son necesarios para la expansión de la generación; es decir, indica qué líneas de transmisión son necesarias construir para poder hacer llegar la electricidad generada por las nuevas centrales hidroeléctricas y térmicas que se construirán en un horizonte de tiempo. En ese sentido, el Plan de Transmisión contempla en su análisis la expansión de las líneas de transmisión con miras a que en un largo plazo existan interconexiones con países vecinos como Ecuador, Brasil y Chile.

El Primer Plan de Transmisión se aprobó en el año 2011 mediante R. M. N° 213-2011-MEM/DM⁷⁰. Posteriormente, este plan se actualizó a finales de diciembre de 2012, mediante el Plan de Transmisión 2013-2022 aprobado por R. M. N° 583-2012-MEM/DM, cuya vigencia es hasta el año 2014⁷¹. En su elaboración intervienen instituciones como el COES, el OSINERGMIN y el MINEM.

Informe Diagnóstico de las Condiciones Operativas del SEIN 2015-2024⁷²

El referido Informe de Diagnóstico es elaborado por el COES, en cumplimiento del artículo 16 del Reglamento de Transmisión, y comprende el horizonte de diez años establecido para el desarrollo del Plan de Transmisión. Contempla la consideración de las centrales eléctricas en servicio y las nuevas instalaciones de generación en proceso de construcción o licitación y las previstas, así como también la proyección de la demanda bajo diversas hipótesis con la finalidad de detectar las restricciones o congestiones en el sistema de transmisión.

Como datos base del estudio, se utiliza información actualizada de la proyección de demanda de SEIN, plan de obras de generación y plan de obras de transmisión, todos ellos documentos que se generan en el COES. Asimismo, las soluciones a estas restricciones y congestiones serán determinadas en el Estudio de Actualización del Plan de Transmisión, período 2015-2024, considerando las propuestas que los agentes realicen.

Plan Nacional de Electrificación Rural - PNER

El PNER constituye un documento de gestión a largo plazo, con un horizonte de planeamiento de diez años, que se actualiza cada año, realizado por la Dirección General de Electrificación Rural - DGER del MINEM, al cual desde el año 2007

69 Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGEE/eficiencia%20energetica/publicaciones/guias/Informe_completo_Estudio_NUMES.pdf.

70 Ver: <http://contenido.coes.org.pe/alfrescostruts/download.do?nodeId=4b843cec-b2e4-4fc1-97d4-adb6e760fa9f>.

71 Informe N° 038-2012-MEM/DGE: "Informe Resumen del Plan de Transmisión 2013-2022". Ver: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Informe%20N%C3%82%C2%B0%20038-2012.pdf>.

72 Ver: <http://contenido.coes.org.pe/alfrescostruts/download.do?nodeId=61785620-a5b0-477d-91d0-266248566e7e> y <http://www.coes.org.pe/wcoes/coes/infoperativa/estudios/ppt/actualizacionPlan.aspx>.

se le encargó la función de la ejecución de este Plan enmarcado en los lineamientos de política del sector energía y minas y la ejecución o coordinación de proyectos electromecánicos prioritariamente en el área rural y zonas de extrema pobreza⁷³.

Es así que el PNER constituye un instrumento vinculante para la acción del Estado y para los inversionistas privados que requieren el subsidio para la ejecución de proyectos de electrificación como Sistemas Eléctricos Rurales - SER, ya que el PNER establece no solo la relación de proyectos a ejecutar en los próximos diez años sino también sus fuentes de financiamiento, e incluye las políticas, objetivos, estrategias y metodologías para el desarrollo de los proyectos. Efectuado el proceso de planeamiento, permite la identificación de proyectos de inversión pública y privada de los gobiernos nacional, regional y local, así como de empresas distribuidoras, los cuales se deberán ejecutar en el período de planeamiento.

A la fecha se ha realizado los Planes Nacionales de Electrificación Rural siguientes: PNER Período 2008-2017⁷⁴, PNER Período 2009 - 2018, PNER Período 2011-2020 elaborado en el año 2010⁷⁵; PNER Período 2012-2021⁷⁶ elaborado en diciembre de 2011, y PNER Período 2013-2022 elaborado en diciembre de 2012⁷⁷. Todos ellos han sido aprobados por el titular del sector energía y minas y por Resolución aprobatoria, tal cual lo prevé el artículo 18 del Reglamento de la Ley General de Electrificación Rural (Ley N° 28749).

Planes Referenciales de Electricidad e Hidrocarburos

Los Planes Referenciales de Electricidad e Hidrocarburos fueron documentos formulados por la DGE y la DGH, que presentaban una visión del subsector y brindaban información sobre el sector energético bajo un horizonte de diez años a modo de promoción de inversiones.

Es de entender que estos planes no son vinculantes, en el sentido que no recomiendan la priorización de ejecución de obras sino que son la visión de las perspectivas del mercado y sirven de base para la toma de decisiones de las entidades públicas y privadas. Así lo reconocen los propios documentos referidos que indican en su presentación que "deben ser considerados solo como señales indicativas de carácter técnico y económico para la expansión de la generación y transmisión del SEIN y de los Sistemas Aislados Mayores, dado que la ejecución real dependerá del resultado de la competencia de los diferentes agentes del sector"⁷⁸.

Los planes referenciales del sector eléctrico e hidrocarburos se dieron hasta antes de la creación de DGEE en el año 2010, a la cual se le dio la función del planeamiento energético por lo que las Direcciones de línea, DGE y la DGH, dejan de tener este rol de elaboración directa de los planes referenciales subsectoriales y es la DGEE la que realiza dicha tarea con la colaboración de ambas direcciones.

Es así que la DGE acorde al ROF ⁷⁹ del MINEM⁸⁰ tiene entre sus funciones y atribuciones la de participar en la elaboración y evaluación del Plan Referencial de Electricidad, Plan Referencial de Energía, Plan de Desarrollo de Electricidad y el Plan Sectorial de Desarrollo Energético.

En el período que la DGE tuvo competencias de planificación elaboró el Plan Referencial de Electricidad 2006-2015⁸¹ y el Plan Referencial de Electricidad 2008-2017⁸², documentos que mostraban información sobre la situación de la oferta y demanda eléctrica, su funcionamiento y perspectivas, así como un plan de expansión de obras de generación y transmisión y los requerimientos próximos de demanda de potencia y energía a un mediano plazo. Ambos documentos son de acceso público en el portal web del MINEM.

73 Mediante D. S. N° 031-2007-EM se precisó en su artículo 72 el encargo de la elaboración del PNER a la DGER del MINEM.

74 Aprobado por R. M. N° 533-2008-MEM/DM. Ver: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/GFE/Normativa/5.2%20Electrificacion%20rural/21-0-RM.533.2008.MEM.DM.pdf>.

75 Ver: http://dger.minem.gob.pe/ArchivosDger/PNER_2011-2020/PNER_2011-2020.pdf.

76 Ver: http://dger.minem.gob.pe/ArchivosDger/PNER_2012-2021/PNER-2012-2021%20Texto.pdf.

77 Ver: http://dger.minem.gob.pe/ArchivosDger/PNER_2013-2022/PNER-2013-2022%20Texto.pdf.

78 Ver: Plan Referencia de Electricidad 2008-2017 del MINEM, p. 5. En: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=6&idPublicacion=280.

79 Modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas (D.S. N° 026-2010-EM). Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/publicaciones/ds026_2010.pdf.

80 Ver: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=6&idTitular=119&idMenu=sub113&idCateg=119.

81 Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Electricidad/publicaciones/plan2006/01-PRE_2006_PRESENTACION_CAPITULO_1_V5.pdf.

82 Ver: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=6&idPublicacion=280.

Con respecto a los Planes Referenciales de Hidrocarburos realizado por el MINEM, se conoce que se dieron el Plan Referencial de Hidrocarburos 2007-2016 y Plan Referencial de Hidrocarburos 2009-2021. En estos planes se publicaban anualmente los niveles de reservas probadas de gas natural⁸³.

Plan Referencial del Uso Eficiente de la Energía 2009-2018 - PREE

El referido plan fue realizado por la DGE cuando aún tenía las competencias de promoción del uso eficiente de la energía, ya que con la creación de la DGEE, esta función pasa a cargo de esta última dirección. Dicho Plan fue aprobado por R. M. N° 496-2009-EM/DM⁸⁴ y responde a los objetivos planteados en la Ley de Promoción del Uso Eficiente de la Energía (Ley N° 27345), que en su primer artículo señala que es de interés nacional la promoción del Uso Eficiente de la Energía - UEE e indica que esta debe realizarse para alcanzar cuatro objetivos: asegurar el suministro de energía, proteger al consumidor, fomentar la competitividad de la economía nacional y reducir el impacto ambiental negativo del uso y consumo de los energéticos. La idea de este plan era servir como base para la elaboración del Plan de Uso Eficiente de la energía de cada región y su implementación.

Plan Referencial de Energía al 2015⁸⁵

Este Plan fue realizado por la Oficina Técnica de Energía del MINEM sobre la base del estudio integral de energía. Es un documento que muestra la situación del sector energía y las proyecciones de la demanda, la oferta, las inversiones y la balanza comercial para un planeamiento que tiene como horizonte el año 2015.

Plan de Acceso Universal a la Energía 2013-2022

Mediante D. S. N° 203-2013-EM el MINEM aprobó el Plan de Acceso Universal a la Energía 2013-2022, que tiene como su principal objetivo lograr el acceso universal de la población al suministro energético, siendo la mejora de la eficiencia energética otra de sus prioridades. El Plan indica que el acceso universal a la energía debe concretarse en dos grandes objetivos: (i) lograr el acceso a la electricidad (en iluminación, comunicación y servicios comunitarios), y (ii) el acceso a tecnologías/combustibles (para cocinar y calentar).

La importancia de este Plan radica en que es uno de los pilares para la lucha contra la pobreza y, por tanto, era indispensable contar con un plan que defina los proyectos destinados a ampliar el acceso universal al suministro energético de acuerdo con la disponibilidad de los recursos con los que cuenta el país.

Asimismo, prevé cuatro mecanismos para cumplir sus objetivos: (i) Programas de Promoción de Masificación del Uso del Gas Natural; (ii) Promoción o Compensación para el Acceso al GLP; (iii) Programas de Desarrollo de Nuevos Suministros en la Frontera Energética, y (iv) Programas y Mejora de Uso Energético Rural, los cuales serán implementados con los recursos que se obtendrán del Fondo de Inclusión Social Energético - FISE, creado mediante Ley N° 29852, así como con los recursos destinados al PNER 2013-2022. En ese sentido el actual PEN deberá adecuarse también a los objetivos y programas que plantea el Plan de Acceso Universal a la Energía.

Cooperación Técnica PROSEMER

Acorde con la descripción del proyecto PE-X1007 en la página web del BID encontramos el "Programa para la Gestión Eficiente y Sostenible de los Recursos Energéticos del Perú" - PROSEMER que es un acuerdo de cooperación técnica no reembolsable celebrado entre el BID y el gobierno peruano. Cuenta con recursos de la Cooperación Canadiense - ACDI y será ejecutado en un plazo de cinco años por el MEF, a través de la Unidad de Coordinación de Prestamos Sectoriales - UCPS⁸⁶.

83 El artículo 1 del D.S. N° 079-2009-EM que modifica el Reglamento de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural, a fin de garantizar el gas para el mercado interno y evitar el riesgo de desabastecimiento de este hidrocarburo hace precisión sobre la publicación de las Reservas Probadas de Gas Natural.

84 Ver: http://www.minem.gob.pe/archivos/legislacion-a3zizuztzzxu6-plan_referencial_del_UEE_N%C2%BA_469-2009.pdf.

85 Ver: <http://www.vigilamazonia.com/uploads/files/bdc2b1f38b93a26fc728ffd5c9246ee9.pdf>.

86 La Unidad de Coordinación de Prestamos Sectoriales - UCPS fue creada por D. L. N° 25535 como parte del Viceministerio de Economía del MEF. Es el órgano de enlace técnico entre los organismos multilaterales y las instituciones participantes de los diferentes sectores del Estado para la coordinación de los "Programas de Financiamiento en Respaldo de Políticas de Desarrollo" así como ejecutar administrativamente los Proyectos de Cooperación, Asistencia Técnica, Programas de Apoyo y Donaciones asociados a los préstamos programáticos.

Esta cooperación tiene por objetivo general contribuir a una gestión equilibrada y sostenible de los recursos energéticos con los que cuenta el país por parte de las diferentes instancias del Estado peruano vinculadas con este sector, así como por otros actores relevantes, fortaleciendo la interacción y coordinación entre ellos con el fin último de propiciar un crecimiento económico sostenible.

Mediante R.S. N° 039-2012-EF el gobierno peruano acepta la donación de cooperación técnica que financiará el PROSEMER, firmando el Convenio de Financiamiento no Reembolsable N° ATN/CN-13202-PE por el monto aproximado de US\$ 18,29 millones.

Acorde con lo indicado en la Propuesta de Financiamiento no Reembolsable del PROSEMER, se propone enfrentar la problemática energética actual mediante el desarrollo de un programa de capacitación y fortalecimiento institucional del sector energético que contribuya a generar y consolidar conocimiento y experticia institucional en materia de planeamiento energético de largo plazo, esquemas de la promoción de Energías Renovables y Eficiencia Energética. En relación con la formulación, gestión, seguimiento y evaluación de proyectos energéticos, se propone respaldar los esfuerzos realizados por el gobierno peruano para la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas del sector energético⁸⁷.

El Programa recoge las experiencias y conocimientos adquiridos para la preparación e implementación posterior de la operación programática de apoyo al desarrollo de una "Nueva Matriz Energética Sostenible en el Perú" - NUMES. Además, a través del PROSEMER se pretende respaldar el cumplimiento de los objetivos del programa NUMES y contribuir a consolidar los resultados en materia de planeamiento energético.

Cabe resaltar que uno de los componentes del PROSEMER contará con el apoyo técnico del FONAFE, OSINERGMIN, PETROPERÚ y el MINEM.

Transparencia en la planificación de políticas, planes y programas

Llegados a este punto, corresponde realizar un análisis a partir de los criterios de gobernanza vinculados a la transparencia y el acceso a la información para examinar si el proceso de planificación energética ha sido incluido en los diversos instrumentos estatales y si ha cumplido con los estándares de transparencia.

Transparencia para la planificación

La medición de este criterio la haremos sobre la base de tres indicadores: (i) la inclusión del proceso de planificación energética en el proceso de planificación institucional del sector energético; (ii) el fortalecimiento de las políticas y planes en el proceso de planificación energética, y (iii) los espacios de planificación en el proceso de la planificación energética.

Respecto de la inclusión de la planificación energética en el proceso de la planificación institucional del sector, consideramos que ha sido cumplida parcialmente, ya que al examinar los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional del MINEM de los años 2009-2012, se ha observado que no se ha incluido el planeamiento energético bajo un enfoque de proceso dentro de los lineamientos de política, ni en los objetivos generales y específicos. Al respecto, no se ha encontrado referencia alguna, salvo en el PEI y PESEM 2012-2016, que dé cuenta de la realización del estudio NUMES como una actividad cumplida y realizada por la DGEE.

Cabe recordar que, entre los años 2009 y 2012, el Estado peruano, a través del MEF, recibió un préstamo programático de políticas de parte del BID en el marco de un programa de apoyo para que se financiaran estudios para el desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible. A raíz de este préstamo y a través de la DGEE, se elaboró el estudio "Nueva Matriz Energética Sostenible y su Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumentos de Planificación" el cual sienta las bases para una planificación sectorial de mediano a largo plazo que, a partir de la definición de una matriz energética sostenible que considera aspectos técnicos, económicos, ambientales y sociales articulados, realice una propuesta de estudio estratégico de energía.

El préstamo NUMES proponía una línea de acción referente a la planificación energética, la que consolidaría prácticas de planificación energética integradas de carácter permanente en la cual se propicien mecanismos de coordinación de

87 Ver: Portal web del BID. En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36828865>.

la planificación sectorial energética entre las diversas instituciones del Estado peruano, ya que los ejercicios de planificación o el monitoreo de los subsectores de energía de modo aislado no ofrecía un apoyo suficiente a las decisiones de política energética debido a la falta de interacción entre estas instituciones.

Por ello, y en vista de la clara intención del Estado mediante este préstamo de políticas de fortalecer su proceso de planificación energética, los tomadores de decisión o funcionarios deben utilizar los objetivos del Programa NUMES al diseñar sus planes y políticas, y así mantener la continuación hacia las metas del programa que a la fecha ya ha culminado, pero sus objetivos y línea de acción referentes al planeamiento energético continúan en el Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable PROSEMER. En ese sentido, consideramos que todas las acciones que se vienen realizando para alcanzar un planeamiento estratégico en el sector energético deben estar encaminadas a lograr ese objetivo.

Hay que recordar que los instrumentos de planificación institucional, como el PEI, POI y PESEM, deben establecer una mirada en común sobre la situación del sector minero-energético, y dado que todos ellos contienen un diagnóstico estratégico y no son solo el cúmulo de información sobre el sector minero energético, el diagnóstico que realicen debe ser el más sistémico, caracterizando el sector y realizando un análisis de los hechos y tendencias de la situación sectorial e institucional. Debe incluir, por ello, el análisis de la planificación energética, dado que es una función propia de la DGEE desde el año 2010 y no hay criterios objetivos medibles sobre el avance respecto de esta función, ni existe un modelo o diseño de estrategias para alcanzarlo que se encuentre aprobado e incluido en los referidos instrumentos de planificación institucional.

Otro indicador analizado fue el referido si el proceso de la planificación energética ha fortalecido las políticas, planes y programas, el cual consideramos ha sido cumplido parcialmente. Por un lado, si nos referimos al planeamiento institucional, dado que el POI, PEI y PESEM se realizan un año antes de su ejecución, estos instrumentos establecen el diseño de la visión, ejes y objetivos del sector energía y minas, además del diseño de un conjunto de acciones de corto y mediano plazo donde se pretende intervenir en un período para asegurar su implementación.

Dicho esto, todas las acciones que realice el MINEM —producción normativa, creación de políticas y proyectos— deberán responder a los objetivos que se hayan puesto en el POI, PEI y PESEM. A modo de ejemplo, la dación de la Política Energética Nacional 2010-2040, que en sus lineamientos promueve la definición de la matriz energética sobre la base de la planificación integrada de los recursos, cumple con los objetivos propuestos por los instrumentos de gestión del MINEM en tanto se ha considerado la diversificación de la matriz energética como un Objetivo Estratégico General y Específico⁸⁸.

Sin embargo, si nos referimos al Planeamiento Energético y su influencia en el fortalecimiento de las políticas y planes del sector energético, vemos que los ejercicios de planeamiento energético son aislados y carecen de exigibilidad en el cumplimiento de sus metas. A modo de ejemplo tenemos la producción de Planes Referenciales Subsectoriales por el MINEM y la elaboración del PEN y su EAE, que conforme señala el MINEM, son instrumentos de planificación indicativos; es decir, no serían vinculantes y solo darían pautas al sector, de manera que no establecen compromisos exigibles que puedan ser cumplidos en función de metas anuales.

Respecto del fortalecimiento del instrumento EAE en el planeamiento energético e institucional, aún es muy incipiente. En el plano institucional aún no se ha incluido en ningún instrumento, y en lo que respecta al planeamiento energético fue introducido por un préstamo de políticas del BID como parte de una consultoría y de la elaboración del PEN 2013-2022. Sin embargo, no se ha logrado fortalecer este instrumento, ya que la entidad responsable de reglamentar la EAE es el MINAM. El MINEM aún no aplica EAE para la formulación de sus PPP.

Con relación a los espacios de planificación en el proceso de la planificación energética, consideramos que el objetivo ha sido cumplido, ya que en el caso de la formulación del POI, instrumento de gestión institucional del MINEM, se cuenta

Entre los años 2009 y 2012, el Estado peruano, a través del MEF, recibió un préstamo programático de políticas de parte del BID en el marco de un programa de apoyo para que se financiaran estudios para el desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible.

88 Al respecto, el PEI 2007-2011, PEI 2012-2016, POI 2009 - 2012, PESEM 2008-2011 y PESEM 2012-2016 han incluido este objetivo.

con un formato para su formulación que es llenado por las unidades orgánicas y los encargados de Proyectos de Inversión Pública. Luego es recabado por la OGPP y se elabora el documento final de Formulación del POI.

En el caso del PEI y PESEM, pese a que no cuentan con ninguna directiva para su elaboración, aprobación, monitoreo y evaluación, de lo referido por los funcionarios entrevistados de la OGPP, la metodología de trabajo para la formulación es la misma que el POI.

Sobre el proceso de planificación energética sectorial, en el caso del préstamo NUMES este fue ajustado cada año en cuanto a sus compromisos según su grado de avance. Además, en lo referente al compromiso de la elaboración de la Consultoría de la NUMES y su EAE, esta ha contado con un espacio de planeamiento previo a su ejecución entre el BID y el MINEM, representado por la DGEE.

En cuanto a la Cooperación Técnica Programa para la Gestión Eficiente y Sostenible de los Recursos Energéticos del Perú - PROSEMER, de la información brindada por los funcionarios de la DGEE, aún están en proceso de aprobación sus planes de trabajo; sin embargo, ha contado con un espacio en el que las instituciones participantes, como MINEM, OSINERGMIN, PETROPERÚ y FONAFE, han enviado su plan de trabajo y solicitud de consultorías a financiar. En el caso del MINEM, la DGEE ha solicitado consultorías referentes a la mejora del planeamiento energético.

Acorde con la información de la Propuesta de Financiamiento no Reembolsable del PROSEMER ubicada en el portal web del BID⁸⁹, las actividades que se ejecuten en el marco del PROSEMER se efectuarán sobre la base del Manual Operativo del Programa, el cual no es de acceso público en los portales web del MEF, BID o MINEM, y a partir de los POA, que identificarán las tareas a ser financiadas, presupuesto y cronograma. El encargado de elaborar el POA será el equipo técnico de la UCPS, con la colaboración del MINEM, OSINERGMIN y FONAFE.

Transparencia para la capacidad de gestión

En este apartado realizaremos la medición de la transparencia de la capacidad de gestión del planeamiento energético en base a cuatro criterios i) fortalecimiento de las capacidades de gestión del MINEM, ii) fortalecimiento de las capacidades de gestión del sector a nivel regional, iii) sistematización de información del planeamiento energético, e iv) implementación de un sistema de monitoreo del planeamiento.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades de gestión del MINEM, consideramos que se ha cumplido parcialmente con la creación del Consejo de Administración de Recursos para la Capacitación en Electricidad - CARELEC⁹⁰, que tiene por objeto financiar la transferencia de tecnología y capacitación en el ámbito del subsector electricidad a través de cursos, seminarios, conferencias, estudios de posgrado e investigaciones en temas eléctricos, priorizando la capacitación del personal profesional y técnico del subsector electricidad del MINEM. Por otro lado, el Comité de Administración de los Recursos para Capacitación - CAREC es el encargado de promover, coordinar y aprobar la ejecución de actividades de transferencia de tecnología y capacitación del personal del subsector hidrocarburos del MINEM, así como a favor de las comunidades nativas indígenas amazónicas y andinas y otras del litoral costero que estén ubicadas dentro del área de influencia o impacto de las actividades de hidrocarburos.

De estas iniciativas de mejora de capacidad de gestión del MINEM se ha encontrado que solo son de acceso público los Informes de Gestión CARELEC de los años 2011 y 2012⁹¹ en el portal web del MINEM y en la página web del CARELEC⁹²; sin embargo, de la gestión del CAREC no se tiene información, aunque por algunas notas de prensa del portal web de la entidad se puede conocer sobre los beneficiarios⁹³.

Somos de la opinión de que el tema del fortalecimiento de capacidades en temas de planeamiento energético en el propio MINEM es aún parcial, ya que todavía se necesitan las cooperaciones técnicas y préstamos de instituciones financieras para

89 Ver: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36828865>.

90 Creado mediante la Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica (Ley N° 28832) de fecha 10 de julio de 2006.

91 Ver: http://www.minem.gob.pe/_publicaSector.php?idSector=6&txtString=carelec&cmbMes=&cmbAnio=&cmbCat=.

92 Ver: <http://www.carelec.gob.pe/Carelec/index.aspx>.

93 Nota de Prensa 266-09 "MEM capacita a líderes indígenas de la comunidad Kandozi". Ver: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=2&idTitular=1340>.

poder realizar estudios base sobre planeamiento energético. La DGEE, dirección competente para realizarla, aún no está provista de las capacidades técnicas y de personal calificado en el uso de herramientas tecnológicas para poder realizar este tipo de análisis.

En esa misma línea, de la información recogida en el portal web del BID⁹⁴ en el Anexo Único del Convenio de la Cooperación Técnica PROSEMER se ha descrito que el componente de Planeamiento Energético contará con actividades que financiarán (i) diagnóstico de brechas de capacidad de las diversas instancias y agencias del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales en relación con los aspectos metodológicos, técnicos, económicos y socioambientales necesarios para enfrentar el ejercicio de planeamiento; (ii) diseño e implementación de un plan de formación que reduzca las brechas identificadas; (iii) desarrollo de herramientas para la gestión del conocimiento en materia de planeamiento, y (iv) apoyo al desarrollo de maestrías y cursos de posgrado específicamente orientados a planeamiento y promoción de pasantías y becas, interacción y cooperación con universidades y centros de investigación. El objetivo es fomentar la formación y experiencia práctica en la materia de profesionales en los ámbitos nacional y regional, de manera que están pendientes las acciones que se tomaran referentes al fortalecimiento del planeamiento energético a raíz del PROSEMER.

Otro criterio que se tomó en cuenta para el análisis de la transparencia en la capacidad de gestión fue el fortalecimiento de las capacidades de gestión del sector en el ámbito regional, el cual ha sido de cumplimiento parcial. Al respecto de la información brindada en entrevistas sostenidas con la OGPP del MINEM, se nos informó que la Oficina de Desarrollo Institucional y Coordinación Regional del MINEM coordina la elaboración y actualización de los documentos de gestión institucional con las DREM para incluirlas en los planes institucionales, que también recogen las metas de las DREM, y coordina las acciones relacionadas con el proceso de descentralización de las actividades del sector energía y minas en los gobiernos regionales. El representante de la OGPP también indicó que se brinda capacitación técnica permanente hasta dos veces al año al personal encargado de las funciones de planeamiento, dado que es un requerimiento de ellos la formulación de instrumentos como el ROF, MOF y el TUPA. Al respecto, acorde con el POI 2013⁹⁵, se indica que la Oficina de Desarrollo Institucional y Coordinación Regional aprobó, mediante R. M. N° 130-2012-MEM/DM, el Programa de Desarrollo de Capacitación del MINEM para los gobiernos regionales período 2012; sin embargo, el referido Programa no es de acceso público vía el portal web del MINEM.

Por otro lado, se creó una Comisión Intergubernamental del sector energía y minas mediante D. S. N° 047-2009-PCM⁹⁶ para evaluar los temas referidos al desarrollo de las funciones transferidas en materia de energía y minas y el ejercicio de la gestión descentralizada. Dicha Comisión está integrada por representantes del MINEM, INGEMMET, los gobiernos regionales y el MEF. A la fecha se han desarrollado dos sesiones de esta Comisión, la última en octubre del año 2013⁹⁷.

El POI 2013 menciona que, tras las sesiones de la Comisión Intergubernamental, se han elaborado informes del ejercicio compartido de las funciones transferidas y el esquema de la gestión descentralizada de las funciones transferidas, información que no se encuentra disponible y de libre acceso en la web del MINEM. Sin embargo, pese a estos esfuerzos aún falta fortalecer a las DREM y a los gobiernos regionales en lo referente a la elaboración de planes energéticos regionales.

Otro tema a evaluar fue la sistematización de la información del planeamiento energético. Aquí la evaluación realizada nos da como resultado que ha sido parcial, pues la información generada para el planeamiento del sector energético se encuentra disipada por diversas entidades, como OSINERGMIN, COES, MINEM, BID y MEF.

Nos referimos a que, dado que estas entidades públicas e instituciones privadas como el BID presentan información relevante sobre el estado del sector energético, como oferta - demanda, estado del sector al mediano y largo plazo, planificación de la transmisión, entre otros; habría insumos para la planificación, pero son estudios aislados que no hacen una proyección conjunta del sector y en otros casos son consultorías que se quedan en el estudio y no son incorporadas a una política.

94 Ver: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=PE-X1007>.

95 Ver: página 19 sobre los logros de la Oficina de Desarrollo Institucional y Coordinación Regional. En: http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/archivos/presupuesto/POI_2013.pdf.

96 Reconocida por la PCM mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 082-2009-PCM-SD.

97 Según Nota de Prensa 244-13, publicada en el portal web del MINEM. Ver: http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=9&idTitular=5780.

Hay que puntualizar que, en caso del BID, en su portal web nos presenta información específica del estado del sector energía y de los convenios o contratos de préstamos o cooperaciones técnicas (caso Préstamo NUMES y Convenio de Cooperación Técnica PROSEMER), la cual incluye actividades y compromisos a realizarse en el marco de dichos instrumentos de financiamiento para el sector energía. Sin embargo, esta información no se encuentra difundida en los portales estatales del MINEM ni del MEF: en el portal del MINEM, la única referencia al préstamo NUMES es la publicación del Estudio Final de la "Nueva Matriz Energética Sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumentos de Planificación"⁹⁸ y una nota de prensa de abril de 2012⁹⁹. Esto es producto de uno de los compromisos del préstamo, pero no el único. Respecto de la publicación del Estudio Final de la NUMES y su EAE en el portal web del MINEM, cabe indicar que en abril del año 2012 solo estaba disponible la versión del Resumen Ejecutivo. Recientemente se ha podido observar que el Estudio Final ha sido colgado en su versión completa.

Portal web del MINEM

Informe "Nueva Matriz Energética Sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumento de Planificación" Resumen Ejecutivo NUMES y EAE e Informe Completo

www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=12&idPublicacion=424

The screenshot shows the website interface with a navigation menu (INSTITUCIONAL, MINERÍA, HIDROCARBUROS, ELECTRICIDAD, GESTIÓN SOCIAL, NOTICIAS, PUBLICACIONES) and a sidebar with categories like Publicaciones, Estadísticas, and Legislación. The main content area features a 'PUBLICACIÓN:' section with the title 'Nueva Matriz Energética Sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica, como Instrumentos de Planificación'. Below the title is a thumbnail of the report cover and a descriptive paragraph. At the bottom of the main content, there are three links: 'Resumen ejecutivo - NUMES', 'Resumen ejecutivo - EAE', and 'Informe completo - Estudio NUMES y EAE'.

Fuente: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=12&idPublicacion=424.

98 Ver: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=12&idPublicacion=424.

99 Nota de Prensa 196-12 "MEM presenta Estudio "Nueva Matriz Energética Sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica". Ver: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=6&idTitular=4702>.

En referencia al PROSEMER, que contempla dentro de sus componentes actividades referentes a la planificación energética del MINEM, no se tiene información pública en el portal del ministerio sobre su Plan de Actividades, ni del PROSEMER. Dado que es una cooperación técnica que apoyará al fortalecimiento de las capacidades institucionales para desarrollar el ejercicio de la planificación energética y promocionará la capacidad institucional y marco normativo de las energías renovables y la eficiencia energética, deberían poner a disposición de los usuarios información referente al PROSEMER. Solo el portal del BID¹⁰⁰ y el portal del MEF muestran información al respecto.

En el portal del MEF se muestra información sobre las convocatorias del programa para consultorías y requerimiento de personal, y en lo referente al MINEM ha realizado dos convocatorias para servicios de consultoría "Propuesta de Organización del Sistema de Planificación Energética"¹⁰¹, aún vigente, y consultoría "Adecuación del Plan Energético Nacional 2013-2022 al nuevo marco legal en materia de seguridad energética", ya vencida. Sin embargo, pese a que ya terminó el período de presentación de propuestas para la última, a la fecha no se ha difundido la identidad de la firma consultora escogida y, por ende, no se puede realizar una sistematización de la información referente al componente de planificación del programa PROSEMER.

Portal web del MEF Convocatorias de personal y servicios de consultoría para el PROSEMER

The screenshot shows a web browser window with the URL www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3201&Itemid=101571&lang=es. The page title is "Responsable Técnico del Programa/PROSEMER". The main heading reads "RESPONSABLE TÉCNICO DEL PROGRAMA PARA LA GESTIÓN EFICIENTE Y SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS ENERGÉTICOS DEL PERÚ (PROSEMER)". Below this, there is a bullet point: "• Aviso de expresión de interés - Responsable Técnico". The text of the notice states: "La Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales del Ministerio de Economía y Finanzas, invita a los consultores individuales interesados, a remitir su currículo vitae (no documentado) hasta el viernes 13 de septiembre de 2013, señalando el código de consultoría, a la siguiente dirección electrónica o a la siguiente dirección: Datos del contacto: Atención: Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales - PROSEMER. Correo electrónico: prosemer@mef.gob.pe. Dirección: Jr. Cuzco 177 Piso 5, Lima. Referencia: Responsable Técnico - PROSEMER. Horario: De 09:00 a 13:00 y de 14:00 a 17:00 horas".

Fuente: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3201&Itemid=101571&lang=es.

100 BID incluye solo información del Perfil del Proyecto y Contratos de Préstamo.

101 Ver: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3393&Itemid=101571&lang=es.

Fuente: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3393&Itemid=101571&lang=es.

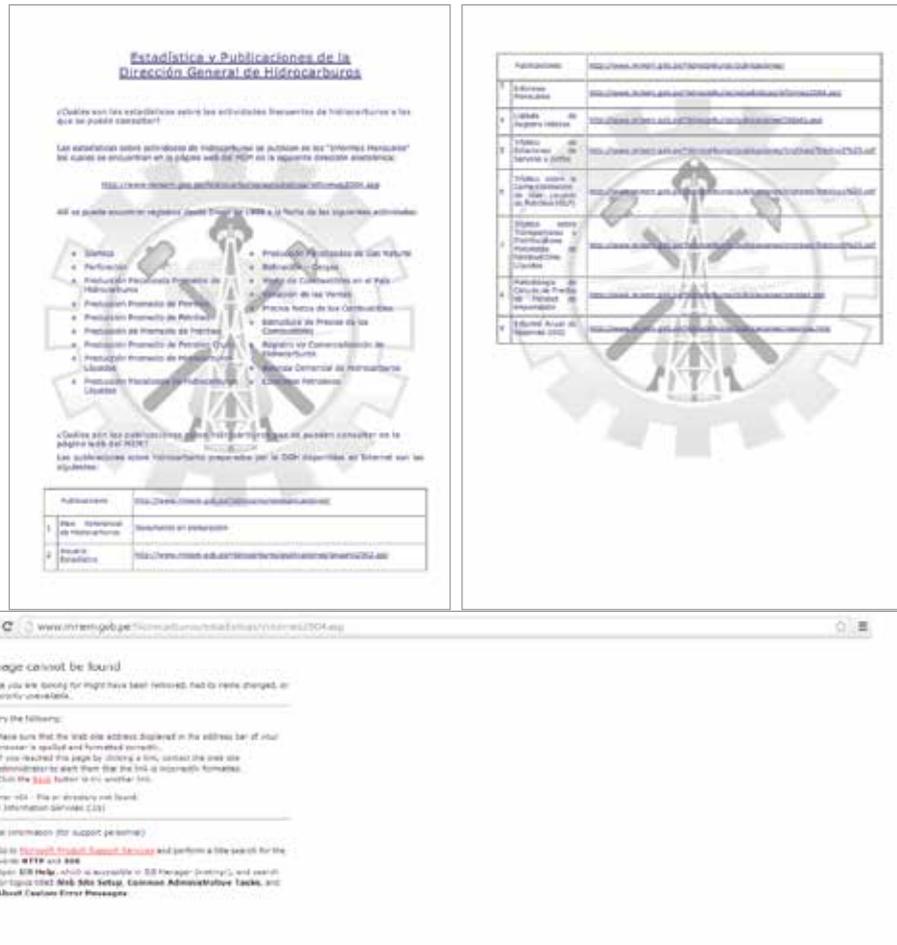
Portal web del BID Documentación del Convenio de Financiamiento no Reembolsable - PROSEMER

Título	Tipo	Núm. del Proyecto	Fecha
Programa para la Gestión Eficiente y Sostenible de los Recursos Energéticos del Perú (Program for a Sustainable and ...)	Perfil de Proyecto	PE-X1007	27-abr-2012
Programa para la Gestión Eficiente y Sostenible de los recursos energéticos del Perú (PROSEMER)	Propuesta de Préstamo	PE-X1007	28-mar-2012
Program for Sustainable and Efficient Management of Energy Resources in Peru (PROSEMER) (Inglés)	Loan Proposal	PE-X1007	22-mar-2012
Convenio Parte I - Programa para la Gestión Eficiente y Sostenible de los Recursos Energéticos del Perú (PROSEMER)	Convenio de Cooperación Técnica	ATN/CN-13202-PE-PE-X1007	23-jun-2012
Convenio Parte II - Programa para la Gestión Eficiente y Sostenible de los Recursos Energéticos del Perú (PROSEMER)	Convenio de Cooperación Técnica	ATN/CN-13202-PE-PE-X1007	23-jun-2012

Fuente: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=PE-X1007>.

En cuanto al MINEM, como lo acotamos líneas arriba, la DGH también realiza actividades e informes estadísticos¹⁰² que se pueden consultar vía internet en la página web del Ministerio¹⁰³ y elabora Informes Mensuales de las principales actividades del subsector hidrocarburos, como el Plan Referencial de Hidrocarburos, Anuario Estadístico, Informes Mensuales e Informes Anuales de Reservas, entre otros. Sin embargo, muchos de estos documentos que debieran estar sistematizados no son accesibles, como se puede observar en las imágenes insertadas. Asimismo, los Planes Referenciales de Hidrocarburos realizados en años anteriores ya no son visibles en el portal web del MINEM, pues al intentar acceder a los links señalados no se deriva a ninguna página.

**Portal web del MINEM
Documento de la DGH**



Fuente: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Estadisticas_publicaciones.pdf.

No obstante lo anteriormente dicho, un caso positivo de sistematización de información en el proceso de planificación energética es la aprobación del Plan de Transmisión. Al respecto debemos resaltar que el MINEM ha puesto a disposición información relevante al Primer Plan de Transmisión como del Plan de Transmisión 2013-2022¹⁰⁴, que incluye la Resolución Ministerial de aprobación del referido Plan, Informe de Cálculos de Sustento del Plan de Transmisión e Informe Resumen. Asimismo, un usuario puede ampliar la información referida al proceso de actualización y aprobación del Plan de Transmisión mediante el portal del COES referido en el portal del MINEM¹⁰⁵, el cual contiene información técnica de todo el proceso de aprobación del Plan de Transmisión: (i) Informe Diagnóstico; (ii) Prepublicación del Plan; (iii) Audiencia Pública Descentralizada, (iv) Respuestas a Comentarios y Observaciones; (v) Propuesta de Actualización del Plan; (vi) Subsanación de Observaciones de OSINERGMIN, y (vii) Propuesta Definitiva de Actualización del Plan de Transmisión.

102 Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Estadisticas_publicaciones.pdf
 103 Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Estadisticas_publicaciones.pdf
 104 Ver: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=6&idTitular=3337&idMenu=sub3191&idCateg=773>.
 105 Ver: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=6&idTitular=3337&idMenu=sub3191&idCateg=773>.

Una de las críticas que haríamos respecto de la disponibilidad de la información es que, si bien la información es accesible, pública y completa, debería sistematizarse toda en un solo portal, y dado que es el MINEM el que aprueba el Plan de Transmisión en su versión final, somos de la opinión de que esta entidad debería difundir y sistematizar la información de todo el proceso.

Otro punto a resaltar respecto del planeamiento institucional del MINEM es lo referente a la sistematización que se ha realizado sobre sus instrumentos de gestión, como POI, PEI y PESEM, su Reglamento de Organizaciones y Funciones - ROF, Manual de Organización de Funciones - MOF, entre otros. Los cuales son de acceso público vía el portal de transparencia y se encuentran ordenados por períodos de publicación desde 2008. Sin embargo, debemos advertir que debería contener también información normativa relevante sobre las directivas aprobadas para la formulación, aplicación, evaluación y actualización de sus instrumentos de gestión, de manera que se puedan visualizar en conjunto los instrumentos de gestión y la base legal que soporta la creación de dichos instrumentos, ya que la base legal se encuentra clasificada en la pestaña de Normas Legales, donde se encuentran las Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales y Resoluciones Viceministeriales de diversas materias. Por ello consideramos deberían clasificarse según la temática, y así facilitar su mejor ubicación y acceso.

Portal web del MINEM Portal de Transparencia - Instrumentos de Planeamiento y Organización

PLANEAMIENTO / ORGANIZACION
Glosario de términos

- Instrumentos de Gestión**
- ROF (Reglamento de Organización y Funciones)**
 - 1.- Modificación del ROF - Publicado 25-07-2013 (D.S. 025-2013-EM)
 - 2.- Modificación del ROF - Publicado 10-08-2012 (D.S. 030-2012-EM)
 - 3.- Modificación del ROF - Publicado 27-05-2010 (D.S. 026-2010-EM)
 - 4.- Reglamento de Organización y Funciones ROF - Publicado 23-06-2007 (D.S. 031-2007-EM)
- ORGANIGRAMA**
 - 1.- Publicado 25-07-2013 (D.S. 025-2013-EM)
 - 2.- Organigrama del MEM
- MOF (Manual de Organización y Funciones)**
 - 1.- Modificación Manual de Organización y Funciones. Publicado 23-09-2013 (R.M. 391-2013-MEM/DM)
 - 2.- Modificación Manual de Organización y Funciones. Publicado 11-07-2013 (R.M. 275-2013-MEM/DM)
 - 3.- Manual de Organización y Funciones. Publicado 25-02-2011 (R.M. 103-2011-MEM/DM)
- Clasificador de Cargos**
 - 1.- Manual de Clasificación de Cargos. Publicado 24-02-2011 (R.S. 011-2011-MEM/SEG)
 - 2.- Manual de Clasificación de Cargos. Publicado 21-09-2007 (R.M. 454-2007-MEM/DM)
- CAP (Cuadro de Asignación de Personal)**
 - 1.- Cuadro para Asignación de Personal - CAP (R.S. 061-2010-EM) Publicado 24-09-2010
- MAPRO (Manual de Procedimientos)**
 - 1.- RS-Nº015-2013-MEM/SEG Publicado 08-Jun-2013
- TUPA (Texto Único de Procedimientos Administrativos)**
 - 1.- TUPA - Resolución Ministerial Nº 442-2013-EM/DM (16.10.2013) - (Modificación)
 - 2.- TUPA - Resolución Ministerial Nº 003-2013-EM (13.01.2013) - (Modificación)
 - 3.- TUPA - Decreto Supremo Nº 020-2012-EM (06.06.2012) - (Modificación)
 - 4.- TUPA - Resolución Ministerial Nº 330-2011-MEM/DM (14.07.2011) (Modificación)
 - 5.- TUPA - Modificaciones Anteriores
- RIT (Reglamento Interno de Trabajo)**
 - 1.- RIT MINEM
- Planes y Políticas**
- PESEM (Plan Estratégico Sectorial Multianual)**
 - 1.- Evaluación de Indicadores de Desempeño
 - 2.- 2012 - 2016 - Publicado 20-07-2012 (R.M. 302-2012-MEM/DM PESEM y PEI)
 - 3.- 2008 - 2011 - Publicado 03-08-2010 (Modificado R.M. 327-2010-MEM/DM)
 - 4.- 2008 - 2011 - Publicado 30-05-2009 (Modificado RM 209-2009-MEM/DM)
- PEI (Plan Estratégico Institucional)**
 - 1.- Evaluación de Indicadores de Desempeño
 - 2.- 2012 - 2016 - Publicado 20-07-2012 (R.M. 302-2012-MEM/DM PESEM y PEI)
 - 3.- 2007 - 2011 - Publicado 03.08.2010 (Modificado R.M. Nº 327-2010-MEM/DM)
 - 4.- 2007 - 2011 - Publicado 30-05-2009 (modificado RM Nº 209-2009-MEM/DM)
- POI (Plan Operativo Institucional)**
 - 1.- 2013 - Publicado 08-02-2013 (R.M. 043-2013-MEM/DM)
 - 2.- 2012 - Publicado 10-02-2012 (R.M. 069-2012-MEM/DM)
 - 3.- 2011 - Publicado 11-02-2011 (R.M. 068-2011-MEM/DM)
 - 4.- Plan Operativo Institucional
- Políticas Nacionales**
 - 1.- Formulación de la Matriz de Indicadores de las Políticas Nacionales 2013 - Publicado 06-06-2013 (Modificación R.M. 229-2013-MEM)
 - 2.- Formulación de la Matriz de Indicadores de las Políticas Nacionales 2013 - Publicado 08-02-2013 (R.M. 044-2013-MEM)
 - 3.- Formulación de la Matriz de Indicadores de las Políticas Nacionales 2012 - Publicado 20-01-2012 (R.M. 019-2012-MEM/DM)
 - 4.- Formulación de la Matriz de Indicadores de las Políticas Nacionales 2011 - Publicado 11-05-2011 (Modificación R.M. 215-2011-MEM/DM)
 - 5.- Formulación de la Matriz de Indicadores de las Políticas Nacionales 2011 - Publicado 22-01-2011 (R.M. 024-2011-MEM/DM)
 - 6.- Formulación de la Matriz de Indicadores de las Políticas Nacionales 2010 - Publicado 22-01-2010 (R.M. 017-2010-MEM/DM)
- MEM/DM**
- Información Adicional**
 - 1.- 2013 - Programa Anual de Seguridad de Salud en el Trabajo

Fuente: <http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/Transparencia.html>.

Normas

- **R.S. N° 001-2013-MEM/SEG** - Aprobar, la Directiva No 011 -MEM/SEG denominada "Metodología para la Gestión de Proyectos de Tecnologías de Información en el Ministerio de Energía y Minas".
- **R.S. N° 030-2013-MEM/SEG** - Aprobar la Directiva No 10 -2013-MEM/SEG, "Procedimiento para Formular los Requerimientos de las Áreas Usuaras", la misma que forma parte de la presente Resolución.
- **R.M. N° 440-2013-MEM/DM** - Aprobar el Reglamento Interno de Funcionamiento del Grupo de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres del Ministerio de Energía y Minas
- **R.S. N° 029-2013-MEM/SEG** - Aprobar la Directiva N° 009-2013-MEM/SEG denominada "Normas para el uso de siglas que identifican a las unidades orgánicas del Ministerio de Energía y Minas"
- **R.M. N° 424-2013-MEM/DM** -Aprobar la Directiva N° 003-2013-MEM/DM "Directiva que establece los Lineamientos para la Producción Normativa en el Ministerio de Energía y Minas"
- **R.V.M. N° 119-2013-MEM/VME** -Aprobar las Bases para la Subasta de Suministro de Electricidad con Recursos Energéticos Renovables en Áreas No Conectadas
- **R.S. N° 026-2013-MEM/SEG** -Aprobar la Directiva No. 006-2003-MEM/SEG-DG/ALOG "Procedimiento para la Contratación Directa de Bienes y Servicios por montos iguales o inferiores a tres Unidades Impositivas Tributarias"
- **R.M. N° 348-2013-MEM/DM** - Aprobar la Directiva N° 002-2013-MEM/DM "Directiva interna del Ministerio de Energía y Minas que establece los procedimientos aplicables a la evaluación de las solicitudes de acogimiento al Régimen Especial de Recuperación Anticipada del Impuesto General a las Ventas"
- **R.S. N° 024-2013-MEM/SEG** - Aprobar la Directiva N° 007-2013-MEM/SEG denominada "Metodología para el desarrollo de las Pruebas de Software en el Ministerio de Energía y Minas"
- **R.V.M. N° 096-2013-MEM/VME** - Aprobar las Bases para la Subasta para Generación de Electricidad con Energías Renovables
- **R.M. N° 318-2013-MEM/DM** - Aprobar la Directiva N° 001-2013-MEM/SEG "Directiva que Regula el Procedimiento para la Aprobación y Suscripción de convenios de colaboración interinstitucional, acuerdos y contratos en MINEM"
- **R.M. N° 305-2013-MEM/DM** - Aprobar el Reordenamiento de Cargos de Cuadro para Asignación de Personal - CAP del Ministerio de Energía y Minas
- **R.S. N° 019-2013-MEM/SEG** - Aprobar la Directiva N° 006-2013/SEG "Directiva sobre la Administración Documentaria del Ministerio de Energía y Minas".
- **D.S. N° 020-2013-MEM-EM** - Modificación del contenido y los artículos 8° y 109° del Reglamento y Funciones del Ministerio de Energía y Minas".
- **R.M. N° 275-2013-MEM/DM** - Modificar el Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas aprobado mediante Resolución Ministerial N° 103-2011-MEM/DM, en la parte que corresponde al Cuadro Orgánico de Cargos de la Secretaría General y de la Oficina de Defensa Nacional, y en lo referido a la Organización y Funciones de la Dirección General de Hidrocarburos.
- **R.M. N° 159-2013-MEM/DM** - Aprobación del Reordenamiento de Cargos del CAP - MEM "Aprobar el Reordenamiento de cargos del Cuadro para Asignación de Personal - CAP del Ministerio de Energía y Minas.
- **R.S. N° 018-2013-MEM/SEG** - Aprobar el Procedimiento para resolver los recursos de apelación, sobre pago de retribuciones, devueltos por el Tribunal del Servicio Civil - SERVIR a los presentados a partir de la vigencia de la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 072-2013-SERVIR-PE.
- **R.S. N° 015-2013-MEM/SEG** - Aprobar la Directiva N° 005-2013-MEM/SEG "Procedimiento para la elaboración, aprobación y actualización de los Manuales de Procedimientos del Ministerio de Energía y Minas".
- **R.M. N° 113-2013-MEM/DM** - Aprobar el "Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción 2013".
- **R.S. N° 008-2013-MEM/SEG** - Aprobar la Directiva N° 004-2013-MEM/SEG sobre Realización de Prácticas Pre Profesionales del Ministerio de Energía y Minas.

Fuente: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=&idTitular=1244&idMenu=sub1243&idCateg=514>.

Respecto de la implementación de un sistema de monitoreo en la planificación energética e institucional, cabe indicar que el seguimiento, monitoreo y evaluación del desempeño de los instrumentos de planeamiento institucional, como el POI, PESEM y PEI, son actividades coordinadas por la OGPP del MINEM, en conjunto con las otras direcciones en línea de dicho ministerio.

Conforme a las entrevistas sostenidas con funcionarios de la OGPP del MINEM, el seguimiento al cumplimiento de los objetivos del PESEM, PEI y POI es un proceso continuo, mientras que la evaluación se realiza al final de un semestre o un período anual. La unidad de análisis del seguimiento y evaluación se basa en los objetivos, actividades o proyectos y puede tener indicadores del tipo recursos, resultado, producto o impacto. El análisis va desde el nivel sectorial hasta el institucional y de las direcciones generales.

Existe un sistema de monitoreo y sistematización de los Informes de Evaluación de Indicadores de Desempeño Anual del PEI y PESEM desde el año 2008 al 2013 y por cada semestre que es de acceso público en la intranet del MINEM; no obstante no existe lo mismo para el POI. El POI tiene una Directiva para la "Formulación, Aplicación, Evaluación y Actualización del Plan Operativo Institucional" que se ha venido aprobando para la elaboración de los POI desde el año 2008 hasta la fecha¹⁰⁶. En esta Directiva se indica que se presentarán informes de evaluación cada tres meses con información del avance de metas tanto físicas como financieras, y se hará dentro de los diez días hábiles de finalizado cada trimestre.

106 Cada año se aprueba por vía de Resolución Ministerial una Directiva para la "Formulación, Aplicación, Evaluación y Actualización del POI". La última del año 2013 fue aprobada por R. M. N° 011-2013-MEM/DM. Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/RM_011_2013.pdf

Portal de Transparencia del MINEM Evaluación de Indicadores de Desempeño del PESEM

The screenshot shows the header of the MINEM website with the logo and name. Below the header, there is a navigation bar with 'Mapa del Sitio' and 'Ayuda' links, and a date indicator 'Sábado, 7 de Diciembre del 2013'. The main content area is titled 'MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)' and contains a table with the following information:

CREACIÓN DE LA ENTIDAD	: Decreto Ley N° 25962
RESPONSABLE DE TRANSPARENCIA	: Sra. Rosario Dongo Cahuas
NOMBRAMIENTO	: RM-380-2007-MEM/DM
PORTAL DE TRANSPARENCIA	: intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/Transparencia.html

Below this table, the main heading is 'EVALUACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO (PESEM)'. Underneath, there is a sub-heading '» Plan Estratégico Sectorial Multinual' followed by a list of evaluation periods:

- Evaluación 2013
 - I. Semestre
- Evaluación 2012
 - I. Semestre
 - II. Semestre
- Evaluación 2011
 - I. Semestre
 - II. Semestre
- Evaluación 2010
 - I. Semestre
 - II. Semestre
- Evaluación - 2009
 - I Semestre
 - II Semestre
- Evaluación - 2008
 - I Semestre
 - II Semestre

Fuente: http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/menu/evaluacion_pesem.htm.

Portal de Transparencia del MINEM Evaluación de Indicadores de Desempeño del PEI

The screenshot shows the header of the MINEM website with the logo and name. Below the header, there is a navigation bar with 'Mapa del Sitio' and 'Ayuda' links, and a date indicator 'Sábado, 7 de Diciembre del 2013'. The main content area is titled 'MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)' and contains a table with the following information:

CREACIÓN DE LA ENTIDAD	: Decreto Ley N° 25962
RESPONSABLE DE TRANSPARENCIA	: Sra. Rosario Dongo Cahuas
NOMBRAMIENTO	: RM-380-2007-MEM/DM
PORTAL DE TRANSPARENCIA	: intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/Transparencia.html

Below this table, the main heading is 'EVALUACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO (PEI)'. Underneath, there is a sub-heading '» Plan Estratégico Institucional' followed by a list of evaluation periods:

- Evaluación 2013
 - I Semestre
- Evaluación 2012
 - I Semestre
 - II Semestre
- Evaluación 2011
 - I Semestre
 - II Semestre
- Evaluación 2010
 - I Semestre
 - II Semestre
- Evaluación - 2009
 - I Semestre
 - II Semestre
- Evaluación - 2008
 - I Semestre
 - II Semestre

Fuente: http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/menu/evaluacion_pei.htm.

Respecto del cumplimiento de las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento establecidas en el D. S. N° 027-2007-PCM, las cuales son vinculantes y cuyo incumplimiento genera responsabilidad administrativa, debemos indicar que, pese a que el MINEM no ejerce rol de supervisión de aquellas, tiene la obligación, como todos los ministerios y entidades públicas del Poder Ejecutivo, de implementarlas conforme lo establece la Directiva N° 003-2009-PCM/SC que aprueba la “Guía Metodológica para la presentación de Informes Semestrales de Evaluación de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento” aprobada por R.M. N° 386-2009-PCM del 31 de agosto de 2009.

En ese sentido, el MINEM, en cumplimiento de las referidas normas, estableció una Matriz de Indicadores de Desempeño y Metas de las Políticas Nacionales desde el año 2010 hasta el 2013 que han sido aprobadas por Resolución Ministerial del MINEM. La ejecución de las metas y de las políticas nacionales ha sido de obligatorio cumplimiento por parte de las diversas entidades y órganos del sector Energía y Minas y se ha remitido a la OGPP del MINEM la información sobre su ejecución.

Al respecto, el MINEM ha publicado en su portal de transparencia¹⁰⁷ las Resoluciones y las Matrices de Indicadores de las Políticas Nacionales 2010-2013; sin embargo, no son de acceso público los informes semestrales de avances en la ejecución de las metas realizados por el MINEM, que están previstos por cada año en las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, ni los informes de evaluación anual sobre los resultados programados, conforme está dispuesto en el artículo 6 de la Directiva N° 003-3009-PCM/SC¹⁰⁸.

Otro aspecto a considerar es el relacionado con la consolidación y monitoreo de la información referente a planificación energética, dado que se han realizado diversos documentos y estudios, como por ejemplo los Planes Referenciales de Hidrocarburos y Electricidad elaborados por la DGE, el documento “Apuntes para el Plan Energético Nacional” elaborado por OSINERGMIN en el año 2008, los Estudios “Elaboración de la Nueva Matriz Energética Sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumentos de Planificación”, que se encuentran publicados en la web, y la propuesta de Plan Energético Nacional, que aún no ha sido puesta a disposición del público ni la prepublicación, pese a que la propuesta ya ha sido concluida.

En ese sentido, vemos que no existe un monitoreo sobre los diversos documentos descriptivos del sector elaborados por el MINEM, OSINERGMIN y COES que han servido como base para la elaboración del PEN y que deberían contar con una base de datos en la cual se sistematice y se cuantifique su grado de avance de un período a otro. El esfuerzo realizado en la elaboración de los Planes Referenciales tuvo un acompañamiento a través de los años 2005 a 2008, en el cual se estimaron cifras del sector energético que sirvieron como base para los análisis de los siguientes períodos de actualización de los referidos planes.

Transparencia para la coordinación

En cuanto a la coordinación en el planeamiento energético, para su evaluación se utilizaron tres criterios: (i) implementación de mecanismos de coordinación intersectorial; (ii) implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental, y (iii) implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas.

En lo que se refiere a la implementación de mecanismos de coordinación intersectorial, consideramos que ha sido cumplido parcialmente, dado que al evaluar los instrumentos para el planeamiento institucional del MINEM, como el POI, PEI y el PESEM, se ha observado que son planes en cuya formulación se han tenido en cuenta las metas y objetivos

107 Ver: <http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/Transparencia.html>.

108 Artículo 6.- Del plazo de presentación de los Informes: todos los ministerios y demás entidades del gobierno nacional están obligados a presentar la siguiente información cuantitativa y cualitativa:

6.1. Un informe semestral de avances en la ejecución de las metas previstas para el año.

6.2. Un informe de evaluación anual, que dé cuenta de los resultados con relación a lo programado para el año.

Los informes de avance semestral y de evaluación anual deberán ser elaborados por las entidades ejecutoras y presentados a cada entidad supervisora, dentro de los treinta días calendarios siguientes al vencimiento de cada semestre. Copia de la comunicación que da cuenta de su presentación al ente rector será remitida a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros. Las entidades supervisoras deberán remitir el informe cuantitativo en la matriz cuyo formato es parte de la presente directiva y el informe cualitativo a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros dentro de los cuarenta y cinco días calendarios siguientes al vencimiento del semestre.

de los lineamientos desarrollados por el Acuerdo Nacional y el Plan Bicentenario del CEPLAN; sin embargo, dado que son instrumentos de gestión institucional, sigue la visión del sector energético-minero del MINEM. Este tiene principalmente un rol de promotor de las inversiones, por lo cual no contempla dentro de estos instrumentos muchos de los principios del sector ambiental, pese a que tienen la competencia sectorial de la evaluación de impacto ambiental del sector minero-energético. Por ello, somos de la opinión de que los planes institucionales de los sectores que comparten la competencia de industrias extractivas que pueden generar impactos negativos deberían poder elaborar sus instrumentos de planeamiento institucional articuladamente con el MINAM hacia una visión estratégica en conjunto del uso de los recursos naturales.

Se observó también que no existen espacios de coordinación formales entre el MINAM y el MINEM respecto de la producción normativa de normas ambientales aprobadas por las diversas dependencias del MINEM, como la DGE, la DGH y DGAAE. Si bien es cierto que existe una R. M. N° 424-2013-MEM/DM de fecha 4 de octubre 2013 que aprueba la Directiva N° 003-2013-MEM/DM, Directiva que establece los Lineamientos para la Producción Normativa en el Ministerio de Energía y Minas, la cual indica que las normas deben emitirse en coherencia con el marco jurídico vigente, esta solo hace referencia a la coordinación entre las dependencias del MINEM en su elaboración, mas no hace mención a la coordinación intersectorial que debiera contener, sobre todo en aquellas normas de carácter ambiental que son transectoriales y que deberían ser coordinadas con el ente rector del sector ambiental.

En referencia a lo anterior, un ejemplo claro de falta de coordinación lo encontramos en el caso de la aprobación del D. S. N° 060-2013-PCM y D. S. N° 054-2013-PCM, que establecen disposiciones especiales para la promoción de la inversión enfocadas en la simplificación administrativa en temas ambientales, como la aprobación de los estudios de impacto ambiental, además de temas arqueológicos, derechos de uso de agua, entre otros, para impulsar proyectos de inversión pública y privada. De las entrevistas realizadas a funcionarios de la OGPP, se nos informó que, dado que las referidas normas afectarían el normal proceso de tramitación de expedientes de aprobación de estudios de impacto ambiental dentro del MINEM, se tuvieron que realizar cambios inmediatos dentro de la planificación institucional de la entidad, como la modificación del TUPA y POI.

Otro caso que evidencia la falta de coordinación intersectorial es lo referente a la EAE de la NUMES y en la EAE del PEN. De las entrevistas realizadas con la DGEE, quienes estuvieron a cargo de la elaboración de la EAE de la NUMES y del PEN, comunicaron que no existen canales de comunicación suficientes con el MINAM que aseguren espacios continuos para el intercambio de información respecto de la elaboración de la EAE del Plan Energético Nacional y de su aplicación en el sector energía.

Un aspecto positivo a resaltar es el espacio recientemente generado para difundir la importancia y funcionalidad de la EAE en las etapas más tempranas del diseño de políticas, planes o programas públicos con un enfoque de sostenibilidad, mediante la invitación de diversos representantes de entidades públicas —entre ellas el MINEM— al Seminario Internacional “Hacia la Institucionalización y Aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú”, realizado por el MINAM y la ONG DAR. Este espacio coadyuvó al diálogo y la discusión de la propuesta normativa para la aplicación de la EAE que viene siendo formulada por la Dirección General de Políticas, Normativa e Instrumentos de Gestión Ambiental - DGPNIGA del MINAM, la cual fue prepublicada en su portal web.

Respecto de la implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental para la planificación energética, consideramos que ha sido cumplido parcialmente, ya que de la información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios de la Dirección de Eficiencia Energética se ha referido que, en el caso de la elaboración de la consultoría de la NUMES y el Plan Energético Nacional, no se facilitaron espacios adecuados de participación a los funcionarios de los gobiernos regionales, pues desde la elaboración y en los talleres participativos se alcanzó la invitación a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR, mas no a gobiernos regionales.

En ese mismo sentido, los gobiernos regionales como Puno, Cusco, San Martín, Loreto y Junín han pedido apoyo a la Dirección de Eficiencia Energética para la elaboración de sus Planes Energéticos Regionales. Conforme lo manifestado en las entrevistas sostenidas con funcionarios de esta Dirección, no se les ha podido apoyar íntegramente, pero la DGEE viene realizando talleres de capacitación. Asimismo, esta colaboración se ha visto plasmada en una iniciativa del MINEM recogida en el Plan de Actividades del PROSEMER respecto del apoyo a los gobiernos regionales en la elaboración de sus planes energéticos regionales.

Los gobiernos regionales como Puno, Cusco, San Martín, Loreto y Junín han pedido apoyo a la Dirección de Eficiencia Energética para la elaboración de sus Planes Energéticos Regionales.

Hay que resaltar también que ha existido coordinación entre las políticas nacionales y los instrumentos de planeamiento institucional del MINEM, pues según información recibida por la OGPP del MINEM en la formulación de estos, se han tenido en cuenta los objetivos del Plan Bicentenario desarrollado por el CEPLAN que son planes nacionales.

Otro caso a resaltar es el del Plan Referencial del Uso Eficiente de la Energía 2009-2018 (PREE), el cual se aprobó en el Taller de Coordinación con los gobiernos regionales organizado por el MINEM. Los gobiernos regionales estuvieron representados por los presidentes regionales, gerentes regionales y las DREM. En este taller, los asistentes tuvieron la oportunidad de contar anticipadamente con el documento de propuesta del Plan Referencial y se discutieron y generaron aportes al Plan Referencial que posteriormente fueron incorporados.

En esa misma línea, en el caso del PNER, la DGER del MINEM ha realizado coordinaciones con los gobiernos regionales, locales, empresas distribuidoras de electricidad y demás entidades públicas y privadas, con el fin de compatibilizar el contenido del PNER con los respectivos Planes de Desarrollo Regional y Local y articular un trabajo con los diferentes niveles de gobierno.

Por último, en referencia a la implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas en la construcción e implementación de la planificación energética, consideramos que el cumplimiento ha sido parcial, ya que en la elaboración del Estudio NUMES y el Plan Energético Nacional 2013-2022 y su EAE, no se aseguraron espacios de coordinación con organizaciones indígenas. En el caso de la elaboración del PEN de las entrevistas sostenidas con funcionarios de la Dirección de Eficiencia Energética, se nos informó que se nombraron actores claves donde se incluía al sector privado (empresas del sector energético) y a la sociedad civil. Sin embargo, no todos los actores participaron en los talleres realizados para recoger aportes para la EAE del PEN, pues la invitación a estos talleres no fue pública. Por ejemplo, no se logró invitar a todas las organizaciones indígenas representativas y, por ende, la convocatoria no aseguró la representatividad de la mayoría de ellas.

Con relación a la planificación institucional del MINEM, no hay espacios de coordinación con sociedad civil ni sector privado, sin embargo sí existe un espacio de coordinación entre las Direcciones de Línea y la OGPP. Por otro lado, de la información recogida por la Oficina de Planeamiento, se sabe que, pese a que no existe en la entidad una Directiva o Lineamiento sobre el proceso de formulación y participación de los trabajadores en la elaboración del PEI y PESEM, en principio los directores generales de las Direcciones de Línea deberían propiciar y asegurar espacios de coordinación entre los trabajadores de la Dirección para desarrollar y elevar la propuesta del PEI y PESEM a la OGPP. En ese sentido, recomendaríamos que hubiese procedimientos específicos de participación de los trabajadores del MINEM en la elaboración de los instrumentos de gestión.

Transparencia para la participación

Para la evaluación de este criterio se utilizaron dos indicadores referidos a: (i) mecanismos oficiales de participación ciudadana en los procesos de ejecución de la planificación energética e institucional, y (ii) los mecanismos de consulta a los pueblos indígenas u originarios respecto del planeamiento energético e institucional.

Antes de iniciar el análisis, queremos resaltar que la participación de los ciudadanos de manera colectiva en la planificación energética a través de la visión de desarrollo e identificación de programas y proyectos, asegura una mejor relación entre el Estado y la sociedad, debido a que los inserta en el ámbito de la gestión pública, compromete a la sociedad civil en el desarrollo de los objetivos en el PEN y legitima el proceso mismo.

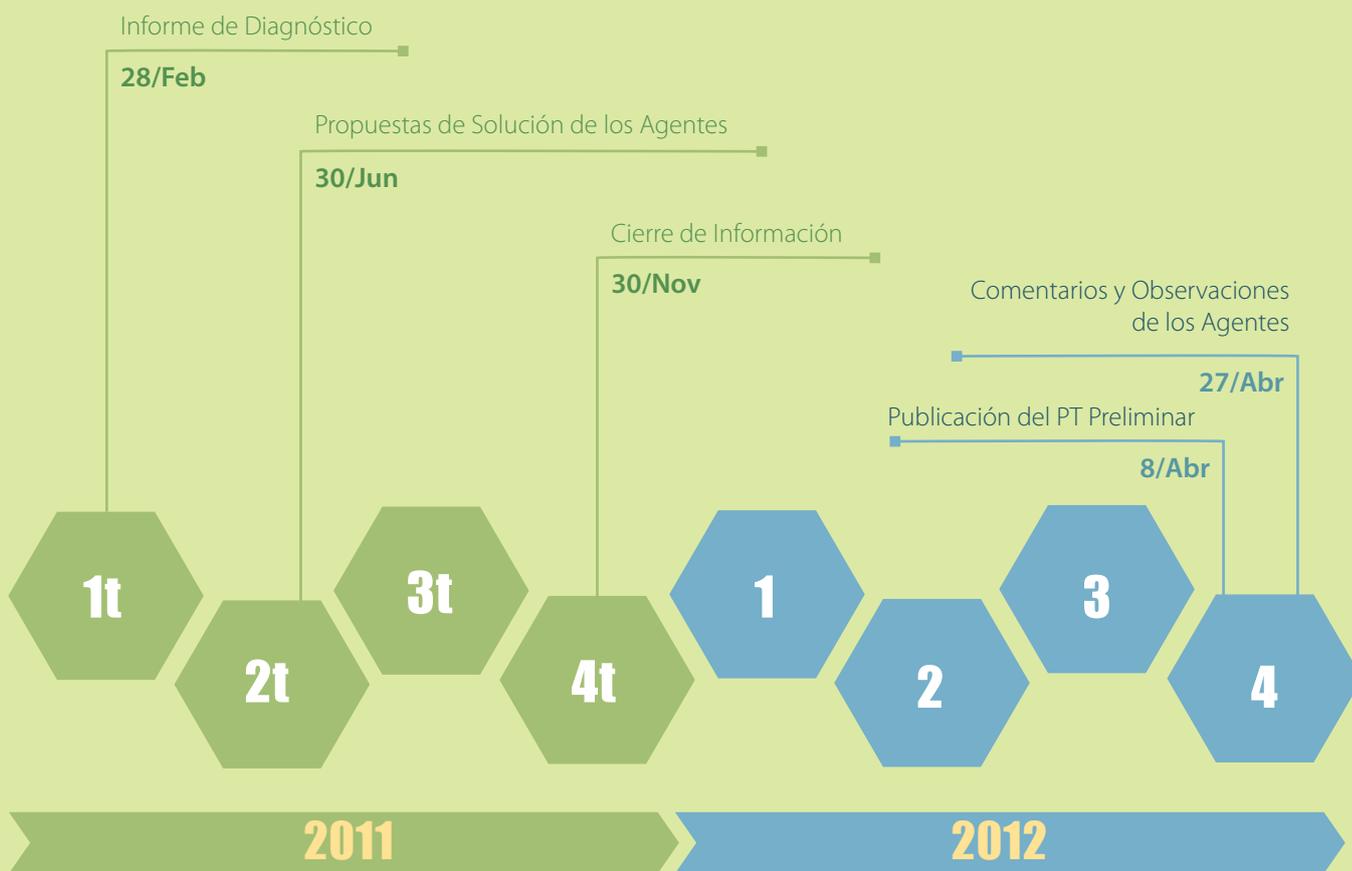


Foto: Liliana García / DAR

En referencia a los mecanismos oficiales de participación ciudadana en los procesos de ejecución de la planificación energética e institucional, consideramos que su cumplimiento ha sido parcial. En las entrevistas sostenidas con funcionarios de la Dirección de Eficiencia Energética, estos nos indicaron que aún no hay procedimientos institucionalizados o metodologías para la elaboración de planes energéticos ni procedimientos de participación ciudadana para planes, políticas o programas. Sin embargo, que no existan procedimientos reglados de participación ciudadana en planes, políticas y programas no quita el derecho de participación en ellos.

Hay que advertir que, si bien es cierto que en la elaboración del Estudio NUMES y del PEN se realizaron talleres de participación, estos no fueron talleres abiertos al público en general, como ha sucedido, por ejemplo, en la elaboración del Plan Nacional de Recursos Hídricos de la Autoridad Nacional del Agua o en el Plan de Transmisión 2013-2022. Estos últimos tuvieron talleres informativos descentralizados, y en el caso del Plan de Transmisión, la propuesta preliminar del COES

Proceso de elaboración del Plan de Transmisión

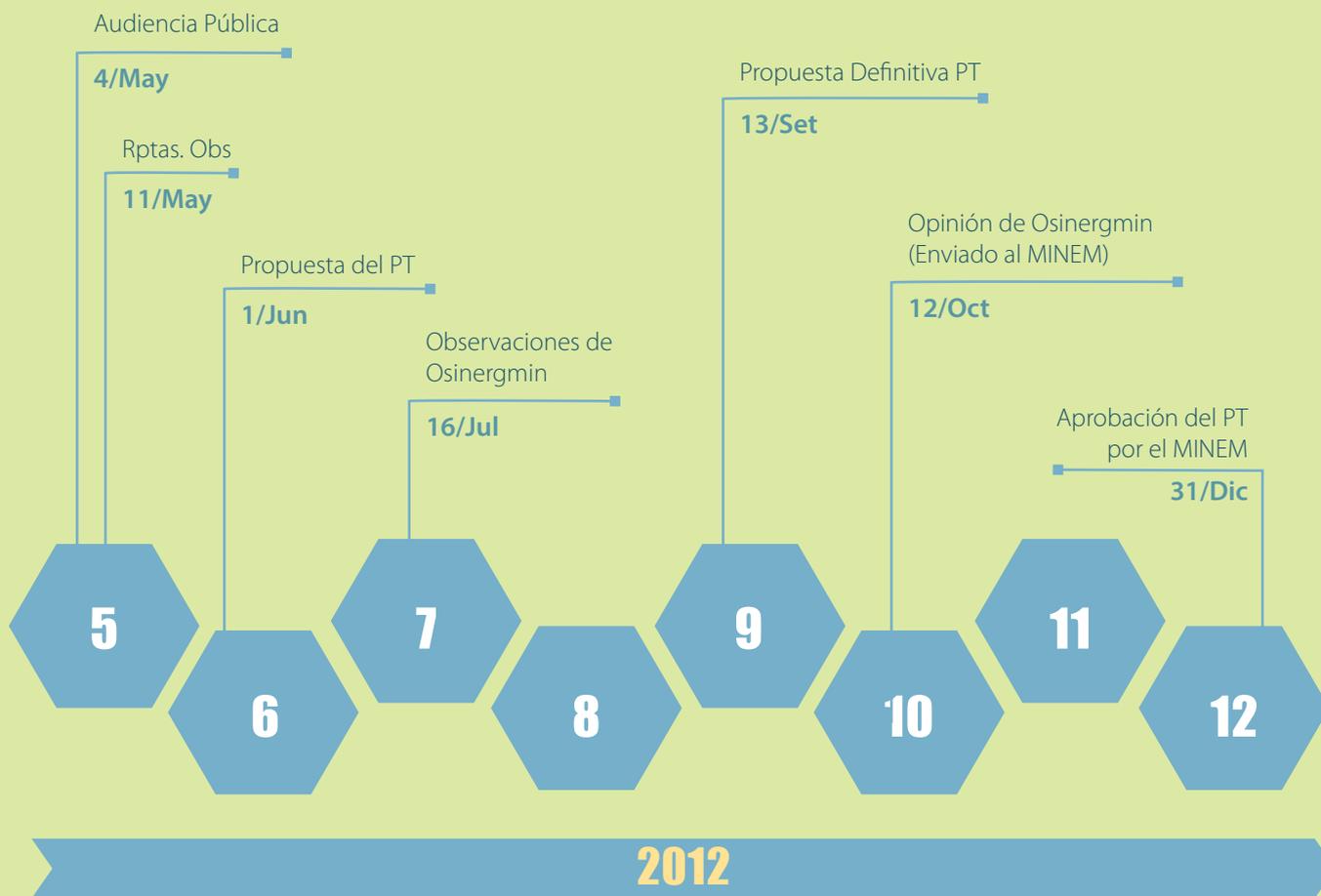


Fuente: Informe COES/DP-01-2012 "Propuesta Definitiva de Actualización del Plan de Transmisión 2013-2022". En: <http://contenido.coes.org.pe/alfresco/truts/download.do?nodeId=030aacf7-9313-424f-a7f8-8c437466477e>.

- (i) Antes de la elaboración del Plan de Transmisión, el COES elabora un Informe de Diagnóstico de las Condiciones Operativas del SEIN que identifica problemas de congestión o restricciones en el sistema de transmisión del SEIN y que es puesto a disposición del público en el portal web del COES.
- (ii) Para ello, los agentes e interesados presentan propuestas de solución a los identificados en el referido Informe Diagnóstico.
- (iii) La propuesta del Plan de Transmisión elaborado por el COES se basa en el Informe Diagnóstico de las Condiciones Operativas, los aportes de los agentes y en cálculos

contó con una Audiencia Pública en Lima transmitida vía videoconferencia a las sedes de los Consejos Departamentales del Colegio de Ingenieros del Perú o de otras entidades de las regiones donde se ubican los proyectos incluidos en la propuesta del Plan de Transmisión. Por ende, recomendamos que se evalúe la posibilidad de realizar Audiencias Públicas como las del Plan de Transmisión una vez que se tenga la propuesta final del PEN, dado que en el proceso de toma de decisiones se promoverá el desarrollo de infraestructura que puede causar un impacto negativo sobre las poblaciones que se asientan cerca de ellas.

En el caso específico del Plan de Transmisión, es de resaltar que el procedimiento de participación y transparencia en el proceso de aprobación se encuentra reglamentado en los artículos 17, 18 y 19 del D. S. N° 027-2007-EM que aprueba el Reglamento de Transmisión y modifica el Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas.



de sustento y criterios. Para ello, todos los agentes del SEIN (empresas) y de los Sistemas Aislados e interesados en desarrollar proyectos de inversión en generación, transmisión o demanda están obligados a entregar información existente a su disposición que COES requiera para elaborar el Informe Diagnóstico y el Plan de Transmisión.

(iv) Durante el proceso de elaboración o actualización del Plan de Transmisión, el COES publica en su portal de internet la versión preliminar del Plan de Transmisión e incluye información

técnica y económica. Además, se prepublica en el diario oficial El Peruano y se brinda a los interesados un período para presentar comentarios y observaciones sobre la propuesta del Plan de Transmisión.

(v) Posteriormente, se realiza una Audiencia Pública en Lima que es transmitida vía videoconferencia a otras entidades y regiones, en donde se expone la propuesta y se responden las observaciones recibidas por los asistentes.

Portal web del MINEM Aviso de Convocatoria a Audiencia Pública



Fuente: Portal web MINEM. En: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=6&idTitular=3297>.

- (vi) El COES deriva la propuesta del Plan de Transmisión, incluidas las propuestas que los agentes o interesados hayan presentado, al MINEM y a OSINERGMIN.
- (vii) OSINERGMIN observa la propuesta del Plan de Transmisión del COES, y en caso sea favorable, la remite al MINEM para que la apruebe.
- (viii) El MINEM publica en su portal web la Resolución Ministerial de Aprobación del Plan de Transmisión, Informe y Cálculo de sustento del Plan de Transmisión e Informe Resumen, así como documentación de la Audiencia Pública como: Registro de Asistentes, Acta de Audiencia Pública y respuesta a las consultas formuladas.

Portal web del MINEM Documentación relevante sobre la propuesta del Plan de Transmisión



Fuente: Portal web MINEM. En: http://www.minem.gob.pe/_area.php?idSector=6&idArea=120&idTitular=3230&idMenu=sub3191&idCateg=757.



Fuente: Portal web MINEM. En: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=6&idTitular=3337&idMenu=sub3191&idCateg=773.

En lo que respecta a la elaboración del Plan Energético Nacional 2013-2022 y su EAE, la DGEE había manifestado que se concluyó la propuesta en diciembre del año 2012. Lo mismo se indica también en la propuesta del cuarto tramo del Préstamo de la NUMES presentado en la web del BID¹⁰⁹ que hace referencia al componente de “Planificación Energética”, anunciando que el “gobierno peruano ha adelantado la formulación de un Plan Energético Nacional y Planes Indicativos subsectoriales”, los cuales cabe indicar a la fecha tampoco están aún a disposición del público.

Actualmente, con ocasión de la Cooperación Técnica no Reembolsable - PROSEMER, se ha anunciado en el portal web del MEF la contratación de servicios de consultoría¹¹⁰ para la “Adecuación del Plan Energético Nacional 2013-2022 al nuevo marco legal en materia de seguridad energética”.

En ese sentido, se realizará una propuesta nueva de PEN, dado que aún estaría pendiente la adecuación de dicho documento a las disposiciones de la Ley N° 29970, Ley que afianza la seguridad energética y promueve el desarrollo de polo petroquímico, y de la R. M. N° 203-2013-MEM/DM, que aprueba el Plan de Acceso Universal a la Energía 2013-2022. Por ello, considerando este nuevo contexto, recomendamos que el MINEM genere espacios de discusión y participación de la sociedad civil, organizaciones indígenas y sector privado en el cual puedan generarse recomendaciones al PEN y su EAE, así como plantearse lineamientos o directivas para regular la participación y transparencia en los procesos de elaboración de planes energéticos, como lo tiene regulado para el Plan de Transmisión. Dado que ambos planes son semejantes en el sentido de que inciden en la planificación de actividades eléctricas y en el caso del PEN de todas las actividades del sector energético (biocombustibles, hidrocarburos, energías renovables, electricidad y eficiencia energética), es necesaria la participación de todos los interesados para asegurar su derecho a la información y a la participación ciudadana.

Por último, en lo que respecta al indicador de la implementación de procesos de consulta a los pueblos indígenas u originarios en el proceso del planeamiento energético, consideramos que su cumplimiento ha sido parcial. A la fecha no existen mecanismos ni procedimientos de consulta previa aprobados para la elaboración de planes o políticas del sector Energía, y tampoco se ha previsto la realización de un proceso de consulta previa para el PEN, pese a que existe la

109 Ver: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37264845>.

110 Invitación a expresar interés para Servicios de Consultoría. Ver: http://www.mef.gob.pe/contenidos/ucps/doc/aviso_prosemer_minem.pdf.

obligación legal de realizarse según el artículo 27 del Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, aprobado por D. S. N° 001-2012-MC¹¹¹, dado que puede haber impactos negativos significativos derivados de la implementación del Plan Energético Nacional a mediano y largo plazo.

Transparencia para la rendición de cuentas

Para la evaluación del criterio de transparencia en la rendición de cuentas de la planificación energética, se observaron dos indicadores: (i) el logro de los productos y resultados asumidos en el planeamiento energético e institucional, y (ii) la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en el proceso de la planificación energética e institucional.

En ese sentido, respecto del logro de productos y resultados asumidos en el planeamiento energético, consideramos que ha sido logrado parcialmente, dado que los funcionarios de la DGEE nos han manifestado un problema medular: que el Plan Energético Nacional 2013-2022 y su EAE no serán aprobados por la vía normativa, es decir, no será un documento vinculante como el Plan de Transmisión, cuyos proyectos de líneas de transmisión sí son vinculantes. Por ello, en principio las medidas y recomendaciones encontradas en el PEN y su EAE no serían de obligatorio cumplimiento y no habría necesidad de evaluarlos semestralmente o actualizarlos, como sí se hace en el caso del Plan de Transmisión o con los instrumentos de gestión del MINEM (POI, PEI y PESEM).

Respecto del planeamiento institucional, dado que los instrumentos de gestión del MINEM como el POI sirven como documentos sobre los cuales el MEF asigna el presupuesto del MINEM cada año, es relevante anotar que en principio para el MEF sí se han cumplido las metas y objetivos de los años anteriores al ejercicio. Sin embargo, un problema que advertimos es que el plan operativo de un año no corresponde necesariamente con los requerimientos de la programación multianual del PESEM. Por ende, es difícil saber exactamente si se cumplen o no las actividades, proyectos, metas y objetivos en los instrumentos de gestión, aparte que sus indicadores no son los más representativos para la medición del cumplimiento del objetivo.

En cuanto al indicador sobre la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, consideramos que se han cumplido parcialmente. Comenzaremos por referirnos a los mecanismos de rendición de cuentas que se están empleando en el Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable PROSEMER, otorgado por el BID para buscar contribuir a una gestión equilibrada y sostenible de los recursos energéticos con los que cuenta el Perú por parte de las diferentes instancias del gobierno vinculadas con este sector. En ese sentido, no ahondaremos en los mecanismos de rendición de cuentas propios del banco, pero cabe indicar que la ejecución de los convenios financiados por el BID se ejecutan bajo sus normas y procedimientos y la auditoría es ejecutada según los requisitos establecidos por el Banco en la Nueva Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID.

De la información a la cual hemos podido tener acceso, se ha observado el Concurso Público de Méritos N° 03-2013-CG, publicado en el portal web de la Contraloría General de la República del Perú¹¹², que persigue la contratación de una Sociedad de Auditoría para examinar las actividades y operaciones financieras de la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales - UCPS. La UCPS, que depende del Viceministerio de Economía del MEF, tiene en el marco de sus funciones administrar la ejecución de convenios financiados parcial o totalmente por diversas instituciones internacionales financieras y organismos cooperantes, entre ellos los que sostiene con el BID. Por ello, en el marco del Convenio de Cooperación PROSEMER aprobado por Resolución Suprema N° 039-2012-EF, el cual otorgó al Estado peruano la suma de 19 000 dólares canadienses, se ha convocado a este proceso de concurso público de méritos para seleccionar a una firma auditora independiente elegible para el BID y designada a través de la Contraloría General de la República para que audite los estados financieros de dicho convenio.

Mediante cartas de pedido de acceso a la información pública dirigidas hacia la UCPS y la Dirección General de la Oficina General de Planificación, Inversiones y Presupuesto del MEF (Carta N° 057-2013-DAR/E y Carta N° 058-2013-DAR/E de fecha 13 de febrero de 2013), DAR solicitó información referente al cumplimiento y el proceso de desembolso de la Cooperación Técnica PROSEMER. La respuesta de ambas cartas fue dada por la UCPS mediante Oficio N° 238-2013-EF/66 de fecha

111 Artículo 27 del Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, aprobado por D. S. N° 001-2012-MC, que señala: "Derecho a la consulta dentro de las medidas legislativas o administrativas de alcance general que incluyen planes y programas que impliquen una modificación directa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas".

112 Ver: http://doc.contraloria.gob.pe/soa/convocatorias/2013/c_03_2013/11_%20UCPS%20-%20MEF%202013x.pdf.

11 de marzo 2013, donde se informó que, acorde con el Convenio de Financiamiento no Reembolsable del PROSEMER, el banco ha efectuado desembolsos a la UCPS una vez que esta ha emitido la solicitud respectiva y contra entrega de documentación que acredite el cumplimiento de las condiciones previas para el desembolso. Al respecto, aclaró que los desembolsos son solicitados y administrados por la UCPS como unidad ejecutora del programa y no se ha previsto la transferencia de recursos a las entidades beneficiarias. Asimismo, se nos comunicó que la información sobre la forma de participación, colaboración técnica y desembolsos del PROSEMER que se prevé realizar al MINEM, OSINERGMIN, PETROPERÚ y FONAFE se encuentra descrita en los convenios de participación suscritos entre la UCPS y dichas entidades. Dicho esto, en el referido pedido de acceso a la información se nos proporcionó copia del convenio de participación suscrito entre la UCPS y el MINEM, el cual establecía las responsabilidades y obligaciones de la UCPS como unidad ejecutora y del MINEM como entidad beneficiaria. Es así que se establece:

- (i) UCPS supervisará que el MINEM cumpla las normas del banco sobre procedimiento de contrataciones o adquisiciones. Sobre este punto, de la revisión del Convenio de Financiamiento no Reembolsable ATN/CN-13202-PE publicado en la web del BID, indica que los contratos de bienes y servicios adquiridos mediante licitación pública internacional y de contrataciones directas serán supervisadas *ex ante* y *ex post*.
- (ii) MINEM debe informar sobre el cumplimiento de los objetivos del PROSEMER a la UCPS.
- (iii) MINEM debe presentar la documentación de requerimiento de bienes y servicios a través de términos de referencia, especificaciones técnicas, justificaciones y documentos que se requieran para la implementación del PROSEMER.
- (iv) MINEM debe aprobar/validar los entregables parciales y finales producto de las consultorías y verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos suscritos.
- (v) MINEM debe brindar información y facilidades que requiera el banco o los auditores designados para realizar la auditoría al PROSEMER.

Otro aspecto que puede mejorarse es el acceso a información referente a las contrataciones de bienes y servicios que se realicen en el marco de las cooperaciones técnicas y préstamos que se reciben de instituciones financieras relativas al sector energía.

Otro aspecto que puede mejorarse es el acceso a información referente a las contrataciones de bienes y servicios que se realicen en el marco de las cooperaciones técnicas y préstamos que se reciben de instituciones financieras relativas al sector energía¹¹³.

Otro componente del análisis fueron los instrumentos de gestión del MINEM, en referencia al POI aprobado cada año, este cuenta con una Directiva para su "Formulación, Aplicación, Evaluación, y Actualización"¹¹⁴. La última Directiva fue modificada el presente año 2013¹¹⁵. En la Directiva se indica que la OGPP es la encargada de realizar informes de evaluación trimestrales con información sobre el grado de avance de metas físicas y financieras en forma acumulada.

Se indica también que la evaluación del POI es aprobada por los directores generales y jefes de Proyectos de Inversión Pública y es remitida a la OGPP, quien consolida la información y envía una copia a la Oficina de Control Institucional del MINEM y a la Alta Dirección. También indica que los Informes de Evaluación del POI deben concordar con la Evaluación de las Metas Presupuestarias, para medir el grado de avance en la ejecución presupuestal y de metas físicas de las Direcciones Generales y de los Proyectos de Inversión Pública.

113 Por ejemplo, existe información disponible en la web del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE sobre las contrataciones de bienes, servicios y obras que requiere la UCPS, que son aprobadas mediante Resoluciones Jefaturales. En esta web se aprecia la programación de varios servicios de consultoría en materia de planeamiento energético, promoción de eficiencia energética y energías renovables para el MINEM y otras instituciones en el marco del Convenio de la Cooperación Técnica PROSEMER - ATN-13202. Por tratarse del sector energético, debería consolidarse esta información en el portal del MINEM de manera que los usuarios puedan conocer los servicios de consultoría de la entidad y las herramientas con las que se podrán contar para evaluar el sector en materia de planeamiento. Ver: http://app.seace.gob.pe/mon/consultas/PlanProfile.jsp?eue_codigo=10002&eue_ano=2013&pla_codigo=1&_row_ini=121&_tot_row=20&itp_desc.

114 Por Resolución Jefatural N° 003-94-INAP/DNR se aprobó la Directiva N° 002-94-INA/DNR que establece las normas para "Orientación, Formulación, Aplicación y Actualización del Plan de Trabajo Institucional", por R. M. N° 516-2011-MEM/DM se aprobó la Directiva N° 002-2011-MEM, Directiva para la "Formulación, Aplicación, Evaluación y Actualización del Plan Operativo Institucional - POI", por R. M. N° 011-2013-MEM/DM se modifica la Directiva N° 002-2011-MEM/DM y se establece que las modificaciones al POI serán aprobadas por delegación por los directores generales responsables de las dependencias correspondientes o jefes de Proyectos mediante Resolución.

115 Ver: http://www.minem.gob.pe/archivos/legislacion-j4zz3oj2z2z7z0742-_011-2013-MEM-DM_Formulacion_POI_2013_V01.pdf.

Vemos, pues, que existe una serie de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de los instrumentos de gestión institucional y de presupuesto; sin embargo, el problema no es la falta de evaluación sino la falta de acceso y disponibilidad de los referidos Informes de Evaluación, que no son de uso público en la web, a diferencia de los Informes de Evaluación del PEI y PESEM. Al respecto, cabe hacer una precisión sobre los mecanismos de rendición de cuentas del PEI y PESEM. A diferencia del POI, estos no tienen una Directiva de Formulación, Aplicación, Evaluación y Actualización, sino que en cada uno de ellos se acompaña como anexo una matriz con las metas programadas e indicadores con sus respectivas unidades de medida. Esto es usado para la evaluación, que se realiza por cada semestre y puede ser visualizada en el portal de transparencia del MINEM desde los años 2008-2013, tanto del PEI¹¹⁶ como del PESEM¹¹⁷. Aunque la matriz de evaluación de indicadores es de acceso público, consideramos importante también que se publiquen los informes de evaluación de la matriz de indicadores para comprender mejor la metodología que emplea el MINEM.

Otro punto al que queremos hacer referencia es que, dado que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo¹¹⁸ establece que recae en los ministerios el diseño, ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales y que estos por ende formulan, planean, dirigen, ejecutan, supervisan y evalúan la política nacional y sectorial bajo su competencia, ha quedado a discrecionalidad del propio MINEM la elaboración y evaluación de sus instrumentos de gestión institucional. Sin embargo, no hay que olvidar que, con la creación del CEPLAN, se establece el planeamiento estratégico del cual son parte todas las instituciones del Estado, por lo cual recomendamos que sea el CEPLAN quien elabore lineamientos generales sobre la elaboración, evaluación y actualización de los PEI y PESEM.

Transparencia para la integridad pública

En referencia a este indicador, se utilizaron para su evaluación dos criterios: (i) medidas de promoción de la ética pública en el planeamiento energético, y (ii) medidas preventivas para disminuir los niveles de corrupción en la función pública.

Respecto de las medidas de promoción de la ética pública en el planeamiento energético, consideramos que ha sido cumplido, ya que en el marco de la Ley N° 27815, que promulgó el Código de Ética de la Función Pública, donde se establecen los principios, deberes y prohibiciones éticos que rigen a los servidores públicos de las entidades de la Administración Pública, se aprueba en 2008 el “Código de Ética del Ministerio de Energía y Minas” mediante R. M. N° 295-2008-MEM/DM. Este establece que las infracciones al Código de Ética serán calificadas como “actos de inmoralidad”. Mediante el Comité de Ética, estos se comunicarán a la Comisión Permanente o Especial de Procedimientos Administrativos o al Órgano de Control Institucional, y en caso dichos actos constituyan falta de carácter disciplinario, los empleados públicos serán sancionados.

Asimismo, el MINEM ha designado al Grupo de Trabajo encargado de promover el Código de Ética de la Función Pública del MINEM¹¹⁹, el cual cuenta con representantes de las Direcciones de Línea, Oficinas Administrativas, entre otros. Toda la base legal del Código de Ética Pública del MINEM se encuentra en su portal institucional y es de acceso público¹²⁰. En las entrevistas sostenidas con funcionarios de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto se nos comentó la labor que se viene realizando para sensibilizar al personal en temas relacionados con la ética y la lucha anticorrupción. En ese aspecto, se refirieron que se difunde el texto completo del Código de Ética y su Reglamento.

Con relación a las medidas para prevenir la corrupción, en el marco del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción¹²¹ presentado en diciembre de 2008 por el Presidente del Consejo de Ministros que incluye como Objetivo Estratégico “institucionalizar en la administración pública las prácticas de buen gobierno, la ética transparencia y lucha contra la corrupción”, el MINEM elaboró un “Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción” aprobado el presente año 2013, el cual incluye a todos los órganos, unidades orgánicas del MINEM, al INGEMMET y al IPEN. La OGPP del MINEM es la encargada de realizar el seguimiento de la implementación de este Plan y de la aprobación de los Planes Institucionales.

116 Ver: http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/menu/evaluacion_pei.htm.

117 Ver: http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/menu/evaluacion_pesem.htm.

118 Artículo 22° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

119 Aprobado por R. M. N° 145-2009-MEM/DM.

120 Ver: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=10&idTitular=318&idMenu=sub314&idCateg=257.

121 Aprobado por el D. S. N° 119-2012-PCM de fecha 8 de diciembre de 2012.

También se realiza un monitoreo al cumplimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. Para ello, se estableció una “Guía para la elaboración del Informe Mensual de avances en la aplicación de medidas contra la corrupción y para la resolución de denuncias”, aprobada mediante Directiva N° 002-2009-PCM/SGP, y en cumplimiento a ello el MINEM ha efectuado la evaluación semestral del Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción del II Semestre de año 2012. Este se encuentra publicado en el portal web del MINEM¹²² e incluye en sus anexos una Matriz de Evaluación del Plan de Lucha contra la Corrupción 2012.

Portal web del MINEM Plan Sectorial de Lucha Contra la Corrupción

The screenshot shows the website interface for the 'Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción'. On the left is a vertical navigation menu with the following items: Publicaciones, Estadísticas, Legislación, Información General, Normas Legales, Plan Nacional (with a sub-item 'Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción'), Gobiernos Regionales, Biblioteca Virtual, Presentaciones Oficiales, Eventos a realizarse en el Auditorio, Convocatorias CAS, Promoción de la Inversión Eléctrica en Áreas No Conectadas a Red, CAFAE-MEM, and Comité de Inversión. The main content area is titled 'Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción' and contains a list of documents:

- [R.M. N° 113-2013-MEM/DM](#): Aprobar el "Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción 2013".
- [Informe de Evaluación del II Semestre del Plan Sectorial de Lucha Contra la Corrupción 2012](#): La corrupción es un problema que se viene presentando en todos los sectores sociales, económicos y productivos. En cumplimiento con lo establecido en la Resolución Ministerial N° 151-2012-MEM/DM, para alcanzar la Evaluación del II Semestre del Plan Anual Anticorrupción 2012, Elaborar en base a la información proporcionada por las unidades orgánicas encargadas de la ejecución de las acciones programadas en el mencionado plan, para su conocimiento y fines consiguientes.
- [Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción](#): Nos comprometimos a todos los peruanos y peruanas, organizaciones públicas y privadas, a una sinergia de esfuerzos que contribuya a luchar de manera real, firme y decidida contra la corrupción. Publicada en Diciembre del 2008.
- [Código de Ética de la Función Pública Ley N° 27815](#): El Código de Ética de la Función Pública, nos brinda el alcance de los fines de la Función Pública, consideraciones del empleado Público, así como los principios, deberes y prohibiciones que debe de cumplir. Publicada en el 2010.
- [Código de Ética del Ministerio R.M. N° 295-2008-MEM/DM](#): Aprobación del Código de Ética del Ministerio de Energía y Minas. Publicada en Junio del 2008.
- [R.M. N° 154-2009-MEM/DM](#): Incorporación a los representantes de la Dirección General de Electricidad en el grupo de trabajo designado a través del Artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 145-2009-MEM/DM. Publicada en Marzo del 2009.
- [R.M. N° 145-2009-MEM/DM](#): Designar el grupo de trabajo encargado de promover el Código de Ética de la Función Pública en el Ministerio de Energía y Minas. Publicada en Marzo del 2009.
- [R.M. N° 051-2009-PCM](#): Aprobación de la Directiva N° 002-2009-PCM/SGP "Guía para la elaboración del informe mensual de avances en la aplicación de medidas contra la corrupción y para la resolución de denuncias". Publicada en Enero del 2009.

Fuente: Portal web del MINEM. En: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=10&idTitular=318&idMenu=sub314&idCateg=257.

6.4. Transparencia para la gobernanza: en el otorgamiento de derechos de Hidrocarburos

El proceso de otorgamiento de derechos en el sector hidrocarburos lo dirige PERUPETRO. Con el fin de conseguir la mayor transparencia en la contratación por hidrocarburos, obtener mejores regalías para el Estado y trabajar acorde a las prácticas del mercado internacional de hidrocarburos, desde el año 2007 la institución optó por contratar mediante “procesos de selección”. Con este esquema de contratación, se trasladó de la negociación directa al proceso de licitación pública, lo que significó la constitución de un espacio de concurso público y de mayor competencia entre empresas petroleras para operar en lotes de hidrocarburos propuestos, es decir, por convocatoria, como lo establece la Ley Orgánica de Hidrocarburos - LOH (Ley N° 26221).

A la fecha, PERUPETRO ha convocado a cuatro procesos de selección, en 2007, 2008, 2010 y en mayo de 2013 (para lotes en mar *offshore*). La primera experiencia se inició a mediados de 2006 con los preparativos para la Ronda Perú, que realizó el lanzamiento de diecinueve lotes con potencial hidrocarbúfero en enero de 2007. El resultado final fue la adjudicación de la buena pro a catorce lotes (74% del total) y las regalías se incrementaron de 5% a 26% en promedio. En mayo de 2008 PERUPETRO ofertó veintidós lotes con potencial hidrocarbúfero y participaron un promedio de cuarenta compañías. En ese año se realizó la adjudicación de la buena pro a diecisiete lotes (77% del total) y las regalías ascendieron hasta un 32%.

122 Ver: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/PlanAnualAnticorrupcion2012MEM.pdf>.

aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, y través de una ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. Asimismo, establece que la concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma (artículo 66).

La promulgación en 1993 de la LOH (Ley N° 26221) reforma el sector energético al privatizar algunas funciones de la empresa petrolera nacional PETROPERÚ, creando PERUPETRO como una empresa estatal de derecho privado del sector. Luego, el TULO de la LOH (D.S. N° 042-2005-EM), compila los grandes cambios normativos sobre las actividades de hidrocarburos en el país¹²⁸. Esta norma señala que el MINEM es el encargado de elaborar, aprobar, proponer y aplicar la política del sector, así como de dictar las demás normas pertinentes (artículo 3). Además, especifica que PERUPETRO tiene el derecho de propiedad sobre los hidrocarburos extraídos para el efecto de que pueda celebrar contratos de exploración y explotación o explotación (artículo 8).

En concordancia con ello, en 1993 se promulga la Ley de Organización y Funciones de PERUPETRO S.A. (Ley N° 26225), la cual determina que PERUPETRO es el ente encargado, en representación del Estado peruano, de promocionar, negociar, suscribir y supervisar contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Perú por medio de lotes. Dicha norma determina que PERUPETRO tiene plena autonomía económica, financiera y administrativa (con arreglo a los objetivos, política y estrategias que aprueba el MINEM), puede realizar y celebrar toda clase de actos y contratos, regirse en sus operaciones de comercio exterior por los usos y costumbres del comercio internacional, así como por las normas del Derecho internacional y de la industria de hidrocarburos generalmente aceptadas (artículo 4).

En 1997 se promulga la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley N° 26821), que especifica que los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales otorgados a los particulares se establecen mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural (artículo 19). Estas leyes deben precisar las condiciones, términos, criterios y plazos para el otorgamiento de los derechos mediante concesiones, incluyendo los mecanismos de retribución económica al Estado por su otorgamiento, el mantenimiento del derecho de vigencia, las condiciones para su inscripción en el registro correspondiente, así como su posibilidad de cesión entre particulares (artículos 21 y 23).

La LOH establece las modalidades de contratos, que pueden ser de tres tipos: (i) contrato de licencia, en el cual el contratista adquiere el derecho de propiedad de los hidrocarburos extraídos y debe pagar una regalía al Estado por ello; (ii) contrato de servicios, en el cual el contratista recibe una retribución en función de la producción de hidrocarburos, y (iii) otras modalidades de contrato autorizadas por el MINEM. Los contratos de hidrocarburos se rigen por el derecho privado, es decir, por las disposiciones del Código Civil, y son aprobados por Decreto Supremo refrendado por los ministros de Economía y Finanzas y de Energía y Minas (artículos 10, 11 y 12).

Si bien el MINEM aprueba la norma que determina la adjudicación por derecho del recurso, PERUPETRO es la empresa encargada de ofertar internacionalmente y dirigir los procesos de licitación pública o negociación directa de lotes de hidrocarburos. En ese marco, existen órganos internos que determinan la política organizacional, dirección y administración de PERUPETRO (artículo 10 de la Ley N° 26225). Uno de ellos, el Directorio, se encarga no solo de establecer la política de esta institución sino que, además, aprueba los planes generales y planes de inversión, la estructura organizacional, los procedimientos internos de dicha institución, los contratos, entre otros (PERUPETRO 2013a).

Las licitaciones públicas constan de varias etapas que no son públicas en su totalidad, sino que se realizan al interior de la institución, y la información generada durante el proceso tampoco lo es, debido a la condición de PERUPETRO de ser una empresa estatal del derecho privado, organizada como sociedad anónima de acuerdo con la Ley General de Sociedades (Ley N° 26887) de 1997. Además, la no publicidad es considerada estratégica para el proceso, mantiene su control y genera seguridad a los competidores. De este modo, PERUPETRO no se rige por el régimen de la nueva Ley de Contrataciones del Estado de 2008 (D. Leg. N° 1017) y su Reglamento de 2009 (D.S. N° 184-2008-EF), pues precisa que no se aplica para la concesión de recursos naturales¹²⁹.

128 Asimismo, existe una serie de normas que regulan las actividades de hidrocarburos, como: la Metodología para Cálculo de Regalías (D.S. N° 017-2003-EM), 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) y los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos (R.M. N° 571-2008-MEM-DM).

129 Artículo 3.3. de D. Leg. N° 1017: "La presente norma no es de aplicación para [...] la concesión de recursos naturales y obras públicas de infraestructura, bienes y servicios públicos".

Una excepción a lo indicado es el caso referido a solución de controversias, que según el Acta de la Comisión de Trabajo para el proceso de Selección de Lotes con Contratos próximos a vencer (28 de diciembre de 2012), aprueba una cláusula de “Sometimiento a la Ley Peruana y Solución de Controversias en el Modelo de Contrato de Exploración y Explotación de hidrocarburos”, para que esta sea aplicada a todos los contratos que se suscriban a partir de la fecha, uniformizando la actuación de PERUPETRO en situaciones de solución de conflictos y controversias con los contratistas bajo el régimen del artículo 52 del D. Leg. N° 1017, desarrollado también en el Capítulo VIII del D.S. N° 184-2008-EF (PERUPETRO 2013c).

Existen ambigüedades respecto de la aplicación de normas de transparencia y administración pública a PERUPETRO. Por ejemplo, PERUPETRO se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y sus normas conexas, pero mantiene un portal web de transparencia institucional y un PTS no completo; asimismo, mantiene una estrecha relación con la SGP de la PCM para el envío de los informes anuales sobre las solicitudes de acceso a la información que realizan todas las instituciones públicas. Como indica la Ley de Transparencia y la PCM en el Informe Anual 2012 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2012”: el artículo 1 de la Ley General de Procedimientos Administrativos (Ley N° 27444) determina qué se debe entender como entidad pública:

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para fines de la presente Ley, se entenderá por entidad o entidades de la Administración Pública: 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; 2. El poder Legislativo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; 7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de la ley que las refiera a otro régimen; y 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

PERUPETRO, a pesar de ser una entidad pública (como así lo indica PCM y el mismo PERUPETRO en el ejercicio de sus funciones de transparencia), no es sometido a la Ley General de Procedimientos Administrativos (Ley N° 27444)¹³⁰, y por lo tanto no tiene un TUPA de la entidad. Sobre ello, sería importante que la PCM pueda definir o explicar esta situación en cuanto a la aplicación de normas.

Por último, en cuanto a las etapas del proceso de licitación, estas se encuentran establecidas mediante procedimientos internos de PERUPETRO y se pueden modificar en cada proceso de selección. En este contexto, PERUPETRO cuenta con diferentes órganos de línea que coadyuvarían a la efectiva realización de dicha actividad. Específicamente, el órgano encargado para realizar dicha acción es la Gerencia de Contratación, que cuenta con dos grupos especializados: el grupo funcional de contratación y el grupo de supervisión administrativa. Asimismo, la Comisión encargada de llevar a cabo los procesos de licitaciones puede estar conformada por diferentes integrantes de algunas gerencias de PERUPETRO, como la Gerencia de Contratación, la Gerencia Exploración y la Gerencia Legal. Sin embargo, la conformación de la Comisión va a depender de la actividad petrolera. En el proceso de negociación existen diversas áreas involucradas como: Directorio, Gerencia General, Gerencia de Exploración, Gerencia de Supervisión de Contratos, Gerencia Legal, Gerencia de Promoción y Comunicaciones, entre otros (PERUPETRO 2011; 2011a; 2013; 2013a).

Transparencia en el otorgamiento de derechos de hidrocarburos

Para generar una mejor comprensión de los diversos procedimientos del proceso de otorgamiento de derechos para hidrocarburos por convocatoria, hemos identificado que existen nueve grandes fases principales, cinco de las cuales constituyen mecanismos de participación cuyos objetivos van en el camino de fortalecer el derecho a la información.

De ese modo tenemos que el proceso de otorgamiento de derechos se desarrolla de la siguiente manera: (i) *planificación de los procedimientos*; (ii) *consulta previa*; (iii) *diseño del proceso de selección*; (iv) *primer momento de participación ciudadana*; (v) *proceso de selección*; (vi) *segundo momento de participación ciudadana*; (vii) *aprobación del contrato*; (viii) *tercer momento de participación ciudadana*, y (ix) *cuarto momento de participación ciudadana*. Las fases I, III, V, VII constituyen procedimientos cuyas versiones pueden cambiar y redefinirse según lo considere internamente PERUPETRO.

¹³⁰ Ver: http://www.PERUPETRO.com.pe/wps/wcm/connect/e9c810804161c40eb323fb0e20dc614a/f9629Texto+%C3%9Anico+de+Procedimientos+Administrativos+_TUPA_.pdf?MOD=AJPERES&Imod=587066472.

Para efectos del siguiente diagnóstico, se ha dividido el proceso de otorgamiento de derechos de acuerdo con los criterios definidos de transparencia para la gobernanza en el sector energético: planificación, capacidad de gestión, coordinación, participación, rendición de cuentas e integridad pública. Dentro de estos criterios se ubicará cada fase con su respectivo procedimiento. Cabe indicar que mucha de la información proporcionada, ha sido recogida a través de las reuniones informativas y entrevistas con funcionarios de PERUPETRO que se han mostrado abiertos a compartir cómo se desarrolla el proceso de otorgamiento de derechos en hidrocarburos en el país.

Transparencia para la planificación

En este criterio, se han ingresado las etapas: a) planificación de los procedimientos, b) consulta previa y c) diseño del proceso de selección. Además, se ha procedido a analizar la transparencia en (i) implementación de espacios para la planificación del proceso de otorgamiento de derechos en hidrocarburos; (ii) fortalecimiento de los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos, y (iii) inclusión de planificación nacional en la planificación del proceso.

Con relación a la transparencia en la implementación de espacios para la planificación del proceso de otorgamiento de derechos en hidrocarburos, consideramos que el resultado es parcial en cuanto a la promoción de la transparencia, pues aunque existen procedimientos y espacios de planificación para los procesos de licitación, todavía este proceso no es accesible en su totalidad al público. Es posible conocerlo mediante entrevistas y solicitudes de acceso a la información, pero no toda la información indispensable se encuentra publicada en el portal web.

En lo que respecta a la transparencia en el fortalecimiento de los procesos de otorgamiento de derechos, consideramos que el resultado alcanzado también es parcial. Así, existen instrumentos que lo han fortalecido, como la existencia de mayor información publicada, avances en cuanto a los procesos de acceso a la información, la simplificación del proceso de la buena pro, la precisión de términos que antes eran ambiguos en los procesos de licitación, al igual que las fechas y plazos, que ha hecho que los procesos sean más rápidos al igual que los trámites. Sin embargo, todavía falta un mayor fortalecimiento en cuanto al desarrollo de la consulta previa, pues la entidad aún no ha ingresado dentro de sus procedimientos un momento exacto en donde aplicar la consulta.

Con respecto a la transparencia en la inclusión de planificación nacional en la planificación del proceso, consideramos que el resultado también es parcial. Se ha analizado si los procesos de otorgamiento de derechos incorporan normativa nacional obligatoria para entidades públicas. En ese sentido, algunas normas como la Ley de Transparencia, la Ley de Consulta y la emisión de compatibilidad del SERNANP son respetadas, pero aún quedan pendientes algunos retos. Por ejemplo, la información generada durante los procesos de licitación no es pública en el portal web hasta una vez acabado el proceso. Asimismo, no se ha incorporado algún mecanismo para aplicar la normativa respecto de la protección de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. A continuación desarrollaremos las razones de nuestros resultados.

Planificación de los procedimientos

En esta etapa, la Gerencia de Contratación es el órgano de línea encargado de planificar, organizar, dirigir y controlar los procesos de contratación. Este órgano sería el responsable de la elaboración de las diferentes versiones que indican la descripción de los diferentes procedimientos requeridos para desarrollar los procesos de otorgamiento de derechos al interior de PERUPETRO, tanto en el caso de contratación por convocatoria como por negociación directa. Los procedimientos indican la finalidad, dependencias involucradas, la base legal, las funciones, responsables, el flujograma, los modelos de cartas, actas, memorando y otros necesarios para efectivizar los procedimientos. Sin embargo, finalmente la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Tecnología de Información es quien da una revisión final de todos los procedimientos elaborados al interior de la entidad, pues dentro de sus funciones se encuentra la de elaborar, actualizar y mejorar procesos y procedimientos (PERUPETRO 2013a).

Consulta previa

PERUPETRO como parte de su estrategia ha planteado iniciar la etapa de consulta previa antes del inicio de las licitaciones. Un aspecto que tendría que considerarse al momento de la planificación es la incorporación de la consulta previa como un

Sobre ello, existen debilidades en torno a la incertidumbre y la superposición de derechos. Por ejemplo, para el caso de demarcación de lotes de hidrocarburos y la elaboración de informes socioambientales para la negociación, no existe regulación nacional para la herramienta de análisis socioambiental validada por alguna entidad que permita controlar la adecuada, efectiva y rigurosa ejecución de los estudios y las demarcaciones de los lotes antes de su aprobación. Las herramientas de análisis solo cumplen con estándares internacionales referidos a información técnica (API, ASTM, etc.) que se elabora en gabinete mediante procedimientos privados, controlados por la misma entidad. En algunos casos también se han procedido a contratar a empresas privadas para la elaboración de estos informes.

Esto puede derivar en información insuficiente para la toma de decisiones sobre la situación real del área a licitarse, tanto para el proceso mismo de licitación como para el espacio público, en tanto se desconocen los criterios básicos que se han utilizado para demarcar un territorio, escoger a la posible población afectada o definir un área total de trabajo. Sobre este último punto, por ejemplo, se pueden construir criterios de áreas de trabajo sobre la base de la geología y tecnología que no contemple ni promueva buenas prácticas de hidrocarburos sobre los diversos territorios (de ahí se podría derivar la extensión innecesaria de algunos lotes).

Otro punto importante sobre el criterio de transparencia en la planificación es el referido a la realización de los convenios que realiza PERUPETRO con diversas empresas en torno a la elaboración de los estudios previos a la licitación. Si bien actualmente no existe ningún convenio vigente, no se podría dejar de advertir que la posible realización de convenios con empresas extractivas de hidrocarburos que también participarían en la licitación constituiría un signo inadecuado de competencia, en tanto pueden existir, sin una regulación correcta, condiciones desiguales de competencia (por el uso de la información). Ante ello, es necesario destacar que PERUPETRO hace pública la información de todos los convenios que realiza con empresas petroleras que vayan a elaborar informes. Dicha información se coloca en la página web y permite hacer un seguimiento público de dichos convenios; no obstante, no elimina la incertidumbre sobre la desventaja en torno a información producida por una de las empresas en competencia.

Otra ausencia en este nivel es que no existen documentos públicos que indiquen cuáles son los criterios de las herramientas de análisis socioambiental empleados para demarcar y definir los informes, y cómo estos mismos se armonizan con criterios existentes en los planes de ordenamiento territorial en los ámbitos nacional, regional y local. De hecho, la transparencia en la planificación en este caso requiere información previa a la licitación que asegure que no se estén superponiendo objetivos, proyecciones, derechos, intereses y dimensiones ecológicas críticas con actividades incompatibles que a la larga producirán conflictos, rechazos o resistencias sobre la inversión. En este caso, si bien PERUPETRO ha optado por informar a la población y recibir apreciación de viabilidad de los proyectos futuros de hidrocarburos, sería también importante que, para una toma de decisiones sobre el uso del territorio, se articulen diferentes herramientas de gestión ambiental, las cuales eleven aún más el estándar de información existente.

A diferencia de otros procedimientos públicos, no existen procedimientos específicos para la elaboración de la demarcación de lotes y de los informes socioambientales que identifiquen con ello los pasos, responsables, momentos, criterios de selección, formatos, descripción, riesgos, y otros necesarios que sirven como guía para el entendimiento del proceso, pues se entiende que estos procesos se encuentran en los procedimientos ya existentes con que cuenta PERUPETRO para los procesos de licitación.

Estos aspectos en el actual proceso de licitación y de consulta se constituyen como elementos clave para definir la oportunidad y el alcance del derecho a la consulta, en tanto la consulta busca garantizar derechos colectivos que pueden producir cambios en la situación jurídica o el ejercicio de estos derechos, siendo la demarcación de lotes un elemento importante para determinar el alcance y profundidad de dichos cambios. En tanto, se están determinando poblaciones

Otro punto importante sobre el criterio de transparencia en la planificación es el referido a la realización de los convenios que realiza PERUPETRO con diversas empresas en torno a la elaboración de los estudios previos a la licitación.

afectadas, espacios territoriales en los que cambiará el uso del territorio y, por último, la dimensión geográfica de esta afectación, la cual contempla el territorio en el que habitan los pueblos indígenas¹³³.

De ese modo, por ejemplo, uno de los principales elementos de información para que la población pueda tener mejores elementos de juicio al momento de tomar decisiones en la consulta tendría que provenir de estos informes socioambientales realizados bajo parámetros adecuados, rigurosos, de carácter transparente, sinérgicos y previamente planificados.

Por último, si bien PERUPETRO está direccionado a contemplar el área de influencia según lo estipula el artículo 25 de la R.M. N° 571-2008-EM, asociada fundamentalmente al proceso de adjudicación de un lote o lotes de hidrocarburos y a la suscripción de los Contratos de Exploración o Explotación correspondientes, la resolución tendría que armonizar adecuadamente lo estipulado en el Reglamento de Consulta (como lo referimos), en el cual se define que el ámbito geográfico es el territorio donde habitan los pueblos indígenas (artículo 3, inciso c del D.S. N° 001-2012-MC) y no necesariamente el área del contrato.

Dentro del procedimiento de la *elaboración de las bases para la contratación por Convocatoria*, la primera acción que se realiza es la coordinación entre diferentes gerencias en la conformación de integrantes para el Grupo de Trabajo para la Elaboración de las Bases del Proceso de Selección Así, las bases deben contener cómo mínimo (PERUPETRO 2011):

- Objeto de la convocatoria
- Cronograma
- Lotes disponibles para el proceso de selección (artículo 21 de la LOH)
- Definición del factor/factores a ser ofertados por las empresas participantes, con su debido sustento:
 - » Programa mínimo de trabajo para cada lote
 - » Regalías mínimas/retribución máxima para cada lote y su aplicación, de conformidad con la legislación vigente
 - » Otros
- Modelo de contrato
- Tipo de contrato: licencia o servicios
- Condiciones generales¹³⁴
- Etapas del proceso de selección:
 - » Convocatoria
 - » Habilitación de las empresas petroleras para el proceso de selección
 - » Información técnica de los lotes
 - » Consultas y aclaración a la bases
 - » Presentación de propuestas
 - » Acto público de presentación de Sobre N° 1 (oferta técnica) y Sobre N° 2 (oferta económica) y apertura de Sobre N° 1
 - » Acto público de apertura de Sobre N° 2
 - » Mecanismo de evaluación de las propuestas
 - » Otorgamiento de la buena pro
 - » Comunicación de la buena pro
- Disposiciones generales para la contratación
- Disposiciones finales
- Se adjuntan los anexos
 - » Anexo A: Lotes Disponibles para el Proceso de Selección y Programa Mínimo de Trabajo (PMT)
 - » Anexo B: Modelo de Contrato de Licencia/ Servicio para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos¹³⁵
 - » Anexo C: Documentos para la Calificación
 - » Anexo D: Cronograma del Proceso de Selección

133 Artículo 3.b y 3.c del Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (D.S. N° 001-2012-MC).

134 En cada Base de los Procesos de Licitación se precisan las normas, etapas y criterios de evaluación aplicables.

135 Debe ser aprobado por Acuerdo de Directorio de PERUPETRO, según el artículo 2.2. del Reglamento del Artículo 11 del TUO de la LOH (D.S. N° 045-2008-EM).

Después de su evaluación y revisión interna, las bases son aprobadas mediante Acuerdo de Directorio. La información relevante de las bases es colocada en el portal web de la empresa, por lo que gran parte de dicha información es de acceso público. Dos aspectos importantes a tomarse en cuenta es que, durante este proceso, existe la posibilidad de realizar dos acciones significativas para el desarrollo del proceso de selección: la modificación del contrato y la inclusión o exclusión de los lotes debidamente saneados (*ibíd.*: 5-11).

Es necesario considerar que en esta etapa se está definiendo finalmente el área de los lotes, los contratos¹³⁶, las ofertas técnicas y económicas, donde también se definirán las regalías y la base del canon. Con todo ello, se da viabilidad a una serie de actividades, condiciones y compromisos que implicarán diversos tipos de efectos positivos y negativos sobre el medio ambiente, la organización social, el desarrollo económico y el desarrollo del derecho de la población local, así como de los actores estatales locales, provinciales y regionales.

Son estos elementos los que al final determinarán decisiones inalterables o, en todo caso, decisiones en las que realmente se podrá tener influencia para cambiar aspectos que impacten positiva o negativamente sobre la vida de las poblaciones locales. Este aspecto sería entonces un indicador importante para tomarse en cuenta al definir los insumos para el diálogo dentro de los procesos de consulta.

En la fase de *promoción de lotes de hidrocarburos*, la Gerencia de Promoción y Comunicaciones es el ente encargado de planificar, organizar, dirigir y controlar la estrategia de promoción de inversiones. Al interior de ella el ente específico es el grupo funcional de promoción quien se encarga de: diseñar y proponer la estrategia de marketing para la promoción de inversiones, llevar a cabo y mantener relaciones inter-institucionales con posibles inversores (PERUPETRO 2013a).

Es importante destacar que existen acciones de promoción, las cuales son programadas anualmente, mediante un Plan de Promoción Anual y también difundidas por el portal web¹³⁷. La participación de PERUPETRO en estos eventos internacionales también se encuentra regulada por la entidad, pues se tiene un procedimiento específico que regula los estándares de actuación de PERUPETRO y la organización. Como se ha podido observar se puede presentar información relativa a los lotes que han sido diseñados a nivel de mapas, cuando aún no ha concluido el diseño de las bases de contratación, pero también cuando esta ha concluido, pues la promoción de los lotes es una acción permanente y cuasi-transversal que concluye cuando termina la etapa de habilitación de las empresas interesadas en el proceso de selección.

La promoción no contiene ningún tipo de condicionamiento al proceso en general, pero dicha acción es concebida como importante para el éxito de los procesos de selección, por lo que la planificación del proceso de promoción es un punto clave para lograr que existan ofertas de las empresas de hidrocarburos (PERUPETRO 2011a: 11).

Transparencia para la capacidad de gestión

En este criterio se han ingresado las etapas: a) *desarrollo del proceso de selección* y b) *aprobación de contrato*. Además, se ha procedido a analizar la transparencia en (i) fortalecimiento de las capacidades de gestión de la ejecución de los procesos de selección en el país, y (ii) sistematización de la información de los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos.

Con respecto al fortalecimiento de las capacidades de gestión de la ejecución de los procesos de selección en el país, el resultado ha sido parcialmente alcanzado, pues se tienen procedimientos accesibles mediante acceso a la información, pero estos procedimientos no son publicados en el portal web. Asimismo, en cuanto la sistematización de la información de los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos, hay mucha información sistematizada sobre reservas, contratos, lotes de hidrocarburos, entre otros, que se publica en el portal web. En ese sentido, se han logrado grandes avances en este aspecto, por lo que el resultado ha sido positivo. A continuación presentamos el desarrollo de nuestros resultados.

136 Las partes del contrato de interés para los pueblos indígenas son: área del contrato, Comité de Supervisión, Comité de Conciliación, subcontratistas; Plan Inicial de Desarrollo (explotación); información de las operaciones, regalías, protección ambiental y relaciones comunitarias, trabajo, asociación con terceros, entrega de campamentos e infraestructura, tipo de arbitraje y la resolución de los contratos.

137 Ver http://www.PERUPETRO.com.pe/wps/wcm/connect/PERUPETRO/site/Inversionista/Promocion/Cont_CalendarioEventos.

Desarrollo del proceso de selección

En la etapa de desarrollo del proceso de selección se han identificado seis sub etapas: a) *convocatoria pública y publicación de las bases*, b) *habilitación de la empresa*, c) *consultas y absolución de información a las bases*, d) *presentación de la propuesta*, e) *otorgamiento de la buena pro* y f) *calificación de la empresa*.

Dentro de la *convocatoria pública y publicación de las bases*, PERUPETRO publica la convocatoria y las bases en su sitio web y por otros medios. Las empresas están invitadas a participar y el público en general está informado del proceso. Con este evento, PERUPETRO da inicio al proceso de licitación (PERUPETRO 2010; 2013b).

Dentro de la etapa de *habilitación de la empresa*, la Gerencia General coordina con las diferentes gerencias la designación de los integrantes de la Comisión del Proceso de Selección para la contratación por convocatoria. Luego de ello, prosigue el proceso "habilitación" de las empresas, en el cual las empresas que quieren participar del proceso deben presentar una carta de interés y justificar su 'Calificación' de empresa petrolera, de acuerdo con los requisitos previstos en el Reglamento sobre la Calificación (D.S. N° 030-2004-EM), el Acuerdo de Directorio de PERUPETRO N° 048-2010¹³⁸ y las disposiciones de las bases¹³⁹. Con ello, se procede a una evaluación preliminar sobre indicadores mínimos para otorgar esta "habilitación" para participar en el proceso de selección. Se otorga un "puntaje empresarial" a la empresa, que será considerado al momento de evaluar sus propuestas (PERUPETRO 2010; 2011a; 2013b).

Hay que tomar en cuenta que el marco promotor de la actividad extractiva, y con ello la elección de nuevas empresas en territorio peruano, tendría que incluirse dentro de la justificación y definición de sus criterios de elección la tendencia o la implementación de las buenas prácticas por parte de las empresas extractivas. Las buenas prácticas son aquellas que minimizan los impactos ambientales y sociales asociados con las prácticas convencionales y que han sido utilizadas exitosamente en proyectos de exploración o explotación petrolera en América Latina y en otras partes del mundo (Finer, Jenkins y Powers 2003).

El proceso seguido en el Lote 192 ha evidenciado que en la zona del Pastaza las operaciones de hidrocarburos no se realizaron respetando normativa nacional ni compromisos jurídicos internacionales, así como tampoco se ha utilizado tecnología de punta. Esto ha permitido que el Estado, y en este caso PERUPETRO, puedan insistir en promover buenas prácticas (y con ello escoger empresas que las practiquen). Ello debido a las evidencias de que, en el mediano plazo, operaciones como el uso compartido de ductos, reducción del ancho del derecho de vía y la perforación de alcance extendido (por nombrar algunas) no solo reducen los riesgos ambientales, sino que también bajan los costos operativos de las propias empresas. De ese modo, el puntaje empresarial debería comenzar a apuntar a favorecer a este tipo de empresas.

La información sobre el tipo de empresa que pide ser calificada es de sumo interés para la población local, puesto que esta será afectada por el tipo de prácticas tecnológicas y el tipo de política ambiental-social que dicha empresa posee o pone en práctica en otros países. En ese marco existe actualmente una serie de indicadores internacionales que permiten medir y transparentar los procesos de elección del tipo de empresa petrolera.

El siguiente momento es la realización de *consultas y absolución de información o aclaraciones a las bases*. En este procedimiento, PERUPETRO entrega las bases, el paquete de datos técnicos de todos los lotes incluidos en la Licitación y les solicita la documentación para calificación, indicándoles a quienes hayan sido positivamente evaluados los lotes a los que pueden acceder. Por otro lado, las empresas que requieran información técnica adicional podrán hacer uso del servicio regular de Data Room Digital que ofrece el Banco de Datos de PERUPETRO. La lista de la información técnica disponible de todos los lotes incluidos en la licitación según las bases de licitación sería publicada en el Portal Corporativo de PERUPETRO (PERUPETRO 2010; 2011a; 2012b).

138 Ver: <http://www.PERUPETRO.com.pe/wps/wcm/connect/5ecd940042b25d50bb1bbb7fc61ef20b/Procedimiento+e+Indicadores+para+Calificacion.pdf?MOD=AJPERES&Imod=-180235433&CACHEID=5ecd940042b25d50bb1bbb7fc61ef20b&Procedimientos%20e%20indicadores%20para%20la%20calificacion>.

139 Artículo 4 del D.S. N° 030-2004-EM; Anexo C de las Bases del Proceso de Licitación 2010 y Anexo 4 de las Bases del Proceso de Licitación 2013.

Si bien este es un momento dentro del proceso de selección, no existe claridad del carácter obligatorio del proceso, debido a que la posibilidad de entregar las cartas para ser aprobadas por habilitación sobrepasa, en algunos casos, la temporada de consulta y absolución¹⁴⁰.

La siguiente etapa es la *presentación de propuestas para cada lote*, en la cual las empresas tienen que presentar dos propuestas: una propuesta técnica, que abarca a las actividades de exploración propuestas (en decir, kilómetros de líneas sísmicas y número de pozos exploratorios¹⁴¹), y una propuesta económica que corresponde a un porcentaje que interviene en la fórmula de cálculo de la regalía a pagar¹⁴². Luego de ello, se procede al acto público de presentación de las ofertas y evaluación de las propuestas bajo los criterios establecidos en las bases, elaborando un puntaje que toma en cuenta la oferta técnica, la oferta económica y los ingresos pasados de la empresa (PERUPETRO 2010; 2011a:5-6; 2013b).

Seguidamente, luego de que la Comisión del Proceso de Selección evalúa las propuestas, se procede al momento del *otorgamiento y comunicación de la Buena Pro*, es decir, la decisión positiva de otorgar un lote a una empresa que obtenga el mayor puntaje. Ello se publica en el sitio web de PERUPETRO y se elabora un acta del evento (*ibíd.*). Con este evento concluye el proceso de licitación.

Luego de la adjudicación de la Buena Pro en el proceso de contratación por convocatoria, se procede al momento definido como *calificación de la empresa* (PERUPETRO 2008; 2011a; 2013). La Gerencia General recibe carta de requerimiento de calificación de la empresa y la deriva, con la documentación necesaria, a la Gerencia de Contratación. Esta conforma un grupo de trabajo para elaborar el Informe de Evaluación para la calificación en coordinación con la Gerencia Legal (PERUPETRO 2013). El grupo de trabajo revisa que la documentación legal, técnica, económica y financiera esté conforme con el Reglamento de Calificación de empresas petroleras (artículos 5 y 6 del D.S. N° 030-2004-EM). Según se cumpla con los requisitos, otorga la constancia de calificación a la empresa (PERUPETRO 2010; 2013b).

Aprobación del contrato

Finalmente, se concluye con la etapa de aprobación del contrato, donde el proyecto de contrato es aprobado por Acuerdo de Directorio de PERUPETRO para proceder con la aprobación y suscripción del contrato mediante D.S. refrendado por los ministros de Economía y Finanzas y de Energía y Minas. Además, el proyecto de contrato es sometido a consideración del Presidente de la República (artículo 3 y 5 del D.S. N° 045-2008-EM). Una vez aprobado, la empresa tiene treinta días para suscribirlo presentando su Carta de Fianza que garantiza su capacidad financiera para llevar a cabo las actividades (artículo 21 de la LOH). Luego de ello, se producen los eventos presenciales de participación ciudadana después de suscrito el contrato.

Transparencia para la coordinación

En este criterio se han identificado dos momentos de coordinación: *en el diseño de lotes de hidrocarburos y en la participación ciudadana*. Además, se ha analizado la transparencia en cuanto a (i) implementación de mecanismos de coordinación intersectorial; (ii) implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental, y (iii) implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas.

En cuanto al primer indicador, implementación de mecanismos de coordinación intersectorial, observamos que el proceso de otorgamiento de derechos cuenta con espacios de coordinación con otras entidades públicas como SERNANP, sin embargo, no está especificada en algún procedimiento interno de PERUPETRO. Además, faltan mayores canales de coordinación con el Viceministerio de Interculturalidad - VMI para poblaciones en aislamiento y contacto inicial; en la consulta previa se está avanzando en la elaboración de los Planes de Consulta. En ese sentido, el resultado en cuanto a transparencia es parcial.

140 Ver: Anexo 1 del Cronograma de Licitación 2009 de PERUPETRO.

141 Ver: Formatos 3, 4, 5, 6, 9 de las Bases del Proceso de Licitación 2010.

142 Ver: Artículo 8 del modelo de contrato en el Anexo B de las Bases del Proceso de Licitación 2010; Formato 6 de las Bases del Proceso de Licitación 2010 y Anexo 5 de las Bases del Proceso de Licitación 2013 offshore.

En cuanto a la implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental el resultado es parcial, porque aunque se tienen mecanismos de invitación y comunicación con gobiernos regionales y locales, estos solo son conocidos por la ciudadanía por la normativa. En ese sentido, a través de las entrevistas realizadas los funcionarios informaron que cada año elaboran un plan de reuniones con los gobiernos regionales, pero hay algunos, como el de San Martín, no tiene mayor relación.

Acerca de la implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas, se tienen pocos o casi nulos espacios de coordinación con sociedad civil. Con el sector privado existe estrecha relación a causa de los contratos, supervisiones, entre otros. En cuanto a los pueblos indígenas, por la consulta previa y por los espacios de participación ciudadana se tiene una relación con ellos. En ese sentido, todavía quedan retos pendientes, por lo que el resultado es parcial. A continuación el desarrollo de nuestros resultados.

En el *diseño de lotes de hidrocarburos*, al inicio del proceso de licitación, según el artículo 7 del D.S. N° 012-2008-EM y artículos 21-23 de la R.M. N° 571-2008-EM (referidos a participación ciudadana) el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA y el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andino, Amazónico y Afroperuano - INDEPA, o a quien haga sus veces, tendrían que informar sobre el proceso de negociación iniciado.

En el primer caso, según el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (D.S. N° 038-2001-AG) y la modificatoria del artículo 116 de dicho Reglamento (D.S. N° 003-2011-MINAM), PERUPETRO debería tener coordinaciones con SERNANP para la demarcación de los lotes. En efecto, existe en el marco jurídico actual la obligación de recibir la Opinión Técnica Vinculante de SERNANP, para la autorización, concesión, permiso y otros derechos, en caso de actividades de aprovechamiento de recursos que se realicen al interior de las Áreas Naturales Protegidas (artículo 1 del D.S. N° 003-2011-MINAM).

En dicho marco, en el caso de otorgamiento de derechos, se debe contar con la Emisión de Compatibilidad, que consiste en una evaluación a través de la cual se analiza la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad, con respecto a la conservación del Área Natural Protegida de administración nacional, o su Zona de Amortiguamiento, o del Área de Conservación Regional¹⁴³. En ese caso la autoridad competente debería solicitar al SERNANP la emisión de compatibilidad antes del desarrollo de actividades conducentes al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales, o a la habilitación de infraestructura, en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional¹⁴⁴.

De ese modo, en esta etapa PERUPETRO tendría que realizar una coordinación efectiva con SERNANP con el fin de que la identificación de los espacios donde los contratistas van a operar no se superpongan a las ANP existentes y con ello se lleve adelante un proceso que, como lo ha referido la Defensoría del Pueblo, puede ser "contraproducente para el inversionista que, habiendo contratado toda una extensión geográfica, no pudiera ejecutar actividades debido a que todo o parte de su proyecto estuviera ubicado en zonas de protección estricta del Área Natural Protegida de uso directo"¹⁴⁵. Este requisito es indispensable para que los informes sean aprobados antes que culmine la elaboración de las bases de contratación, puesto que dicho acuerdo es determinante para la aprobación final de las bases (PERUPETRO 2011: 14).

Con respecto a la posibilidad de que exista interés por demarcar lotes sobre territorio de pueblos en aislamiento, según el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Consulta Previa (D.S. N° 001-2012-MC), la autoridad sectorial competente deberá

143 Artículo 116.a, b del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (D.S. N° 038-2001-AG) sobre los alcances de la Opinión Técnica Previa Vinculante del -SERNANP.

144 El artículo 1 del D.S. N° 003-2011-MINA indica lo siguiente: "[...] 116.1. La emisión de compatibilidad es aquella Opinión Técnica Previa Vinculante que consiste en una evaluación a través de la cual se analiza la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad, con respecto a la conservación del Área Natural Protegida de administración nacional, o del Área de Conservación Regional, en función de la categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área en cuestión. La compatibilidad que versa sobre la Zona de Amortiguamiento de un Área Natural Protegida de administración nacional será emitida en función del Área Natural Protegida en cuestión. Asimismo, la emisión de la compatibilidad incluirá los lineamientos generales, así como los condicionantes legales y técnicos para operar en el Área Natural Protegida y en su Zona de Amortiguamiento. Las entidades competentes para suscribir contratos de licencia u otras modalidades contractuales, de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones, solicitarán al SERNANP la emisión de Compatibilidad previamente al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales, o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, o sus Zonas de Amortiguamiento, o en las Áreas de Conservación Regional".

145 Así, por ejemplo, si ocurre la superposición entre un área de contrato y la zona de protección estricta de un Área Natural Protegida de uso directo, la incompatibilidad estaría dispuesta por el artículo 23° de la Ley N° 26834, como sucede en el caso de las Áreas Naturales Protegidas de uso indirecto. En consecuencia, el Estado no debería otorgar a particulares derechos que luego tendrá que desconocer en mérito de la ley (Informe N° 009-2007-DP/ASPM.A.CN).

coordinar con el VMI del MINCU las medidas necesarias respecto del Régimen Especial Transectorial de protección con el fin de garantizar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial. Sin embargo, no hay aplicación de mecanismos sobre ello y no hay avances en cuanto a la materia.

Además, existen normas complementarias que mencionan la coordinación como el D.S. N° 012-2008-EM, Aprueban Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos:

Artículo 7.- Coordinaciones con otras entidades

PERUPETRO S.A. informará al Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA y al Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andino, Amazónico y Afroperuano - INDEPA, o quien haga sus veces, sobre el proceso de negociación iniciado.

Artículo 8.- De los Eventos Presenciales

8.1 PERUPETRO S.A. deberá informar a las poblaciones involucradas diversos aspectos generales sobre el contrato suscrito y las actividades de hidrocarburos a ser ejecutadas. Los gastos que irroque la convocatoria y ejecución del evento o los eventos presenciales estarán a cargo de la empresa contratista, con excepción de los gastos que irroquen el desplazamiento y alimentación de los representantes del Estado.

8.2 En el caso de que en el lote existan indicios de la presencia de pueblos indígenas en aislamiento y/o contacto inicial, INDEPA, o quien haga sus veces, participará en dichos eventos presenciales.

Al igual que la R.M. N° 571-2008-MEM-DM, Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos:

Artículo 21.- Colaboración entre entidades del Estado

PERUPETRO S.A. deberá solicitar al Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA o quien haga sus veces, a los gobiernos regionales y los gobiernos locales comprendidos en el área del lote o lotes materia del proceso, los datos de las organizaciones sociales representativas de las áreas comprendidas en el lote o lotes materia del proceso de participación ciudadana. La información deberá ser remitida a PERUPETRO en un plazo no mayor de quince días calendario, con el fin de no perjudicar la realización del Evento Presencial.

Artículo 22.- Reservas indígenas y lotes de hidrocarburos

En caso que en el(los) lote(s) exista(n) indicios de la presencia de pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial, INDEPA o quien haga sus veces participará en dichos eventos presenciales. PERUPETRO S.A. también convocará a dicha institución, a fin de que designe a un representante para que exponga en el Evento Presencial, acerca de los derechos e implicancias relacionadas con estos grupos humanos, en las áreas objeto del proceso de participación ciudadana.

Por otro lado, el segundo momento de coordinación se produce durante las etapas de *participación ciudadana*, pues existen mecanismos de coordinación especificados en la normativa nacional. Por ejemplo, según el artículo 20 de la R.M. N° 571-2008-EM, al momento que PERUPETRO publica la convocatoria y las bases en su sitio web, tiene que realizar las invitaciones a autoridades regionales, locales, comunales y entidades representativas, con la finalidad de conocer su percepción acerca de las actividades de hidrocarburos en general que contienen los proyectos de contrato, promoviendo a su vez una amplia participación de la población involucrada.

Asimismo, según el artículo 24 de la R.M. N° 571-2008-EM, de manera funcional PERUPETRO podrá sostener reuniones de coordinación previas a los eventos presenciales, con los representantes de los gobiernos regionales, locales y organizaciones representativas de las comunidades nativas y campesinas, y la población involucrada en general, a efectos de planificar de manera adecuada, el o los eventos presenciales a realizar.

Se indica en el artículo 30 de la R.M. N° 571-2008-EM, "Convocatoria al Evento Presencial después de suscrito el Contrato", que PERUPETRO efectuará el proceso de convocatoria indicado en el artículo 20 (para saber la percepción de la población) de los presentes lineamientos a la población involucrada, las autoridades regionales, locales, comunales y entidades representativas. Así, existe una comunicación dirigida a las autoridades regionales, municipales y a las organizaciones sociales representativas.

Otro momento de coordinación en el ámbito de participación se da durante la ampliación del área, en la cual se deberán repetir procedimientos de coordinación para la participación, en los mismos términos referidos para los otros momentos, y entre los cuales se incorpora también la coordinación con entidades representativas (según el artículo 9.2 de la R.M. N° 571-2008-EM).

Una vez suscrito el contrato, corresponde a PERUPETRO llevar a cabo una presentación oficial del nuevo contratista ante la población involucrada durante un evento presencial. Las observaciones y opiniones planteadas por las poblaciones y sus organizaciones representativas referidas a incidencias en los aspectos sociales, culturales y ambientales serán remitidas por PERUPETRO a la DGAAE, a efectos de que sean evaluados y meritutados en el proceso de evaluación de los estudios ambientales que presenten los contratistas.

Por último, en cuanto a la consulta previa, si bien no es una obligación de PERUPETRO de realizar coordinaciones con el VMI (Órgano Técnico Especializado en materia de consulta previa según el artículo 28 del Reglamento de la Ley de Consulta Previa), PERUPETRO coordinaría con el VMI para recibir opinión técnica, información y capacitación para mejorar el proceso de consulta en los procesos de otorgamiento de derechos.

Transparencia para la participación

Como se ha indicado anteriormente, existen cuatro momentos de participación en los procesos de otorgamiento de hidrocarburos por licitación pública. En el último momento, a efectos del estudio, se han identificado otros dos espacios de participación ciudadana en caso se realicen modificaciones en los contratos. Asimismo, en este criterio también se han incorporado los procesos de consulta previa a pueblos indígenas. De este modo, se ha analizado la transparencia en: (i) mecanismos oficiales de participación ciudadana en los procesos de otorgamiento de derechos, y (ii) procesos de consulta a los pueblos indígenas u originarios respecto de las medidas que los pueden afectar.

Con respecto a los mecanismos oficiales de participación ciudadana, la información generada por PERUPETRO sobre los eventos presenciales recién ha sido publicada en la web del MINEM. Hasta el mes de octubre de 2013 esta información no era accesible mediante el portal. Asimismo, en otros procesos de participación ciudadana que realiza PERUPETRO, se tiene la información publicada en el portal web. En ese sentido, podemos indicar que el resultado es parcial en cuanto a transparencia, pues se esperaría que la información generada durante los procesos de participación pudiera ser publicada en su totalidad en la web. Por otro lado, sí es posible acceder a ellos mediante solicitudes de acceso a la información.

En cuanto a los procesos de consulta a los pueblos indígenas u originarios, todavía queda pendiente realizar un proceso en consenso con los pueblos indígenas. Se está incorporando la normativa nacional en cuanto al proceso, pero queda pendiente que los documentos elaborados tengan recomendaciones y opiniones del VMI para asegurar su idoneidad. En ese sentido, este indicativo todavía se encuentra de forma parcial en cuanto a su fortalecimiento. A continuación el desarrollo de nuestros resultados.

Procesos de participación ciudadana

En el *primer momento de participación ciudadana*, le compete a PERUPETRO informar a la población de las áreas en las cuales se esté negociando la suscripción de un contrato de exploración o explotación, sobre el proyecto y las acciones que viene realizando para la negociación o concurso del contrato¹⁴⁶. Además, le corresponde a PERUPETRO (artículo 6 del D.S. N° 012-2008-EM):

- Informar sobre el proceso a través de su página web, mediante comunicaciones dirigidas a los representantes de los gobiernos regionales, locales y organizaciones representativas de las poblaciones involucradas de las áreas de los lotes donde se desarrollaría la actividad (también artículos 20 y 26 de la R.M. N° 571-2008-EM).
- Informar al INRENA y al INDEPA, o a quien haga sus veces, sobre el proceso de negociación iniciado (artículo 7 del D.S. N° 012-2008-EM y artículos 21-23 de la R.M. 571-2008-EM).
- Difundir información sobre: lista de contratos con indicación de la fecha de inicio, mapa de lotes, empresa(s) petrolera(s) interesada(s), criterios para la selección de las empresas (también en el artículo 26 de la R.M. N° 571-2008-EM).

¹⁴⁶ Segunda Disposición Final del D.S. N° 015-2006-EM, artículos 4 y 8 del D.S. N° 012-2008-EM, artículo 12 de la R.M. N° 571-2008-EM y artículo 2.2, inciso c del D.S. N° 045-2008-EM.

- Realizar eventos presenciales con el objeto de conocer las percepciones locales respecto del proyecto que se prevé ejecutar. Se brinda explicación inicial acerca del objetivo, de la metodología de la sesión y del rol de PERUPETRO en relación con los contratos de hidrocarburos. Asimismo, se informará sobre el rol del Estado y sobre las acciones que se vienen realizando para la negociación o concurso del proyecto de contrato correspondiente, así como las obligaciones a las que estarán sujetos aquellos inversionistas que lo hayan suscrito (artículo 27 de la R.M. N° 571-2008-EM). Las observaciones y opiniones planteadas por las poblaciones y sus organizaciones representativas referidas a incidencias en los aspectos sociales, culturales y ambientales serán remitidas por PERUPETRO a la DGAAE, a efectos de que sean evaluadas y meritadas en el proceso de evaluación de los estudios ambientales que presenten los contratistas (artículo 8.3 del D.S. N° 012-2008-EM). Se publicará en la web la información proporcionada (artículo 27 de la R.M. N° 571-2008-EM).

Es importante destacar que, si bien las normas refieren que el proceso de participación ciudadana se tendría que dar al inicio del proceso de negociación (artículo 6 del D.S. N° 012-2008-EM), no precisan el momento exacto de los eventos presenciales. Sin embargo, la política actual de PERUPETRO es organizarlos antes de lanzar el proceso de selección (artículo 27 de la R.M. N° 571-2008-EM).

En el *segundo momento de participación ciudadana*, antes del envío del proyecto de contrato al MINEM para su aprobación, PERUPETRO tiene la obligación de informar sobre el proceso a través de su página web y mediante comunicaciones dirigidas a los representantes de los gobiernos regionales y locales, organizaciones representativas y población involucrada del área de los lotes. La información que se tendría que difundir es la lista de contratos con indicación de la fecha de inicio, mapa de lotes, empresas petroleras adjudicatarias, criterios para la selección de las empresas y las modalidades de contratación (artículo 27 de la R.M. N° 571-2008-EM).

El *tercer momento de participación ciudadana* se origina cuando una vez suscrito el contrato, corresponde a PERUPETRO llevar a cabo una presentación oficial del nuevo contratista ante la población involucrada durante un evento presencial¹⁴⁷. Se brindará información sobre los puntos siguientes¹⁴⁸:

- Empresa petrolera adjudicataria (presentación ante la población del área de influencia)¹⁴⁹
- Número del Decreto Supremo que autoriza la suscripción del contrato
- Criterios utilizados para la calificación de las empresas
- Modalidad de contratación utilizada (de ser el caso)
- Mapa del área del contrato (lote)
- Programa de actividades a desarrollar

Las observaciones y opiniones planteadas por las poblaciones y sus organizaciones representativas referidas a incidencias en los aspectos sociales, culturales y ambientales, serán remitidas por PERUPETRO a la DGAAE, a efectos de que sean evaluadas y meritadas en el proceso de evaluación de los estudios ambientales que presenten las contratistas¹⁵⁰.

El *cuarto momento de participación ciudadana* se produce: a) posterior al cambio de operador de contrato y b) por ampliación de área de contrato y suelta de área de contrato.

En la participación ciudadana posterior al cambio de operador de contrato, según lo establecido en el artículo 32 de la R.M. N° 571-2008-EM/DM, tras la suscripción de un Contrato de Licencia de exploración y explotación de hidrocarburos, cada vez que se produzca una modificación del contrato que implique un cambio de operador, PERUPETRO tiene la obligación de informar a la población mediante eventos presenciales¹⁵¹.

En la participación ciudadana por ampliación de área de contrato y suelta de área de contrato, en caso que se produzcan modificaciones de contrato que impliquen ampliación del área del lote, deberá comunicarse a la población involucrada

147 Segunda Disposición Final del D.S. N° 015-2006-EM y artículos 4.2. y 5, inciso c del D.S. N° 012-2008-EM.

148 Artículo 6 del D.S. N° 012-2008-EM y artículo 29 de la R.M. N° 571-2008-EM.

149 Se repetirá este proceso en caso de cesión de posición contractual (artículo 32 de la R.M. N° 571-2008-EM).

150 Artículo 8.3 del D.S. N° 012-2008-EM y artículo 31 de la R.M. N° 571-2008-EM.

151 Ver: <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/Participacion%20Ciudadana/Por%20la%20Suscripcion%20del%20Contrato%20de%20exploracion%20y%20explotacion>.

mediante cartas, anuncio en web y evento presencial (artículo 33° de la R.M. N° 571-2008-EM/DM). Cualquier otra modificación del contrato deberá ser comunicada en el portal de PERUPETRO una vez aprobada (artículo 34 de la R.M. N° 571-2008-EM/DM). Finalmente, cuando se produzca suelta de área de un lote, PERUPETRO deberá informarlo a través de su portal de internet y mediante cartas a autoridades regionales, locales y comunales (artículo 35° de la R.M. N° 571-2008-EM/DM).

Procesos de consulta previa para pueblos indígenas

En armonía con la política del MINEM, según la R.M. N° 350-2012-MEM-DM, PERUPETRO es la entidad encargada de realizar la consulta previa antes de que se emita el decreto supremo que aprueba la suscripción del contrato. Por ello, la consulta constituye un elemento más dentro de la programación y planificación de los procedimientos referidos a ofertar internacionalmente y dirigir los procesos de licitación pública o negociación directa de lotes de hidrocarburos. De ese modo, PERUPETRO se somete a la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT (Ley N° 29785).

Con todo ello, PERUPETRO aún no ha hecho público procedimientos que incluyan esta fase de participación entre sus momentos. De ahí que exista cierta discrecionalidad para determinar la oportunidad de la consulta. Sin embargo, según la R.M. N° 350-2012-MEM-DM, la consulta debería darse acerca del D.S. que aprueba la suscripción de contratos de exploración o explotación de lotes petroleros y gasíferos, y la oportunidad sería antes de emitir el D.S. No obstante, antes de aprobar el contrato y emitir la norma, existen diversas fases en el proceso de otorgamiento de derechos, por lo que el momento de consulta sigue siendo impreciso.

Un aspecto a resaltar a modo de complemento es que PERUPETRO ha manifestado de manera pública que la consulta se realizará antes del inicio del proceso de licitación. Sin embargo, tampoco se subsana la incertidumbre en la oportunidad, pues antes del inicio se tienen diversos procedimientos llevados a cabo, los cuales podrían ser antes o después de la planificación del procedimiento, antes o después del diseño de los lotes, antes o después de la elaboración del proceso de selección, antes o después de la participación ciudadana, o antes que se lleve a cabo la convocatoria.

Creemos conveniente pensar en aplicar la consulta en el momento en que se generan las decisiones vinculantes de mayor impacto para el proceso y que se constituyen como decisiones irreversibles: en la aprobación final del diseño de los lotes y de las bases de la licitación. Esta posición coincide con la postura que parece adoptará PERUPETRO en torno a la oportunidad de la consulta de manera previa a la aprobación de las bases de licitación, como lo han referido algunos funcionarios. No obstante, no existe un documento que oficialice dicha decisión, y por tanto no se encuentra estipulado en ningún procedimiento actual.

Es importante destacar las mejoras del procedimiento de consulta que pretende realizar PERUPETRO al plantear que la planificación del proceso de consulta se realizaría en coordinación con las organizaciones indígenas, elevando así el estándar de la misma normativa. De hecho las reuniones preparatorias según el artículo 15 Reglamento de la Ley de Consulta Previa, tienen la finalidad exclusiva de informar sobre el Plan de Consulta y de construirlo de manera consensuada.

El VMI es el ente encargado de brindar opinión técnica, asesoría y capacitación a la entidad promotora acerca del proceso; asimismo, pueden brindar opinión de oficio sobre las medidas a ser consultadas, el ámbito de consulta, la determinación de los pueblos consultados y el Plan de Consulta¹⁵². Si bien estas funciones no constituyen una condición de rectoría y control, PERUPETRO puede optar por coordinar y recibir la adecuada asesoría del Viceministerio.

En la actualidad existen dos procesos de consulta en marcha, los cuales muestran la necesidad de flexibilizar los procedimientos de consulta por cada caso. El primero fue el Lote 192, que sustituye al Lote 1AB, con una serie de pasivos sociales y ambientales que determinan un trato mucho más complejo. De ahí que los pueblos indígenas locales, junto con sus organizaciones representativas (FEDIQUEP, FECONACO, FECONAT, ACODECOSPAT), hayan impulsado que PERUPETRO no solo eleve el estándar de coordinación como referimos, sino que además en la primera y única reunión preparatoria con las organizaciones representativas se determinaron condiciones a la consulta que, si bien PERUPETRO no tiene competencias para asumir, las ha considerado como un elemento que define la temporalidad de la implementación del

152 Artículo 28.b, c del Reglamento de la Ley N° 29785 (D.S. N° 001-2012-MC).

Derecho, postergando la consulta y con ello mejorando las relaciones con la población local, afectada por la industria petrolera durante cuarenta años. Esta primera reunión no concluyó con la elaboración del Plan de Consulta. Los resultados de la reunión preparatoria con el Lote 1AB no han sido de conocimiento público a la ciudadanía.

El segundo proceso de consulta se ha llevado a cabo en el Lote 169. Para ello se realizó una reunión preparatoria los días 3 y 4 de octubre de 2013 en Pucallpa con las organizaciones locales identificadas: Asociación de Comunidades Nativas para el Desarrollo Integral del Yurua Shara Koie - ACONADIYSH, Unión de Comunidades Indígenas Fronterizas del Perú - UCIFP y Central Asháninka del Río Huacapishtea del Distrito de Yurúa - CARHDY, así como con las organizaciones regionales CONAP Ucayali, Asociación Regional de Pueblos Asháninkas de Ucayali - ARPAU y Organización Regional AIDSESEP Ucayali - ORAU. En la reunión preparatoria se ha presentado el Proyecto de Plan de Consulta para recoger las sugerencias y aportes de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas ubicados en el área del Lote 169. Luego de aprobarlo, se ha hecho público por medio de la web. El Plan determina que en diciembre concluiría este primer proceso de consulta.

Transparencia para la rendición de cuentas

En cuanto la transparencia en la rendición de cuentas, se ha analizado en cuanto a (i) la implementación de mecanismos de difusión de información; (ii) la implementación de mecanismos para informar sobre los pagos de las empresas derivados de los contratos (regalías), distribución del canon y sobrecanon petrolero y gasífero, y (iii) mecanismos de información sobre monitoreo de los compromisos en los contratos.

En lo que respecta a la implementación de mecanismos de difusión de información, se tiene como resultado positivo en cuanto a la transparencia y el acceso a la información. Sobre la implementación de mecanismos para informar acerca de los pagos de las empresas derivados de los contratos (regalías), distribución del canon y sobrecanon petrolero y gasífero, también se tiene actualizada la información en el portal de PERUPETRO, por lo que el resultado ha sido positivo. En cuanto el tercer indicador, mecanismos de información sobre monitoreo de los compromisos en los contratos, el resultado ha sido negativo, pues los informes de supervisión que realiza PERUPETRO a los contratos de lotes de hidrocarburos no son de acceso público. A continuación la información y análisis realizado.

Información de PERUPETRO

La Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Tecnología de la Información de PERUPETRO es la entidad encargada de supervisar, controlar y dirigir las actividades de gestión, así como la actualización, mejoramiento de los diversos procedimientos operativos de la empresa. Asimismo, brinda soporte, dirige, controla las actividades de informática con el objetivo de brindar aporte y asesoría en el desarrollo e implantación de iniciativas de tecnologías de información. Al interior de dicha gerencia se encuentra el Grupo Funcional de Tecnología de la Información, que entre sus funciones tiene la de actualizar y coordinar la información de la empresa para cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la información, y supervisar su operatividad del portal corporativo de la empresa.

Actualmente, la empresa cuenta con un portal web en el que incorpora la información referida a sus operaciones y funciones según ley. De ese modo, informa sus aspectos internos, procesos de promoción (eventos nacionales e internacionales, publicaciones, etc.), licitación, control en torno a contratos (información sobre modificación de contratos, vigencia, etc.), producción de crudo y gas por mes, mapas de los lotes, actividad de exploración y explotación (geofísica, perforación de pozos), monto de regalías, canon y sobrecanon¹⁵³.

El portal cuenta con otro tipo de información referida a la política y normativa actual en torno a hidrocarburos, en el que se hace una descripción de aspectos como participación ciudadana, protección ambiental y lo correspondiente al banco de datos que le sirve al inversionista para ubicarse en el contexto actual de las relaciones y condiciones políticas y técnico-ambientales para el desarrollo de la actividad.

153 Ver: <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/fce421004140831493f1bf48f77862ad/2013-08+Informe+Mensual+de+Actividades.pdf?MOD=AJPERES&mod=-37726885>.

Información de canon, sobrecanon y regalías

El canon y el sobrecanon constituyen el derecho de percibir la renta de la actividad en las zonas donde se extrae el recurso. Está constituido por el 12,5% del valor de la producción que obtiene el Estado por la explotación de petróleo, gas natural asociado y condensados en determinados departamentos y se pagan con las regalías que se derivan de su explotación. La norma de distribución está determinada por cada departamento. Hay diferencias en la cantidad de su distribución que, según el MEF, se basan en dos indicadores: (i) estadísticas del INEI (población, pobreza y severidad de la pobreza FGT2) y (ii) estadísticas del MINEM (producción por departamento, provincia y distrito)¹⁵⁴.

La distribución se da de la siguiente forma:

Cuadro 17: Distribución del Canon y Sobrecanon Petrolero en porcentaje del total (%)

	Loreto	Ucayali		Piura	Tumbes	Huánuco Puerto Inca
	Canon y sobrecanon	Canon	Sobrecanon	Canon y Sobrecanon	Canon y sobrecanon	Canon
1. Gobierno Regional	52	20	52	20	20	
2. Gobiernos Locales	40	70	40	70	70	100
- Distrito Productor		10				
- Provincia Productora		20		20	20	
- Departamento Productor		40		50	50	
3. Universidades Nacionales	5	5	5	5	5	
4. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana	3	2	3			
5. Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico		3		5	5	

Fuente: MEF.

PERUPETRO cuenta con información actualizada al mes acerca de la distribución del canon por departamento. También tiene información del balance total de dicha distribución realizada año tras año, dando un panorama de la cantidad de renta percibida por departamento¹⁵⁵.

Seguimiento al cumplimiento del contrato

Según artículo 1. b de la Ley N° 26225, PERUPETRO tiene la obligación de negociar, celebrar y supervisar, en su calidad de contratante, por la facultad que le confiere el Estado de virtud de la presente ley, los contratos que esta establece, así como los convenios de evaluación técnica. Para tal efecto, PERUPETRO cuenta con información referida a los contratos y convenios realizados como empresa, identificados dentro de su portal. Esta información es desagregada en informes detallados y resúmenes ejecutivos cada mes, con el fin de comprender los procesos de cesión de posición contractual y la vigencia, los motivos y el estado de los cambios que suceden al interior del contrato.

Transparencia para la integridad pública

En este aspecto, se han analizado aspectos como (i) la promoción de la ética de la función pública, y (ii) la prevención de la corrupción en los procesos e instituciones. En cuanto al primer indicador, por ejemplo FONAFE cuenta con un mecanismo de promoción de la ética de la función pública. Así, en enero de 2006 fue aprobado el Acuerdo de Directorio de FONAFE N° 010-2006/004-FONAFE, que aprueba el Código Marco de Ética de los Trabajadores de las Empresas del Estado. De esta manera, PERUPETRO también cuenta con un Código de Ética, con una Comisión de Ética permanente y otros documentos¹⁵⁶ que sustentan la promoción de la ética en la entidad. En ese sentido, el resultado alcanzado ha sido positivo.

154 Ver: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=453&Itemid=100960&lang=en.

155 Ver: <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/informacionrelevante/estadisticas/canon+detalle?Canon%20Detallado>.

156 Ver: <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/b667e90045b76981b10ffdb1b00e2fee/INFORME+CBGC.pdf?MOD=AJPERES&Imod=587066472>.

En cuanto a la prevención de la corrupción en los procesos e instituciones en el sector Energía, el MINEM contó en 2012 con un Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción (R.M. Nº 151-2012-MEM/DM) y este año aprobó uno nuevo a través de R.M. Nº 113-2013-MEM/DM. Asimismo, FONAFE se rige bajo el Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción 2012 aprobado por MEF por R.M. Nº 147-2012-EF/41 y con un Plan Institucional de Lucha contra Corrupción 2012 aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva Nº 030-2012/DE-FONAFE. Sin embargo, PERUPETRO no cuenta con mecanismos institucionales anticorrupción. En ese sentido, en este indicador el resultado ha sido alcanzado en forma parcial en cuanto a la promoción de iniciativas para combatir la corrupción.

6.5. Transparencia para la gobernanza: en el otorgamiento de derechos para la actividad de generación de electricidad mediante centrales hidroeléctricas

En el Perú, las oportunidades de inversión para el subsector eléctrico se encuentran en las tres actividades que conforman el negocio en electricidad: generación, transmisión y distribución. A partir de 1992, con la Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley Nº 25844), se produjo una serie de reformas para fomentar un marco regulatorio eficiente y potenciar el desarrollo de la energía en el país, así se añadió la Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica, Ley Nº 28832, en 2006. En el presente análisis nos enfocaremos en el otorgamiento de derechos para la actividad de generación en centrales hidroeléctricas.

Es una actividad potencialmente competitiva, por lo que se pasó de un esquema de regulación de precios a uno de competencia por el mercado a través de licitaciones de suministro (Dammert 2011: 137). El proceso de minimización de costos (que será posteriormente trasladado a la tarifa) en la generación de electricidad enfrenta distintas estructuras de costos asociadas a diferentes tecnologías de producción. En el caso peruano se considera a las centrales hidroeléctricas, las centrales a gas y las centrales a diesel como las generadoras de electricidad. Lo que corresponde encontrar es el tiempo que debe operar cada tecnología y los niveles de capacidad a instalar, con el fin de minimizar los costos en el mercado.

La generación eléctrica es la primera actividad de la cadena productiva de energía eléctrica. Consiste en transformar alguna clase de energía (térmica, mecánica, luminosa, entre otras) en energía eléctrica. El proceso de transformación se realiza a través de algunos conceptos importantes, que no serán abordados en el presente diagnóstico de transparencia, como: energía y potencia eléctrica, máxima demanda, factor de carga, corriente alterna y continua. Sin embargo, podemos definir que la generación eléctrica es el proceso de producción de electricidad o energía eléctrica en el que se utiliza una máquina, llamada alternador o generador eléctrico, el cual aprovecha la energía mecánica que se le aplica, que proviene de una fuente primaria de energía térmica o hidráulica. Así, un generador eléctrico o la agrupación de varios generadores forman una central eléctrica. Existen varios tipos de generación eléctrica hidráulica, que son en su mayoría las que causan mayores impactos ambientales y sociales en la Amazonía, que pueden ser centrales de “pasada” (de agua fluyente) o de “embalse” (asociadas a un embalse, el cual es producido por una represa que genera un desnivel en el lecho de un río) (*ibíd.*: 21-30).

Marco legal y actores involucrados en otorgamiento de derechos para la generación de electricidad mediante centrales hidroeléctricas

Actualmente, las inversiones en el subsector eléctrico se rigen bajo la Política Energética Nacional 2010-2040 aprobada por D.S. Nº 064-2010-EM. En el presente diagnóstico analizamos la transparencia recogiendo aspectos importantes de la normativa nacional relacionada con el otorgamiento de derechos para concesiones eléctricas: Ley de Concesiones Eléctricas (Ley Nº 25844) —en adelante LCE— y su Reglamento (D.S. Nº 009-93-EM), en adelante RLCE, así como los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas (R.M. Nº 223-2010-MEM-DM), aplicable para la participación ciudadana en estos procesos y el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (D.S. Nº 29-94-EM).

Además de la normativa mencionada, existen otras normas importantes que regulan el sector eléctrico y promueven las inversiones, como el Decreto Legislativo que modifica diversas normas del marco normativo eléctrico (D. Leg. N° 1041) de junio de 2008, que promueve el uso eficiente del gas natural y las inversiones en centrales hidroeléctricas. Esta interesante norma aporta en lo siguiente:

Al respecto, de acuerdo con la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 28832, el MNEM, dentro de su función promotora de nuevas inversiones, deberá implementar la evaluación del potencial nacional de proyectos hidroeléctricos y de fuentes no convencionales de energía, auspiciando los producidos con energía renovable, y poner a disposición de los futuros inversionistas una cartera de proyectos de inversión con perfiles desarrollados hasta el nivel de pre-factibilidad.

También se tiene el Decreto Legislativo de promoción de la inversión para la generación de electricidad con el uso de energías renovables (D. Leg. N° 1002) de mayo de 2008, que concede ventajas competitivas a los proyectos de generación con energías renovables - RER y establece un porcentaje objetivo de 5% de la demanda de energía nacional que debe ser cubierto por generación RER, sin incluir hidroeléctricas; el D. Leg. N° 1058, que promueve la inversión en la actividad de generación de eléctrica con recursos hídricos y con otros recursos renovables, de junio de 2008, y la R.M. N° 175-2009-MEM-DM que aprueba el factor de descuento a aplicarse a los proyectos hidroeléctricos en las licitaciones de suministro de electricidad, de abril de 2009, entre otras.

Los actores involucrados en el desarrollo del otorgamiento de derechos para hidroeléctricas (MINEM 2012):

- Dirección General de Electricidad - DGE: Es un órgano dentro del MINEM que depende del Viceministerio de Energía y otorga los derechos para la realización de actividades eléctricas, las cuales comprenden la realización de estudios y la construcción de infraestructura eléctrica. Según sea el caso, requiere la aprobación previa de la DGAAE a los estudios de impacto ambiental. El otorgamiento de derechos es compartido con los gobiernos regionales, según la normatividad nacional vigente. Este órgano también promueve los proyectos eléctricos, norma las políticas nacional del subsector eléctrico y propone los estándares eléctricos de la norma técnica peruana. Cuenta con tres subdirecciones: Dirección de Concesiones Eléctricas, Dirección de Estudios y Promoción Eléctrica y Dirección de Normatividad Eléctrica.
- Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos - DGAAE: Es el órgano dentro del MINEM que evalúa y aprueba los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos eléctricos de acuerdo a las políticas del MINAM, la normatividad y los estándares ambientales y sociales vigentes en los ámbitos nacional e internacional.
- Dirección General de Eficiencia Energética - DGEE: Es el órgano dentro del MINEM que propone la política de eficiencia energética en el país, la cual comprende el uso de las energías renovables y no renovables. En ese sentido, como hemos mencionado anteriormente se encarga de formular el Plan Energético Nacional y actualizar el Balance de Energía.
- Dirección General de Electrificación Rural - DGER: Es el órgano dentro del MINEM que planifica y promueve las obras de electrificación rural según plan del mismo nombre, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, las entidades privadas y las instituciones estatales especializadas. En zonas de pobreza y extrema pobreza, estas obras son subsidiadas por el Estado.
- Oficina General de Gestión Social - OGGs: Es el órgano dentro del MINEM que brinda la asesoría para la mejor relación entre las empresas en el subsector eléctrico y la población local para el desarrollo sostenible de los proyectos eléctricos.
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN: Es el ente que promueve los proyectos eléctricos y realiza los procesos de licitación pública encargados por el MINEM según la demandas de energía que se presentan. En ese sentido, es la entidad que aprueba las bases de licitación y otorga la buena pro a las empresas ganadoras del proceso, entre otras funciones.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN: Es el organismo que determina los precios de referencia de electricidad a partir de la política de precios establecida por la Ley de Concesiones Eléctricas - LCE.

También supervisa y fiscaliza el cumplimiento de los contratos de concesión eléctrica y de las actividades eléctricas de las empresas. Además, tiene la función de normar los procedimientos necesarios para sus actividades y ejerce la aplicación de las sanciones respectivas. A través de la Ley N° 28832, OSINERGMIN tiene un rol importante en las licitaciones de energía, pues promueve la competencia y eficiencia a través del mecanismo de las subastas. Así, se encarga de aprobar las bases de licitación, supervisar que no afecte la libre competencia y que ninguno de los participantes haga abuso de una posición de dominio. Para ello, OSINERGMIN fija una tarifa máxima en las licitaciones (precio máximo), la cual se mantiene en reserva hasta cuando no se obtengan más ofertas para cubrir la demanda a un precio inferior o igual a dicho precio máximo.

- Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional - COES- SINAC: Es un organismo técnico que coordina la operación del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional - SEIN al mínimo costo, para preservar la seguridad del sistema y el mejor aprovechamiento de los recursos energéticos. Asimismo, tiene funciones de planificación en el desarrollo de las actividades de transmisión del SEIN y administra el mercado de corto plazo. El COES está conformado por todos los agentes del SEIN, generadores, transmisores, distribuidores y usuarios libres. El COES es un actor importante en la organización de la industria de energía eléctrica, pues es el operador del sistema eléctrico, el cual se encarga del despacho económico de electricidad. Es decir, de llamar a producir a las centrales en orden de mérito con respecto a sus costos variables, hasta que se logre cubrir la demanda en cada momento.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA: Es el organismo público especializado que supervisa y fiscaliza los efectos de las actividades eléctricas en el ambiente, según lo establecido en la política ambiental y los estándares vigentes en la normatividad nacional. Asimismo, ejerce la aplicación de las sanciones respectivas.
- Autoridad Nacional del Agua - ANA: Tiene un importante rol en el otorgamiento de derechos de concesiones temporales y definitivas. Según la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338) y al D.S. N° 041-2011-EM para las concesiones temporales el ANA emite una autorización de ejecución de estudios para el aprovechamiento del recurso hídrico. Para las concesiones definitivas, el ANA emite una licencia de uso de agua que se otorga en el proceso de aprobación de EIA, sustentada también en el D.L. N° 997, Primera Disposición Complementaria Final, en la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338, y en su Reglamento D.S. N° 001-2010-AG).
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP: Emite la compatibilidad antes del otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, o sus zonas de amortiguamiento, o en las Áreas de Conservación Regional y la opinión técnica favorable del SERNANP a los instrumentos de gestión ambiental luego del otorgamiento de estos derechos, previsto ello en el artículo 28 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y en el artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (D.S. N° 038-2001-AG, modificado por el D.S. N° 003-2011-MINAM).
- Defensoría del Pueblo: Es la entidad que defiende, emite opinión y sugerencias sobre la protección de los derechos constitucionales del ciudadano y la comunidad para asegurar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, en este caso del servicio de electricidad. La Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas es la encargada de dirigir este proceso. Asimismo, se encarga de asegurar la transparencia y el derecho de acceso a la información en el otorgamiento de derechos eléctricos, a través de recomendaciones a las entidades competentes.
- Los gobiernos regionales y locales: Al igual que la DGE, otorgan derechos eléctricos según su competencia y promueven los proyectos de electricidad de su región en concordancia con los planes nacionales y sus propios planes de desarrollo. A través del D.S. N° 017-93-EM, "Delega en las Direcciones Regionales de Energía y Minas funciones en materia de electricidad, hidrocarburos, minería y medio ambiente", con el fin de consolidar y fortalecer el funcionamiento de los Consejos Transitorios de Administración Regional y lograr un adecuado manejo de los recursos minero-energéticos existentes en su jurisdicción, se delegó algunas competencias asignadas a los gobiernos regionales por el texto único ordenado de la Ley de Bases de la Regionalización.

En el caso de competencias de los gobiernos regionales en electricidad, se precisan en dos normas importantes: (i) D.S. N° 068-2006-PCM de octubre de 2006, en el cual los gobiernos regionales pasan a ser competentes para el

otorgamiento de concesiones de distribución con una demanda no mayor a 30 MW con fines de servicio público de electricidad, en el ámbito de cada región, y (ii) D.S. N° 053-2009-EM, de julio de 2009, en donde las regiones tienen la facultad de otorgar la autorización para la generación de energía eléctrica, que incluye concesiones definitivas de generación RER con potencia instalada mayor de 500 kW y menor a 10 MW en el ámbito de cada región.

Transparencia en el otorgamiento de derechos para la actividad de generación de electricidad mediante centrales hidroeléctricas

Es importante destacar la importancia sobre la vigilancia ciudadana en los proyectos hidroeléctricos en la Amazonía. Con las recomendaciones otorgadas por la sociedad civil, se han podido dar a conocer los impactos que generarían el Proyecto Central Hidroeléctrica Inambari, la Carretera Interoceánica Sur, y el Acuerdo Energético Perú-Brasil que se tiene previsto realizar, además de Inambari, las centrales Mainique 1, Paquitzapango, Tambo 40 y Tambo 60. Asimismo, actualmente existen otros proyectos: la Central Hidroeléctrica Napo-Mazán, la Central Hidroeléctrica Chadin 2, Cumba 4 y Central Hidroeléctrica del Norte en la Cuenca del Marañón, la Central Hidroeléctrica Chaglla en la Cuenca del Huallaga, entre otros.

Transparencia para la planificación

En esta área de evaluación se ha considerado: (i) la implementación de instrumentos de planificación en el proceso de otorgamiento de derechos en hidroeléctricos; (ii) el fortalecimiento de los procesos de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas; (iii) la promoción de la transparencia en implementación de los procesos de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas, y (iv) la inclusión de planificación nacional en la planificación del proceso.

Se ha considerado estructurar el proceso de planificación e implementación de otorgamiento de derechos de hidroeléctricas en cinco partes. La primera de ellas es la que corresponde a la *evaluación de las áreas a concesionar*, en donde se elaboran los Estudios de Potencial Hidroeléctrico para posteriormente elaborar los perfiles de proyectos, que serán luego concesionados. La segunda y tercera parte son las correspondientes al otorgamiento de concesiones por *solicitud de parte (empresas) ante el MINEM* y las *licitaciones públicas para suministro de energía de centrales hidroeléctricas realizado por PROINVERSIÓN*. La cuarta parte es *aprobación y suscripción de los contratos de concesiones*, y la última etapa es la *supervisión de los contenidos en las concesiones*.

Dentro de la implementación de instrumentos de planificación se ha previsto ingresar la primera parte, evaluación de las áreas a concesionar, pues es el momento en que la entidad pública evalúa técnica, ambiental y socialmente las potenciales zonas de energía. En esta primera parte se ha observado que los estudios y perfiles de proyecto son publicados en la página web del MINEM. Sin embargo, el COES también realiza estudios que no son hechos públicos por el MINEM. En las entrevistas realizadas a funcionarios del COES nos indican que sus aportes son dirigidos directamente al MINEM, pero que es la entidad encargada de poder hacer públicos sus informes, evaluaciones o estudios. El resultado sobre esta primera parte ha sido parcial en cuanto a transparencia.

Dentro del fortalecimiento de los procesos de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas, a través de entrevistas con funcionarios del MINEM podemos indicar que se ha habido un avance en publicar información en el portal web sobre las funciones que realizan en el subsector eléctrico, aunque todavía no es posible acceder mediante el portal web la relación de las servidumbres otorgadas hasta el momento. Por otro lado, todavía no se han podido realizar procesos de consulta previa a pueblos indígenas; en ese sentido, lo que prefieren es modificar los proyectos si hay comunidades nativas en la zona. Asimismo, también se nos indicó que tienen una base de datos propia de comunidades nativas y de áreas naturales protegidas, para no depender de la información del MINCU o de SERNANP. El resultado sobre este indicador es logrado parcialmente, pues no se ha podido fortalecer en cuanto a transparencia.

Respecto de la promoción de la transparencia en la implementación del proceso de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas, se han ingresado dos elementos importantes: la solicitud de parte (empresas) al MINEM y las licitaciones públicas realizadas por PROINVERSIÓN. El resultado sobre ello ha sido que no se ha logrado fortalecer la transparencia y el derecho de acceso a la información en estos procesos.

En cuanto a la solicitud de parte, existe una serie de requisitos que las empresas deben presentar al MINEM para solicitar concesiones temporales o definitivas. Los requisitos están especificados en la normativa nacional, se encuentran publicados en el portal del MINEM y también han sido accesibles mediante solicitudes de acceso a la información. Durante este proceso es posible acercarse al MINEM a leer los expedientes de solicitudes de las concesiones temporales y definitivas. Sin embargo, no es posible acceder a esta información generada en los expedientes mediante el portal web del MINEM, pues no están colgados todos proyectos que existen en el país o las resoluciones ministeriales que aprueban los contratos de concesiones temporales y definitivas. Tampoco es posible acceder a los informes que supervisan los contratos de las concesiones, pues no son públicos en el portal web del MINEM u OSINERGMIN. Sobre esto hay que indicar que el MINEM, OSINERGMIN y el OEFA son las entidades encargadas de velar por el cumplimiento de la LCE.

La LCE señala que las concesiones y autorizaciones serán otorgadas por el MINEM y que para ello se establecerá un Registro de Concesiones Eléctricas, que es posible acceder mediante el portal web del Ministerio, pues tienen por cada actividad un listado de todos los derechos otorgados, aunque sobre servidumbres no se encuentra disponible. Así, el MINEM no solo promueve el ingreso de inversionistas al mercado eléctrico peruano sino que también es el encargado de emitir la respectiva certificación ambiental. Ello en muchos casos ha dificultado que exista una garantía de neutralidad de parte de la entidad estatal en cuanto a las obligaciones ambientales y sociales de los proyectos.

La concesión temporal permite utilizar bienes de uso público y el derecho de obtener la imposición de servidumbres temporales para la realización de estudios de centrales de generación, subestaciones y líneas de transmisión. Podrá otorgarse para la realización de estudios de factibilidad. Tiene una vigencia de dos años, la cual se puede extender una sola vez, a solicitud del titular, hasta por un año adicional, únicamente cuando el titular no hubiera concluido con los estudios dentro del plazo otorgado originalmente por causa de fuerza mayor o caso fortuito. La solicitud de renovación deberá ser presentada con una anticipación no menor de treinta días hábiles antes de su vencimiento. Vencido el plazo de vigencia, la concesión temporal se extingue de pleno derecho.

El titular de la concesión temporal asume la obligación de realizar estudios de factibilidad relacionados con las actividades de generación y transmisión. Se pueden formular oposiciones a la concesión temporal, las cuales serán resueltas por la DGE. De no haberse formulado oposiciones o si estas hubiesen sido resueltas a favor del peticionario en la vía administrativa, y si se cumple con los requisitos de admisibilidad, entonces la solicitud deberá ser resuelta en un plazo de treinta días hábiles desde la fecha de presentación.

La concesión temporal no tiene carácter exclusivo. El otorgamiento de la concesión temporal no libera a su titular de obtener los permisos que se requieran para el uso efectivo de las áreas comprendidas dentro de la concesión otorgada. El titular de la concesión temporal tiene derecho preferente para solicitar la concesión definitiva correspondiente. Este derecho caduca a los veinte días hábiles, contados desde la fecha de publicación del aviso de la solicitud de concesión definitiva presentada por un tercero.

La concesión definitiva permite utilizar bienes de uso público y obtener la imposición de servidumbres para la construcción y operación de centrales de generación y obras conexas, subestaciones y líneas de transmisión, así como también de redes y subestaciones de distribución para servicio público de electricidad. Se requiere concesión definitiva para: (i) la generación de energía eléctrica que utilice recursos hidráulicos y geométricos, cuando la potencia instalada sea superior a 20 MW; (ii) la transmisión de energía eléctrica, cuando las instalaciones afecten bienes del Estado o requieran la imposición de servidumbre por parte de este, y (iii) distribución de energía eléctrica con carácter de servicio público de electricidad, cuando la demanda supere los 500 kW.

La solicitud de concesión que cumpla con los requisitos establecidos deberá resolverse en un plazo máximo de sesenta días hábiles a partir de la fecha de su presentación. Dentro de quince días hábiles posteriores a la última publicación del aviso de una solicitud de concesión definitiva, se presentarán otras solicitudes para la misma concesión y se seleccionará la solicitud que debe continuar con el procedimiento de solicitud de concesión definitiva, de acuerdo con el procedimiento de concurrencia. No será de aplicación el procedimiento de concurrencia cuando uno de los solicitantes sea o haya sido titular de concesión temporal, y esté cumpliendo o haya cumplido sus obligaciones según el cronograma de estudios, en cuyo caso este tendrá derecho exclusivo para continuar con el procedimiento de la solicitud de concesión definitiva.

La concesión definitiva será otorgada por Resolución Suprema refrendada por el MINEM. En ese sentido, quedará agotada la vía administrativa, por lo que el perjudicado podrá utilizar el recurso de reconsideración, o en su defecto, la acción contenciosa administrativa.

En caso coexista una concurrencia de solicitudes de concesión definitiva y una concurrencia de solicitudes de derecho preferente, deberá resolverse de manera prioritaria la concurrencia de solicitudes de derechos preferente y, posteriormente, la concurrencia de solicitudes de la concesión definitiva. Calificada la concurrencia, la entidad competente seleccionará la mejor alternativa sobre la base del aprovechamiento de los recursos naturales más eficiente. En igualdad de condiciones, tendrá preferencia el proyecto que contemple el menor plazo de ejecución de las obras.

La concesión adquiere carácter contractual cuando el peticionario suscribe el contrato correspondiente. Este debe ser elevado a escritura pública en un plazo máximo de sesenta días hábiles, contados a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la resolución suprema. El testimonio de la escritura pública con la constancia de inscripción en el Registro de Concesiones para la Explotación de Servicios Públicos deberá ser entregado por el titular al MINEM. La concesión se extingue por declaración de caducidad o aceptación de renuncia.

Por otro lado, las autorizaciones son requeridas para el desarrollo de actividades de generación termoeléctrica y la generación hidroeléctrica y geotérmica que no requieren concesión, cuando la potencia instalada sea superior a 500 kW. Tampoco es posible conocer a relación total de las autorizaciones que tiene el MINEM vía portal web, así como no es posible acceder a la información generada por el proceso de otorgar *servidumbres* a una concesión a través del portal web de la entidad competente. Las *servidumbres* pueden ser: (i) de acueductos, embalses y de obras hidroeléctricas; (ii) de electroductos para establecer subestaciones de transformación, líneas de transmisión y distribución; (iii) de ocupación de bienes de propiedad particular indispensables para la instalación de subestaciones de distribución para Servicio Público de Electricidad; (iv) de sistemas de telecomunicaciones; (v) de paso para construir vías de acceso, y (vi) de tránsito para custodia, conservación y reparación de las obras e instalaciones.

El MINEM tiene la atribución de imponer con carácter forzoso el establecimiento de *servidumbres*, así como modificar las establecidas. Al imponerse o modificarse la *servidumbre*, se señalan las medidas que deberán adoptarse para evitar los peligros e inconvenientes de las instalaciones que ella comprenda. El derecho de establecer una *servidumbre* obliga a indemnizar el perjuicio que ella cause y a pagar por el uso del bien gravado. Esta indemnización será fijada por acuerdo de partes; en caso contrario será fijada por el MINEM. El titular de la *servidumbre* está obligado a construir y conservar lo que sea necesario para que los predios sirvientes no sufran daño ni perjuicio por causa de la *servidumbre*.

La responsabilidad por los impactos ambientales y sociales es de carácter objetivo. Los impactos que genere el titular de un proyecto eléctrico deberán ser asumidos por él mismo, y para graduar la indemnización solo sirve si se imputa el daño, la intención, el dolo o la culpa. Constituida la *servidumbre* para la generación de energía eléctrica y las obras o instalaciones requeridas para el aprovechamiento de las aguas, solo podrán ser afectadas por *servidumbre* para actividades distintas de las que están destinadas si se comprueba plenamente que la nueva *servidumbre* no perjudicará los fines del servicio.

Una vez consentida o ejecutoriada la resolución administrativa que establezca o modifique la *servidumbre*, el concesionario debe abonar directamente o consignar judicialmente, a favor del propietario del predio sirviente, el monto de la valorización respectiva, antes de la iniciación de las obras e instalaciones. La contradicción judicial a la valorización administrativa deberá interponerse dentro de los treinta días siguientes al pago o consignación, y solo dará lugar a percibir el reajuste del monto señalado. Los jueces son los únicos competentes para conocer todos los asuntos judiciales que se promuevan entre el Estado y los titulares de concesiones o autorizaciones.

El MINEM, a pedido de parte o de oficio, declarará la extinción de las *servidumbres* establecidas cuando: (i) quien solicitó la *servidumbre* no lleve a cabo las instalaciones u obras respectivas dentro del plazo señalado al imponerse aquella; (ii) el propietario conductor del previo sirviente demuestre que la *servidumbre* permanece sin uso por más de doce meses consecutivos; (iii) sin autorización previa se destine la *servidumbre* a fin distinto para el cual se solicitó, y (iv) se dé término a la finalidad para la cual se constituyó la *servidumbre*.

En cuanto a las licitaciones públicas realizadas por PROINVERSIÓN, comprenden varios pasos, como la publicación de las bases aprobadas por Acuerdo de Directorio en el portal web, la presentación de sobres de requerimiento de calificación de las empresas, la aprobación de la calificación de las empresas para participar en la licitación, la propuestas de ofertas de empresas y el Acta del Acto Público de presentación de Ofertas y el otorgamiento de Buena Pro. En esta parte del proceso no es posible acceder a la información generada durante la licitación, pues se considera estratégico no mostrar la información del proceso para que sea considerado objetivo. Sin embargo, el documento de la Buena Pro sí es publicado en el portal web de la entidad promotora. Luego de ello, es posible acceder a los contratos publicados en el portal web de PROINVERSIÓN, como los contratos de compromiso de inversión, contratos de garantía, contratos de coordinación empresarial, contratos de adquisición de activos y contratos de suministro de energía. Estos contratos son exigibles por PROINVERSIÓN a aquellos a quienes se les ha otorgado la buena pro. Sobre ello, hay que indicar que las empresas luego tienen que pasar los procesos de evaluación ambiental si desean tener una concesión definitiva.

Con relación a la inclusión de planificación nacional en la planificación del proceso, podemos indicar que la normativa de transparencia y acceso a la información es aplicada parcialmente, pues no todos los documentos son publicados en el portal web o son accesibles mediante solicitudes de acceso a la información. En cuanto a normativa nacional de planificación realizada por el CEPLAN, existe una conexión limitada, pues el trabajo es en su mayoría sectorial. Hasta el momento solo hay planificación en la transmisión, mas no en las otras actividades eléctricas.

De las entrevistas realizadas con los funcionarios de la DGE y de PROINVERSIÓN sobre la aplicación de la Ley de Consulta, su Reglamento y normas conexas, lo que vienen realizando las entidades es trabajar en el mapeo de las comunidades indígenas, pues todavía no tenían certeza si se publicaría la Base de Datos de Pueblos Indígenas. Sin embargo, ahora que se ha publicado la Base de Datos, los funcionarios tienen más certeza acerca de en qué zonas hay pueblos indígenas. Los funcionarios también informaron que tienen coordinación continua con SERNANP para conocer la superposición de centrales hidroeléctricas en Áreas Naturales Protegidas, aunque también tienen una base de datos propia. Con el MINCU no hay mayor comunicación, por ello lo que realizan en los procesos de planificación es identificar a las comunidades nativas de la zona para poder realizar a futuro los procesos de consulta.

Transparencia para la capacidad de gestión

En esta área de evaluación se ha considerado si existe transparencia en (i) el fortalecimiento de las capacidades de gestión de la ejecución del proceso en el país, y (ii) la sistematización de la información para los procesos de otorgamiento de derechos.

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades de gestión de la ejecución del proceso en el país, se pudo constatar de las entrevistas con los funcionarios del MINEM que el número de personal ha crecido para las funciones de la DGE, pero todavía es un número pequeño para todas las tareas que tienen. Sin embargo, el personal se encuentra continuamente capacitado en cursos sobre la materia. Asimismo, todavía están pendientes las capacitaciones al personal para implementar los procesos de consulta y de participación indígena. Sin embargo, han incorporado la normativa de consulta en la página web del MINEM como parte de un paso para el otorgamiento de derechos eléctricos. El resultado de este indicador es parcial en cuanto a los procesos de transparencia que se llevan a cabo, pues es la información que se ha podido constatar a través de entrevistas. En ese sentido, los funcionarios reconocían que es importante que el Ministerio pudiese mostrar a la ciudadanía qué es lo que viene realizando para el fortalecimiento de sus capacidades de gestión.

Sobre la sistematización de la información de los procesos de otorgamiento de derechos sí se han logrado grandes avances, pero aún quedan pendientes algunos retos. En ese sentido, el resultado también es parcial. Por ejemplo, en los instrumentos de gestión del proceso es posible acceder mediante web al Registro de Concesiones para la Explotación de Servicios Públicos actualizado hasta el mes de octubre, pero no hay una relación de servidumbres otorgadas para las centrales hidroeléctricas y tampoco la relación de trámites de oposiciones realizadas (servidumbres o concesiones) que, proponemos, es importante conocer.

En cuanto a la difusión de la información del sector, es bastante completa, pero aún es preciso actualizarla. Por ejemplo, las estadísticas eléctricas anuales se encuentran actualizadas hasta 2010 en el portal del MINEM, pero no hay documentos colgados sobre ellas en el portal web. Asimismo, tampoco se encuentra información sobre el presupuesto distribuido

a organismos dependientes del MINEM, como el Consejo para la Administración de Recursos para la Capacitación en Electricidad - CARELEC. Sin embargo este consejo tiene mucha información en una página web propia y realiza diversas actividades.

Transparencia para la coordinación

En esta área de evaluación se ha considerado analizar la transparencia en: (i) implementación de mecanismos de coordinación intersectorial; (ii) implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental, y (iii) implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas.

En cuanto a la transparencia en la implementación de mecanismos de coordinación intersectorial existen espacios de coordinación entre el MINEM con instituciones como OSINERGMIN, PROINVERSIÓN, COES, ANA, SERNANP para el otorgamiento de derechos y para no duplicar información relevante en este proceso. Este tipo de coordinaciones son internos y no hay publicidad de acciones de coordinación a la ciudadanía. Sin embargo, esta información ha podido obtenerse a través de entrevistas con funcionarios, por lo que el resultado es positivo en cuanto a la evaluación de la transparencia.

Sobre los canales de coordinación, es preciso indicar que, por ejemplo, la DGE determina el área de influencia directa para llevar a cabo el procedimiento de participación ciudadana relacionada con la concesión temporal de generación eléctrica en trámite. Esta área puede ser modificada, ampliada o disminuida, a solicitud de otra entidad del Estado como el SERNANP, VMI, ANA, MINAM o la Defensoría del Pueblo. Incluso las organizaciones no gubernamentales podrían solicitarlo, en atención a un reclamo de la población local afectada en sus derechos fundamentales o para la protección del ambiente.

Para ello se tiene en cuenta la emisión de la compatibilidad del SERNANP antes del otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, o sus zonas de amortiguamiento, o en las Áreas de Conservación Regional, y la opinión técnica favorable del SERNANP a los instrumentos de gestión ambiental luego del otorgamiento de estos derechos, previsto en el artículo 28 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y en el artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (D.S. N° 038-2001-AG modificado por el D.S. N° 003-2011-MINAM)¹⁵⁷.

Es importante destacar el rol que tiene el ANA en el otorgamiento de derechos de concesiones temporales y definitivas. Según la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338) y al D.S. N° 041-2011-EM para las concesiones temporales, el ANA emite una autorización de ejecución de estudios para el aprovechamiento del recurso hídrico. Para las concesiones definitivas, el ANA emite una licencia de uso de agua que se otorga en el proceso de aprobación de EIA, sustentado también en el Decreto Legislativo N° 997 (Primera Disposición Complementaria Final), en la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338) y en el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos (D.S. N° 001-2010-AG).

Del ANA se piensa obtener información actualizada sobre las cuencas importantes de nuestro país, y del MINCU un mayor relacionamiento para el tema de la consulta previa. Existe un convenio con el MINAM para evaluación de la vulnerabilidad y adaptación en el sector electricidad, del que se tiene un documento público en el portal web del MINEM. En este se presenta un análisis del impacto de cambio climático en la hidrología en 41 años para analizar las cuencas donde existen centrales hidroeléctricas representativas de la oferta hidroeléctrica nacional (Chira, Santa, Rímac, Mantaro, Chili y Vilcanota). También se resalta la inclusión de los eventos mayores del Fenómeno del Niño y su incidencia técnico-económica en el sector electricidad. Además, se plantea una política de adaptación del subsector frente al cambio climático y las respectivas medidas de adaptación institucional, normativa y financiera.

Sobre la transparencia en la implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental, podemos decir que los resultados alcanzados han sido parciales. Existen espacios de coordinación con las DREMS en el ámbito regional. Además, por las funciones compartidas con los gobiernos regionales en los procesos de otorgamiento de derechos, la información tendría que ser accesible en ambos lados, tanto a nivel nacional como en las regiones. Sin embargo, mucha información

¹⁵⁷ Anteriormente a la modificación del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el D. S. N° 004-2010-MINAM que precisa la obligación de emitir opinión técnica vinculante en defensa del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas, establecía que, además de la compatibilidad, el SERNANP tenía que emitir una opinión vinculante antes del otorgamiento de derechos para una concesión, autorización, licitación de un proyecto que afecte áreas naturales protegidas o zonas de amortiguamiento bajo sanción de nulidad.

del proceso no es accesible en ambos espacios. Por otro lado, las regiones no están muy abiertas a compartir la información a la ciudadanía, pues se encuentran reticentes respecto del fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información. Al respecto, mencionamos que faltaría una mayor capacitación a los funcionarios regionales acerca de estas funciones. Una vez que se suscriben los contratos de concesiones en el país, esta información es compartida con los gobiernos regionales, pero no se pueden encontrar en las páginas web las resoluciones de aprobación de concesiones.

En lo que respecta a la transparencia en la implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas, el resultado ha sido negativo, pues de las entrevistas con los funcionarios del MINEM se nos ha indicado que no existen espacios de coordinación con la sociedad civil o pueblos indígenas. Estos son invitados a los eventos o conferencias que realiza el sector. De igual forma, el sector privado participa en acciones informativas. En ese sentido, la información generada en este indicador no es accesible al ciudadano, pues ocurre internamente guiada por la DGE.

El único proceso para incorporar las inquietudes, sugerencias y observaciones planteadas por la población involucrada, así como las autoridades regionales, locales, comunales e instituciones representativas asistentes, referidas a los aspectos sociales, culturales y ambientales, ocurre durante la realización de los eventos presenciales antes del otorgamiento de la concesión temporal. Estas son remitidas por la DGE a la DGAAE, para que sean incorporadas en el Registro Interno de Participación Ciudadana que está a su cargo. Posteriormente serán analizadas durante la evaluación de los Estudios Ambientales que presente el titular del proyecto que eventualmente solicite el otorgamiento de una concesión definitiva con el correspondiente instrumento de gestión ambiental.

Transparencia para la participación

En la presente área de análisis se recogerá si existen avances en cuanto a la transparencia y acceso a la información en (i) mecanismos oficiales de participación ciudadana en los procesos de otorgamiento de derechos, y (ii) procesos de consulta a los pueblos indígenas u originarios respecto de las medidas que los pueden afectar. Cabe destacar que todavía no se han iniciado procesos de consulta en el subsector eléctrico, por lo que nos referiremos a normas nacionales y acciones internas que ha tomado el MINEM.

En el primer aspecto —mecanismos oficiales de participación ciudadana—, el resultado en cuanto a la transparencia y el acceso a la información ha sido parcial. Podemos indicar que los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas (R.M. N° 223-2010-MEM-DM) establecen los mecanismos de participación ciudadana que son aplicables durante la tramitación de procedimientos relacionados con el otorgamiento de derechos eléctricos, durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales, y durante el seguimiento y control de los aspectos ambientales de los proyectos y actividades eléctricas. Ello en el marco de lo dispuesto en la LCE, el RLCE, el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM) y el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (D.S. N° 29-94-EM).

Las etapas del proceso de participación ciudadana son las siguientes: (i) etapa antes del otorgamiento de concesiones temporales relacionadas con la actividad de generación de energía eléctrica; (ii) etapa antes y durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales, y (iii) etapa luego de la aprobación de los estudios ambientales. Los mecanismos de participación ciudadana aplicables a los proyectos de actividades eléctricas son los siguientes: (i) evento presencial; (ii) taller participativo; (iii) audiencia pública; (iv) buzón de sugerencias; (v) visitas guiadas; (vi) equipo de promotores; (vii) oficina de información, y (viii) otros mecanismos de participación ciudadana.

Los eventos presenciales solo se realizan antes del otorgamiento de la concesión temporal y los talleres participativos o audiencias públicas solo son obligatorias durante los procesos de elaboración y evaluación de los EIA. En estos procesos también se pueden utilizar los mecanismos complementarios. Además, en el caso de los EIA detallados, los talleres participativos con presencia de la DGAAE o la Autoridad Regional se realizarán antes y luego de presentado el estudio ante la autoridad competente. En el caso de los EIAsd, los talleres participativos con presencia de la DGAAE o la autoridad regional se realizarán después de presentado el estudio ante la autoridad competente. En el caso de los EIA - d y EIA - sd, las

audiencias públicas con presencia de la DGAAE o la autoridad regional se realizarán después de presentados los estudios ante la autoridad competente. Para otros Instrumentos de gestión ambiental, la DGAAE podrá determinar la utilización de distintos mecanismos participación ciudadana complementarios.

En esta área de evaluación nos interesa recoger cómo se produce la transparencia y el derecho de acceso a la información durante los procesos de participación ciudadana para el otorgamiento de la concesión temporal. En ese sentido, una vez admitida la solicitud para la obtención de la concesión temporal de generación eléctrica, y vencido el plazo para presentar oposición (artículo 32 del RLCE) o en caso no proceda la oposición formulada, la DGE realizará, en un plazo no mayor de veinte días calendario, el correspondiente evento presencial en el área de influencia directa del proyecto para informar a la población sobre la concesión temporal en trámite.

En caso resulte necesario, se puede efectuar más de un evento presencial. La DGE puede reprogramar el evento presencial, o incluso prescindir de él, por motivos de caso fortuito o de fuerza mayor. Asimismo, el solicitante puede difundir un aviso consignando la información básica relacionada con el proyecto a través de la publicación por un día en el diario de mayor circulación del área de influencia directa. Luego de estas dos acciones, la DGE continúa con el trámite de la solicitud de concesión temporal. La información brindada a los participantes debe estar a disposición de los interesados en las oficinas de la DGE, debe ser proporcionada a los interesados que lo soliciten por escrito y difundirse a través del portal web del MINEM. Sin embargo, esta información no se encuentra disponible en el portal web del MINEM: solo está la relación de los talleres participativos y audiencias públicas.

La DGE determina el área de influencia directa para llevar a cabo el procedimiento de participación ciudadana relacionada con la concesión temporal de generación eléctrica en trámite. Esta área puede ser modificada, ampliada o disminuida, a solicitud de otra entidad del Estado como el SERNANP, INDEPA, la ANA, el MINAM o la Defensoría del Pueblo. Incluso las ONG podrían solicitarlo, en atención a un reclamo de la población local afectada en sus derechos fundamentales o en la defensa del ambiente.

Como hemos indicado anteriormente, el proceso de participación ciudadana en el otorgamiento de derechos es el que se produce antes de la concesión temporal y en los procesos de aprobación de los EIA para el otorgamiento de las concesiones definitivas. En ese sentido, las observaciones planteadas por la población involucrada, así como las autoridades regionales, locales, comunales e instituciones representativas asistentes, son remitidas por la DGE a la DGAAE, para que luego puedan ser incorporadas al proyecto o durante la evaluación de los EIA que presenten los titulares para los proyectos que soliciten una concesión definitiva. La información generada en estos procesos no se encuentra disponible en la web del MINEM. Se propone que es fundamental que los documentos correspondientes a los procesos de participación ciudadana puedan estar disponibles a la ciudadanía mediante los portales.

Si analizamos lo anteriormente señalado a uno de uno de los casos emblemáticos en el país, como fue el proyecto de la CH de Inambari, podemos encontrar varias limitaciones que se espera dejen lecciones aprendidas. En ese sentido, la empresa EGASUR declaró su estudio de factibilidad como confidencial, incluyendo su componente ambiental, lo que contravino con la mencionada Resolución Ministerial de participación ciudadana. A pesar de ello, el MINEM no permitió el acceso al estudio completo, pues entregó solo resúmenes ejecutivos.

En el proceso de los talleres realizados en el marco de la concesión temporal de EGASUR, se trató de incumplir con el artículo 6 y 7 de la R.M. N° 223-2010-MEM-DM, pues el último taller informativo del 27 de noviembre de 2010 se quiso realizar en una localidad despoblada que no pertenecía al área de influencia del proyecto, por lo que no era el lugar idóneo para ejercer el derecho de participación ciudadana de la población afectada. Por ello, planteamos que en los próximos proyectos de centrales hidroeléctricas la información sobre los estudios ambientales puedan ser accesibles al público desde los estudios de factibilidad y prefactibilidad (Carhuatocto 2011).

En cuanto a los procesos de consulta a los pueblos indígenas u originarios respecto de las medidas que los pueden afectar, se ha evaluado la incorporación de la consulta previa dentro del otorgamiento de derechos para centrales hidroeléctricas. Ello porque todavía no se ha iniciado un proceso de consulta. En ese sentido, la evaluación es positiva, pues de las entrevistas realizadas a los funcionarios y de la revisión del portal web, el MINEM piensa implementar procesos de consulta

para proyectos eléctricos. La Ley de Consulta y su Reglamento se encuentran publicados como normativa importante para la consulta previa en el portal. Además, respecto de la actividad de generación, se ha publicado la R.M. N° 350-2012-MEM/DM que establece que la consulta se realizará antes de otorgar la concesión definitiva y también en la modificación de la concesión definitiva solo si implica la ocupación de nuevas áreas. En ese sentido, no se ha previsto realizar la consulta para las concesiones temporales.

Transparencia para la rendición de cuentas

En esta área de evaluación se ha analizado la transparencia y el acceso a la información en (i) los logros de los compromisos y resultados asumidos en el proceso, y (ii) la implementación de mecanismos de rendición de cuentas.

En cuanto a los logros de los compromisos y resultados asumidos en el proceso, se tiene un resultado negativo en cuanto al proceso de mejora de la transparencia. Por ejemplo, la información de las empresas que presentan mensualmente sobre las concesiones como parte de sus obligaciones (establecido en los artículos 58 y 59 de la RLCE) no es accesible mediante el portal web del MINEM.

El MINEM, el OEFA y OSINERGMIN son las entidades encargadas de velar por el cumplimiento de la LCE. Sin embargo, MINEM y OEFA pueden delegar a terceros funciones tales como la supervisión y el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones socioambientales. En lo que respecta al MINEM, consideramos que a pesar de que otras instituciones sean también competentes en sancionar obligaciones de los controles e instrumentos de gestión ambiental, es pertinente que el MINEM, como autoridad encargada de concesionar y de supervisar los contratos, también publique la relación de compensaciones, sanciones o multas por el incumplimiento e infracciones en los contratos de cada empresa, así como la relación de sanciones por reiterada infracción a la conservación del Patrimonio Cultural o al medio ambiente, aunque las sanciones ambientales y sociales forman parte de las funciones del OEFA.

Por otro lado, también es pertinente que el MINEM publique las declaraciones de caducidad o aceptación de renuncia, las resoluciones judiciales sobre demandas de declaraciones de caducidad de las concesiones (artículo 77 de la RLCE), los derechos y bienes de concesiones subastados públicamente por caducidad y la lista de indemnizaciones realizadas por el Estado a las empresas eléctricas, todo ello especificado en la Ley y Reglamento de Concesiones Eléctricas. Además, las acciones de control de la Contraloría General de la República que pudiera hacer al MINEM no son públicas en el portal web de la Contraloría, por lo que es necesario abordar nuevas iniciativas en cuanto a transparencia y acceso a la información.

En cuanto a la transparencia en la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, se tiene como resultado una información parcial. Por ejemplo, la información que deberá proporcionar el MINEM y que es importante para la ciudadanía no se encuentra actualizada o colgada en su portal web. Esta información es la referida a los ingresos al Estado debido a la caducidad de concesiones (indemnización al contado, artículo 105 de LCE), los pagos de las empresas por compensación o indemnización por derecho de servidumbre o los pagos únicos al Estado de los concesionarios y empresas dedicadas a la generación eléctrica. El monto del impuesto a la renta y regalías recibidas al Estado en electricidad, así como la distribución del canon hidroeléctrico a los gobiernos regionales, se puede consultar a través del portal de Transparencia Económica del MEF por año. Por otro lado, los montos de inversiones actualizados anuales sí los presenta el MINEM en las estadísticas por proyecto eléctrico. En ese sentido, con la iniciativa EITI se piensa que se pueda transparentar otro tipo de información sobre el monto que las empresas otorgan al Estado mediante los proyectos sociales de las empresas y otros.

Transparencia para la integridad pública

En este principio de gobernanza, lo que se hizo fue recoger información en cuanto a la transparencia en dos aspectos: (i) la promoción de la ética de la función pública, y (ii) la prevención de la corrupción en los procesos e instituciones.

Respecto de la promoción de la ética pública, se observó que el MINEM, a través de la Ley de Transparencia y normas conexas, publica el ingreso de los funcionarios, las compras de bienes y las contrataciones. El MINEM cuenta con un Código de Ética interno aprobado en 2008 que regula la ética de los funcionarios, recogiendo la Ley de Código de Ética de la Función Pública y su Reglamento. Sobre ello, podemos decir que el resultado alcanzado en cuanto a transparencia ha sido positivo en este aspecto.

En cuanto a la prevención de la corrupción en procesos e instituciones, como se ha indicado, el MINEM cuenta con un Plan de Lucha Anticorrupción. Por otro lado, a través de las entrevistas con los funcionarios del MINEM, nos informaron que internamente se cuenta con una Comisión de Trabajo encargada de realizar el seguimiento al Plan y a otras acciones vinculadas con la lucha contra la corrupción. Sin embargo, no ha sido posible acceder a la información requerida por algunas razones que explicaremos a continuación. En ese sentido, el resultado de este indicador ha sido parcial en cuanto a los avances en transparencia y acceso a la información.

Un rol importante es el que cumple la Contraloría General de la República, pero cuando se quiso recabar mayor información sobre esta institución, la repuesta fue negativa. Varias unidades dentro de la CGR se negaron a concretar reuniones para este diagnóstico, y tanto por vía telefónica como por correo electrónico se mostraron reticentes a conversar sobre los avances en cuanto a transparencia en la CGR. Así, nos indicaron que precisaríamos con mayor detalle la información que requeriríamos de la Contraloría para el estudio al que hacíamos referencia, teniendo en cuenta las funciones, atribuciones y competencias normativas que corresponden a la CGR. Además, pedían información sobre el financiamiento de DAR (donantes) y que justificáramos nuestro pedido de reunión informativa en virtud de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, a pesar de que ya habíamos precisado el objetivo de nuestro estudio y sus alcances. Estas fueron las respuestas del Departamento de Medio Ambiente y Cultura, del Departamento de Sector Energía y Minas y el Departamento de Cooperación y Prevención de la Corrupción, entre otros¹⁵⁸.

La Contraloría General de la República inicia auditorías ambientales, los recursos naturales y el patrimonio cultural de manera formal con la emisión de la Ley N° 27066 (febrero de 1999), que le otorga la atribución legal para efectuar auditorías ambientales e informar sobre sus resultados periódicamente al Congreso de la República. En 2000 se instala como unidad orgánica el Departamento de Medio Ambiente y Cultura con el Reglamento de Organización y Funciones de abril de 2000 (Resolución de Contraloría N° 071-2000-CG).

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley N° 27785 de julio de 2002), modificada por la Ley N° 28422 (diciembre de 2004), en su artículo 22, inciso i), ratifica el encargo y le señala "Efectuar las acciones de control ambiental y sobre los recursos naturales, así como sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación, informando semestralmente sobre el resultado de las mismas y sobre los procesos administrativos y judiciales; si los hubiere, a las Comisiones competentes del Congreso de la República". Asimismo, el artículo 15, inciso b) de la Ley N° 27785 señala sobre la CGR: "formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno". Además, se encuentran las normas de ISO 14000/1998 - Sistema de Gestión Ambiental (Resolución N° 0022-1998-INDECOPI-CRT de mayo de 1998), la Guía Metodológica de la Auditoría de Gestión Ambiental (R.C. N° 12-2000-CG de junio de 2000) y el apoyo de herramientas técnicas de gestión ambiental.

Se pudo concretar una reunión el 11 de setiembre de 2013 con el Departamento de Supervisión de Órganos de Control Institucional de la CGR, el cual nos indicó que tendríamos que recabar la información en la misma OCI del MINEM, pues ellos realizan continuamente el control sobre los temas que estudiamos en el presente diagnóstico. Cuando se solicitó la reunión a OCI del MINEM, nos indicaron que "los Órganos de Control Institucional, en general, según la Directiva de Programación, Ejecución y Evaluación de los Planes Anuales de Control de los OCI, emitida anualmente por la Contraloría General de la República, en cumplimiento de dichos planes efectúan una Actividad de Control con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa relacionada con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por parte de las entidades sujetas a control, siendo el MINEM una de ellas". Además, que "por disposición del jefe de este Órgano de Control le comunico que la información que requiera con respecto a las actividades realizadas por este OCI relacionadas al cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información pública como sobre las demás labores de su competencia podrán ser requeridas formalmente por su organización y serán atendidas en su oportunidad"¹⁵⁹. De este modo, no se pudo concretar una reunión con dicha unidad.

158 Respuestas sostenidas por correo electrónico en los días 4 y 6 de setiembre de 2013 con una funcionaria del Departamento de Cooperación y Prevención de la Corrupción de la CGR.

159 Respuestas sostenidas por correo electrónico en los días 9 y 10 de setiembre de 2013 con un funcionario del OCI del MINEM por disposición del jefe de dicha unidad.

Podemos indicar que el proceso cuenta con medidas para prevenir la corrupción en la función pública y malversación de fondos, pero no ha sido posible acceder a esta información para el análisis del presente diagnóstico, como por ejemplo documentos de resultados de investigaciones por infracciones administrativas vinculadas con actos de corrupción, denuncias del Sistema Nacional de Atención de Denuncias - SINAD y acciones de la CGR sobre actos de corrupción.

6.6. Transparencia para la gobernanza: en los procesos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental

Según el Reglamento de la Ley del SEIA (D.S. N° 019-2009-MINAM), la evaluación de impacto ambiental es “un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos” (artículo 14). Para ello, el EIA como instrumento de gestión ambiental fundamental para el desarrollo de las actividades extractivas y de infraestructura en el país, debe cumplir con principios básicos y técnicos de mejores prácticas, de los cuales depende su calidad.

Uno de esos principios es la inclusión de un proceso de participación de la población afectada para contribuir a la mejora del instrumento, así como la aplicación de una evaluación rigurosa, relevante, focalizada, adaptable, interdisciplinaria, verosímil, integral, transparente y sistemática. Entre los principios técnicos, el proceso debería ser aplicado lo más temprano posible en la toma de decisiones y a través del ciclo de vida de la actividad propuesta, debe considerar el cribado (*screening*), el alcance (*scoping*), el examen de alternativas, el análisis de impactos, la mitigación, el monitoreo, entre otros (IAIA 1999).

De ese modo, la evaluación ambiental de cada actividad de explotación de recursos naturales contiene etapas en las que se prevén los impactos reales y potenciales de las interacciones esperadas entre la nueva actividad, el medio ambiente y el ser humano en una zona determinada. Finalmente, como un producto elaborado, el EIA es el documento que contiene la información recogida luego de períodos de investigación técnica, ambiental y social necesaria sobre el proyecto, el ambiente y la actividad humana (MINEM 1994).

El análisis de la transparencia en los procesos de evaluación de EIA se sitúa en un contexto político-normativo caracterizado en el año 2013 por la flexibilización de procedimientos administrativos para la evaluación ambiental y estándares socio-ambientales a causa de la aprobación de las Disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos (D.S. N° 054-2013-PCM) y las Disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada (D.S. N° 060-2013-PCM), en mayo de 2013.

Estas medidas ponen en riesgo la calidad y funcionalidad del EIA, puesto que han debilitado la protección del Patrimonio Cultural de la Nación; limitan la capacidad institucional técnica y de recursos para evaluar razonablemente los EIA pues se recortan sus plazos de evaluación, lo que genera efectos perniciosos en el proceso y presión en los funcionarios evaluadores; restringen la facultad de las autoridades para evaluar integralmente posibles impactos ambientales significativos; limitan los plazos de la participación ciudadana en el proceso de evaluación del EIA, y no explican lo que se entiende por impactos ambientales no significativos. Además, con estas medidas existe la posibilidad de despojar de territorios a comunidades nativas y campesinas que no se encuentran reconocidas o tituladas, se dejan sin efecto normas con mejores estándares para la gestión ambiental del país, y se agilizan proyectos de gran envergadura cuyos posibles impactos ambientales y sociales deben ser detenidamente estudiados ¹⁶⁰.

6.6.1. Transparencia en los procesos de evaluación de los EIA en hidrocarburos

El marco normativo vigente que rige los procesos de evaluación de EIA en hidrocarburos es amplio, como: la Ley del SEIA (Ley N° 27446) y su Reglamento (D.S. N° 019-2009-MINAM), los Términos de Referencia para Estudios de Impacto Ambiental de proyectos de inversión con características comunes o similares en el subsector hidrocarburos (R.M. N° 546-2012-MEM/DM), el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (D.S. N° 015-2006-EM modificado por

¹⁶⁰ En Patrón (2013) se hace un análisis amplio de las referidas normas. Ver: http://dar.org.pe/archivos/publicacion/107_agenda_ambiental_num_5.pdf.

D.S. N° 024-2007-EM, D.S. N° 09-2007-EM y D.S. N° 065-2006-EM), los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos (R.M. N° 571-2008-MEM/DM), el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos (D.S. N° 012-2008-EM), las Normas referidas al Registro de Entidades Autorizadas a realizar Estudios de Impacto Ambiental en el sector Energía y Minas (R.M. N° 580-98-EM/VMM), las Disposiciones destinadas a uniformizar procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales (D.S. N° 053-99-EM), las Disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos (D.S. N° 054-2013-PCM), las Disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada (D.S. N° 060-2013-PCM), entre otros.

Asimismo, se tienen normas referidas a los Límites Máximos Permisibles - LMP y Estándares Nacionales de Calidad Ambiental - ECA, como: los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector de Hidrocarburos (D.S. N° 037-2008-PCM), los Límites Máximos Permisibles para Calidad del Aire (D.S. N° 074-2001-PCM), los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Aire (D.S. N° 003-2008-MINAM) y sus Disposiciones Complementarias (D.S. N° 006-2013-MINAM), el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido (D.S. N° 085-2003-MINAM), Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua (D.S. N° 002-2008-MINAM) y las Disposiciones para su Implementación (D.S. N° 023-2009-MINAM), Estándares de Calidad Ambiental para Suelo (D.S. N° 002-2013-MINAM), y el Plan de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles para el Período 2012-2013 (R.M. N° 225-2012-MINAM). Por otro lado, desde 1993 el MINEM ha elaborado importantes guías para la regulación de los EIA en hidrocarburos¹⁶¹.

De acuerdo con la Ley del SEIA, el procedimiento para la certificación ambiental consta de las siguientes etapas: (i) presentación de la solicitud; (ii) clasificación de la acción; (iii) evaluación del instrumento de gestión ambiental; (iv) resolución, y (v) seguimiento y control. Así, según el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos se requiere que toda persona que proponga nuevos proyectos de inversión en hidrocarburos presente ante la DGAAE el MINEM un EIA, por duplicado, para su aprobación.

En ese sentido, el análisis de la transparencia en los procesos de evaluación de EIA de hidrocarburos se ha realizado a partir de un caso: el seguimiento al EIA para la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo en el Lote 88 en el que se propone realizar sísmica 2D, sísmica 3D, 18 pozos exploratorios en seis locaciones (San Martín Norte, Kimaro Este, Kimaro Oeste, Kimaro Centro, Armihuari Sur y Armihuari Norte) y línea de conducción San Martín Este - San Martín 3. Proyecto superpuesto a la RTKNN y a la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional del Manu.

Se eligió el seguimiento al caso del Proyecto Camisea debido al trabajo existente e investigación sobre la transparencia y los estándares socio-ambientales aplicados al citado Proyecto, en especial el componente de la transparencia de la política de hidrocarburos¹⁶². Además, se eligió dicho caso por su relevancia política al ser el proyecto energético más importante del país, por la envergadura de su inversión, por las declaraciones públicas de la empresa de adoptar los mejores estándares socio-ambientales disponibles en sus operaciones, y por la responsabilidad del Estado peruano de respetar y asegurar el cumplimiento de la ley, el respeto de los derechos humanos y la conservación del medio ambiente.

Cabe indicar que el proceso de evaluación de tal EIA (presentado en noviembre de 2012) se encuentra en trámite a la fecha, por lo que el análisis de transparencia y hallazgos advertidos en el marco de la evaluación del citado EIA se remonta al año 2011 con la presentación de los primeros documentos vinculados a dicho EIA y abarca la información actuada hasta setiembre de 2013.

161 La Guía de Relaciones Comunitarias Protocolo de Monitoreo de Calidad de Aire y Emisiones Protocolo de Monitoreo de Calidad de Agua, la Guía para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, la Guía para la Elaboración de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), la Guía para la Protección Ambiental de Estaciones de Servicio y Planta de Ventas, la Guía Ambiental para la Disposición y Tratamiento del Agua Producida, la Guía Ambiental para el Manejo de Desechos de las Refinerías de Petróleo, la Guía Ambiental para el Manejo de Emisiones Gaseosas de Refinerías de Petróleo Guía Ambiental para Proyectos de Exploración y Producción de Hidrocarburos, la Guía Ambiental para la Disposición de los Desechos de Perforación en la Actividad de Hidrocarburos, la Guía Ambiental para el Quemado de Gas en Instalaciones de Exploración y Producción de Hidrocarburos, la Guía Ambiental para el Manejo de Oleoductos, la Guía para Auditorías Ambientales de las Operaciones de Hidrocarburos en Tierra, la Guía Ambiental para el Manejo de Tanques de Almacenamiento Enterrados, la Guía Ambiental para la Restauración de Suelos en las Instalaciones de Refinación y Producción de Hidrocarburos, la Guía para el Muestreo y Análisis de Suelo, y la Guía para Operaciones Petroleras Costa Afuera.

162 DAR tiene ocho publicaciones sobre el Proyecto Camisea donde se ha evidenciado la falta de una política de transparencia en los procesos de otorgamientos de derechos de hidrocarburos y las limitaciones de los organismos públicos para responder pedidos de acceso a la información pública: Barandiarán (2008), Gamboa *et al.* (2007; 2008; 2008a), Torres *et al.* (2010), Dávila y Gamboa (2010; 2010a) y Cueto *et al.* (2012).

El Proyecto Camisea y antecedentes a considerar

El megaproyecto Camisea se inicia en la década de 1980 y es la primera experiencia de explotación de gas a gran escala en la Amazonía peruana, que comprende la *explotación* o *Upstream Project*, el *transporte* o *Downstream* y la *distribución* o *Distribution Project* de gas. La primera fase empezó con el descubrimiento de los yacimientos de Camisea realizado por Shell (1980-1990); la segunda fase comprendió los estudios realizados por el consorcio Shell Mobil (1990-1998), y la tercera fase se inició con la producción del Lote 88 por parte de la empresa argentina Pluspetrol (2000 a la fecha)¹⁶³ Esta tercera etapa se produjo durante el Gobierno de Transición (2000-2001), que incluyó el proceso de licitación pública internacional y la firma del contrato de licencia de explotación del Lote 88¹⁶⁴ por el Consorcio Camisea para explotar y producir gas durante cuarenta años (Cueto *et al.* 2012: 22).

El Consorcio Camisea, liderado por la empresa Pluspetrol Perú Corporation, con participación de Hunt Oil Company Perú LLC (Estados Unidos), SK Corporation Sucursal Peruana (Corea de Sur) y Tecpetrol del Perú (empresa argentina del Grupo Techint), logró la concesión por su oferta en el porcentaje de regalías (37,24%), que fue la más alta de las presentadas por los otros participantes, seguida por la del Compañía francesa Total Fina Elf (35%). Cabe indicar que en este proceso, DAR evidenció los problemas en la negociación y la toma de decisiones políticas que crearon dificultades de gobernabilidad y riesgos para la seguridad energética en el país, así como las debilidades en cuanto a la transparencia de los procesos de licitación pública (Gamboa *et al.* 2008, 2008a; Dávila y Gamboa 2010, 2010a).

En 2000 se otorgó a Transportadora de Gas del Perú (TGP) la licencia por un plazo de 33 años para transportar líquidos de gas natural y el gas natural, la cual podrá ampliarse hasta un máximo de sesenta años. Desde la planta de procesamiento de hidrocarburos Planta Malvinas en el Bajo Urubamba, los hidrocarburos son separados en líquidos de gas natural y en gas natural, se transportan mediante dos ductos paralelos por el Sistema de Transporte por Ductos de la compañía TGP, en un derecho de vía que cruza los departamentos de Cusco, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima. El líquido de gas natural llega a la planta de fraccionamiento de Pluspetrol, ubicada en Pisco dentro de la Reserva Nacional de Paracas para ser exportado, mientras que el gas natural llega al City Gate de Lurín para ser distribuido por la empresa Cálidda a industrias locales y usuarios (Torres *et al.* 2010: 9). Son más de 1.300 Km. de tuberías de gas y líquidos que atraviesan ríos, quebradas y ecosistemas vulnerables.

La zona donde se extrae el gas del Proyecto (Lote 88) es reconocida mundialmente por su alta biodiversidad, pues está rodeada de ANP como el Parque Nacional del Manu al este, el Santuario Nacional Megantoni al sur, y la Reserva Comunal Machiguenga, la Reserva Comunal Asháninka y el Parque Nacional Otishi al oeste. Además, la zona es habitada principalmente por comunidades nativas e indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (Machiguenga, Asháninka, Caquinte, Piro o Yine, Kugapakori, Nahua), pero también algunas localidades de colonos conviven en el mismo territorio. El Proyecto Camisea ha ocasionado impactos ambientales. Por ejemplo, en el transcurso de la ejecución del proyecto, el ducto que traslada líquidos de gas natural ha sufrido derrames hasta en seis oportunidades en los tramos de Ayacucho y el Bajo Urubamba; dos de los más graves ocurrieron en el Bajo Urubamba (*ibíd.*:10).

El Lote 88 se encuentra superpuesto a la zona de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu y la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, ubicada en los distritos de Echarate y Sepahua, provincias de La Convención y Atalaya, regiones de Cusco y Ucayali. Tiene una extensión territorial de 456,672 ha. Al interior de la Reserva habitan poblaciones en distintos grados de contacto: desde población más asentada como el caso de Marenkiato y Montetoni del pueblo Nanti y Santa Rosa de Serjali del pueblo Nahua, hasta otras aisladas voluntariamente, como es el caso de Martentari, Piriamentoni, Kuria, Inaroato, Kipatsiari, Manyokiari, entre otras.

163 El proceso de adjudicación del Lote 88 se inició en 1999, cuando la Comisión de Promoción de la Inversión Privada —hoy PROINVERSIÓN—, a través de la Comisión Especial del Proyecto Camisea, propuso llevar adelante el proyecto bajo un nuevo enfoque y lo dividió en dos componentes: uno dedicado a la explotación (*upstream*) y el otro encaminado al transporte y distribución del gas (*downstream*) (Cueto *et al.* 2012: 22).

164 En esta etapa se adjudicó el componente de producción (*upstream*), que consistió en la exploración sísmica, la perforación de cuatro pozos en los yacimientos de San Martín y Cashiriari, la construcción de una planta de procesamiento inicial en la zona de Malvinas en el Bajo Urubamba para separar el gas de los líquidos y condicionar los productos para su transporte, la construcción de líneas de flujo (*flowlines*) para conducir el gas desde los pozos hasta la Planta de Malvinas, y la construcción de una planta de fraccionamiento en la costa peruana para extraer productos para la venta del gas licuado (*ibíd.*).

En 1990 se creó la Reserva en favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros - RTKNN como Reserva del Estado¹⁶⁵. Luego, mediante D.S. N° 028-2003-AG, se eleva su protección denominándola Reserva Territorial¹⁶⁶. En su artículo 3 indica que “queda prohibido el establecimiento de asentamientos humanos diferentes de los grupos étnicos mencionados en el artículo 2 [Kugapakori, Nahua, Nanti y otros], al interior de la reserva territorial, así como el desarrollo de actividades económicas. Asimismo, queda prohibido el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales”. Esta norma se aprobó en el contexto de la Carta de 21 Compromisos Ambientales y Sociales que asumía el Perú ante el BID para reducir los impactos del Proyecto Camisea (financiado por el BID) en esta parte de la Amazonía peruana y en el marco de un préstamo del BID al Estado peruano para el fortalecimiento institucional y cumplimiento de los compromisos señalados.

La creciente demanda energética del país está trayendo como consecuencia la agilización de aprobación de nuevos proyectos de inversión en zonas altamente sensibles, como es el caso de la ampliación de exploración y explotación del gas del Lote 88. En mayo de 2011, la DGAAE del MINEM, autorizó a Pluspetrol la elaboración del EIA para la ampliación de actividades de exploración y explotación en el Lote 88 en la Locación San Martín Este, a través del Oficio N° 1177-2011-EM/AAE.

En enero de 2012, mediante R.M. N° 041-2012-MC, el MINCU aprobó la Opinión Técnica emitida por el VMI sobre el EIA San Martín Este, el cual contenía serias observaciones. Luego, la DGAAE remitió al VMI el levantamiento de observaciones presentadas por Pluspetrol. Sin embargo, el VMI no realizó el análisis y reiteró que se basaran en los informes aprobados por su resolución ministerial, sin señalar explícitamente si se levantaron o no las observaciones. En abril de 2012 la DGAAE aprobó el EIA para la Ampliación del Programa Exploración y Desarrollo en la Locación San Martín Este del Lote 88, sin contar con el levantamiento formal de las observaciones señaladas por el VMI. Ninguna de las autoridades ha subsanado esta irregularidad.

Transparencia en el proceso de evaluación del EIA del Lote 88

A continuación, se analizará la transparencia en el actual proceso de evaluación del EIA para el Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo en el Lote 88.

Transparencia para la planificación

Anteriormente se han detallado las etapas de evaluación de un EIA¹⁶⁷, sin embargo, se considera otros momentos significativos para el análisis de la transparencia: (i) presentación de solicitud y clasificación de la acción; (ii) autorización de certificación; (iii) presentación y evaluación de Plan de Participación Ciudadana (PPC); (iv) presentación y evaluación de los Términos de Referencia (TdR) del EIA; (v) proceso de evaluación del EIA; (vi) la certificación ambiental, y (vii) seguimiento y control. En ese sentido, exclusivamente como planificación se tienen los puntos i, ii, iii y iv.

En este criterio, se analizó la transparencia en la planificación a través de tres indicadores: (i) implementación de momentos de planificación; (ii) fortalecimiento de los procesos de evaluación de EIA, e (iii) implementación de normativa nacional en la planificación del proceso.

En cuanto al primer indicador, transparencia en la implementación de momentos de planificación, el resultado ha sido parcial. Ello se sustenta en el hecho de que a pesar de que se ha podido acceder a la información desarrollada durante el proceso de presentación del PPC y TdR del EIA del Lote 88, esta información solo fue accesible a través de la lectura del expediente físico que obra en la DGAAE. Así, se evidencia que un ciudadano no puede conocer a través del portal web del MINEM qué proyectos extractivos se encuentran en la etapa de revisión de los TdR para la elaboración de sus respectivos EIAs, o a qué número de expediente pertenece el nuevo instrumento de gestión ambiental

165 El 14 de febrero de 1990 se creó la “Reserva del Estado a favor de los grupos étnicos Kugapakori y Nahua” mediante R.M. N° 0046-90-AG/DGRAAR, con una extensión de 443 887 ha.

166 Las Reservas Territoriales se encuentran amparadas en la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (D.L. N° 22175) del 10 de mayo de 1978, cuya Segunda Disposición Transitoria señala que: “[...] para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas cuando se encuentren en situación de contacto inicial y esporádico con los demás integrantes de la comunidad nacional, se determinará un área territorial provisional de acuerdo con sus modos tradicionales de aprovechamiento de recursos naturales [...]”.

167 Como se indicó, de acuerdo con la Ley del SEIA, el procedimiento para la certificación ambiental consta de las siguientes etapas: (i) presentación de la solicitud, (ii) clasificación de la acción, (iii) evaluación del instrumento de gestión ambiental, (iv) resolución y (v) seguimiento y control.

La información relevante que no estuvo ni está disponible a la fecha en el portal web es diversa. Por ejemplo, a través de la revisión del expediente físico del EIA se pudo conocer que en junio de 2010 Pluspetrol (Carta N° PPC-CO-10-0320-GOB) solicitó a PERUPETRO la autorización para realizar un programa de trabajo que comprende la adquisición de algunas sísmicas fuera del área del contrato del Lote 88 (cercanas a las poblaciones en contacto inicial Santa Rosa de Serjali, Montetoni y Marankeato), que fue aceptada por PERUPETRO (GGRL-CONT-GFST-0634-2010) en julio de 2010. Además, se supo que en mayo de 2011 Pluspetrol ingresó a la DGAAE los TdR y el PPC para el nuevo proceso de evaluación de EIA en el Lote 88¹⁶⁸.

Asimismo, a través de la lectura de expediente se pudo conocer el documento del MINCU donde señalaba que si las prospecciones sísmicas 2D y 3D se circunscribían dentro del Lote 88, la institución no tenía objeción para sus ejecuciones¹⁶⁹ Documento que fue "interpretado" por el MINEM como la aprobación a los TdR de Pluspetrol y que tampoco estuvo disponible en el portal web de la entidad.

También la lectura del expediente del EIA permitió conocer diversas opiniones emitidas por el SERNANP que no se encuentran disponibles en su portal web pero que si es posible acceder a ellas mediante solicitudes de acceso a la información. Por ejemplo, el documento que aprueba los TdR y que permite el ingreso de Pluspetrol a la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional del Manu (Oficio N° 136-2012-SERNANP-DGANP del 02 de febrero de 2012). Sobre ello, se recomienda que la entidad pueda implementar un mecanismo virtual para que los ciudadanos puedan conocer los documentos que elabora SERNANP¹⁷⁰.

Otra información relevante que obra en el expediente del EIA y que no es accesible a través del portal web es el Informe N° 001-2012-INDEPA-OT-PIACI/FVS/VAV/JIM de mayo de 2012, a través del cual el INDEPA realizó serias observaciones a los TdR, en el que detalla que las sísmicas 2D y 3D pondrían en extremo peligro a los pueblos en aislamiento y en contacto inicial de la RTKNN y las pautas de protección para estos pueblos, basadas en normativa internacional y nacional¹⁷¹.

Preocupa que el citado informe no fuera accesible a través del Portal del MINEM sino solo mediante la lectura del expediente, no obstante su importancia para dimensionar las consecuencias que iban a originar las nuevas operaciones dentro del Lote 88 y porque contiene conclusiones¹⁷² y recomendaciones relevantes para una adecuada evaluación ambiental. Como por ejemplo, la recomendación de que los subproyectos (exploración sísmica 2D, sísmica 3D, perforación exploratoria en las locaciones Armihuari 2, San Martín Norte y Kimaro 3) se planteen de manera diferenciada (por separado, de forma consecutiva y gradual), para que sea posible establecer los potenciales impactos que generarían, tanto de forma individual

168 Proceso contenido en el número de expediente PPC-11/PPC-18 con Escrito N° 2092585 de la DGAAE.

169 El 14 de diciembre de 2012, a través de la Carta N° 513-2012-DAR/SI se solicitaron los documentos elaborados por INDEPA al PPC y a los TdR: Oficio N° 061-2011-MC-INDEPA-OPD DCPI PIACI, Oficio N° 101-2011-INDEPA-OPD-DCPI-PIACI y Oficio N° 357-2011-MC-INDEPA-J del INDEPA. Asimismo, a través de la Carta N° 426-2012-DAR/SI (9 de noviembre de 2012) se pudieron obtener otros documentos importantes relacionados.

170 El 07 de diciembre de 2012, mediante Carta N° 425-2012-DAR/SI se solicitó al SERNANP sus opiniones técnicas y oficios (Oficio N° 1340-2010-SERNANP-DGANP y Oficio N° 1206-2011-SERNANP-DGANP). El 18 de diciembre de 2012 se responde la solicitud mediante Carta N° 082-2012-SERNANP-TRANSPARENCIA, en la que se adjunta la opinión de compatibilidad del nuevo proyecto y una opinión técnica a los TdR. No todas las opiniones técnicas fueron enviadas, por ello, mediante la Carta N° 514-2012-DAR/SI, del 17 de diciembre de 2012, se solicitaron los siguientes documentos: 1) Oficio N° 712-2011-SERNANP-DGANP, 2) Oficio N° 941-2011-SERNANP-DGANP, 3) Oficio N° 1106-2011-SERNANP-DGANP, 4) Oficio N° 2106-2011-SERNANP-DGANP, 5) Oficio N° 1340-2012-SERNANP-DGANP, 6) Oficio N° 1387-2011-SERNANP-DGANP, 7) Informe N° 796-2011-SERNANP-DGANP, 8) Oficio N° 136-2012-SERNANP-DGANP, 9) Opinión Técnica N° 063-2011-SERNANP-DGANP. El 02 de enero de 2013 se recibe la Carta N° 087-2012-SERNANP-TRANSPARENCIA con copia de los documentos señalados en los numerales 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 8. Luego, el 14 de diciembre de 2012 se envió la Carta N° 514-2012-DAR/SI solicitando los siguientes documentos: Oficio N° 712-2011-SERNANP-DGANP, Oficio N° 941-2011-SERNANP-DGANP, Oficio N° 1106-2011-SERNANP-DGANP, Oficio N° 2106-2011-SERNANP-DGANP, Oficio N° 1340-2012-SERNANP-DGANP, Oficio N° 1387-2011-SERNANP-DGANP, Informe N° 796-2011-SERNANP-DGANP, Oficio N° 136-2012-SERNANP-DGANP y Opinión Técnica N° 063-2011-SERNANP-DGANP.

171 En el plano internacional se menciona a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay. Dentro del plano nacional, se recalca el D.S. N° 028-2003-AG que le da mayor protección a la RTKNN, la Resolución Presidencial N° 018-2005-INDEPA-PE que aprueba el Plan de Protección y Defensa de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial de la RTKNN, entre otros.

172 Algunas de las principales conclusiones del Informe N° 001-2012-INDEPA-OT-PIACI/FVS/VAV/JIM fueron las siguientes: (i) gran parte del área de la RTKNN sería impactada por el proyecto, pues solo la sísmica 3D representa aproximadamente el 36% de la superficie de superposición del Lote 88 sobre la RTKNN; (ii) las operaciones pondrían en extremo peligro a los pueblos en aislamiento que se ubican en los ríos Cashiriari, alto Serjali, Paquiria y en la quebrada Bobinsana, así como a los asentamientos en contacto inicial de los ríos Camisea, Cashiriari, Serialo, Shimpenshiari y Mashopoari; (iii) en los TdR no se permite discriminar e identificar los potenciales impactos de cada acción por subproyecto y del conjunto del proyecto; (iv) al interior de la RTKNN se vienen desarrollando actividades de exploración de hidrocarburos, por lo que los subproyectos aumentarían la presión y los impactos acumulativos sobre la RTKNN y los pueblos indígenas que habitan en esta. En ese sentido, puede apreciarse que se trata de información con contenido técnico relevante que no es accesible al ciudadano ni a otros funcionarios estatales que no tiene la oportunidad de revisar el expediente físico del citado EIA.

como del conjunto del proyecto Camisea en el Lote 88. Parte de esta recomendación fue recogida por la empresa, al platearse cada subproyecto en distintos tiempos. Cabe mencionar que la DGAAE no modifica las propuestas de las empresas, pues considera que las propuestas que presentan los administrados, es la que mejor les conviene¹⁷³.

De otro lado, en setiembre de 2012, la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos (DGIDP) del VMI y Pluspetrol intercambiaron oficios sobre la posibilidad de incluir a las poblaciones Santa Rosa de Serjali, Montetoni y Marankeato (ubicadas fuera del Lote 88) dentro del PPC. Mediante el papel de vigilancia que realizaron las organizaciones de la sociedad civil, el tratamiento a estas poblaciones en el PPC fue el adecuado¹⁷⁴. Así, en ese mismo mes la DGAAE aprobó el PPC y los TdR de estas nuevas operaciones en el Lote 88. Tales documentos no estuvieron publicados en el portal web del MINEM.

Luego, la empresa presenta el Resumen Ejecutivo y el EIA a la DGAAE en noviembre de 2012 (documentos publicados en su portal), con lo que se inicia el proceso de evaluación respectivo¹⁷⁵, y a partir de este momento los documentos y las opiniones técnicas de las entidades competentes pudieron ser accesibles a través del Portal del MINEM.

El seguimiento al proceso de evaluación del EIA permitió conocer que el Resumen Ejecutivo del EIA tuvo observaciones del MINEM, MINAGRI y SERNANP, pero no del MINCU (el 29 de enero de 2013 la DGAAE comunica su aprobación mediante Oficio N° 346 MEM/AAE que contiene el Informe N° 022-2013-MEM-AAE/IB). El Resumen Ejecutivo y el EIA se encuentran colgados en el portal web del MINEM solo en su versión en castellano y no se han colgado en el idioma de la población afectada por el proyecto, no obstante, tal traducción se encuentra en el expediente físico. Lo indicado se halla estipulado en los Lineamientos de Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos (R.M. N° 571-2008-MEM-DM), el Reglamento de Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos (D.S. N° 012-2008-EM), 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). Por lo que se identifica otra deficiencia en cuanto a difusión y publicidad de los instrumentos de gestión ambiental.

En cuanto al segundo indicador, la transparencia en la planificación a través del fortalecimiento de los procesos de evaluación de EIA, no se han implementado nuevos mecanismos que fortalezcan el conocimiento de los ciudadanos sobre estos procesos y no todos los documentos que forman parte de un expediente físico de EIA son accesibles al ciudadano mediante el portal web del MINEM. Por tanto, el resultado en este indicador ha sido negativo.

Esto se sustenta al amparo del inciso b del artículo 7 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM), el que dice que las instituciones deben: "Facilitar el acceso del público a la información ambiental que se les requiera y que se encuentre en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de adoptar las medidas necesarias para cautelar el normal desarrollo de sus actividades. Esto incluye la obligación de colocar la información ambiental disponible, en el portal de transparencia de la entidad". Asimismo, ello concuerda con lo indicado en el artículo 8 de la norma que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (D.S. N° 070-2013-PCM): "[...] en el marco de las obligaciones de máxima transparencia y del incremento de los niveles de la misma".

Respecto al tercer indicador, transparencia en la implementación de normativa nacional en la planificación del proceso, se ha encontrado que existen deficiencias en cuanto a la aplicación de las normas obligatorias de transparencia. De este modo, el resultado alcanzado de este indicador es negativo. Por ejemplo, no se viene aplicando en su totalidad la Ley de Transparencia y su Reglamento (recientemente modificado), que especifica varias iniciativas que las instituciones tienen que cumplir. Por ejemplo, esta normativa indica que "3. El uso del formato [Formato de Acceso en las entidades] contenido

173 Información proporcionada por funcionarios de la DGAAE a través de una reunión informativa sostenida el 29 de abril de 2013, solicitada mediante la Carta N° 177-2013-DAR/SI, recibida por MINEM con Registro N° 2285556 el 22 de abril de 2013.

174 El 14 de diciembre de 2012 se envió la Carta N° 487-2012-DAR/SI al MINCU para solicitar el Oficio N° 269-2012-DGIDP/VMI/MC, Oficio N° 310-2012-DGIDP/VMI/MC, Oficio N° 181-2012-DGIDP/VMI/MC y el Informe N° 001-2012-VDG/AHR/PSS-DGIDP-VMI-MC. Así, se pudo conocer que en el Informe N° 001-2012-VDG/AHR/PSS-DGIDP-VMI-MC, la DGIDP señaló que las poblaciones en contacto inicial podrían ser incluidas en el PPC, si es que así lo decidían y solicitaban ejercer su derecho a la participación ciudadana, pues Pluspetrol (Carta N° PPC-EHS-12-0459) solicitó al VMI que precise si es requerido o no efectuar los talleres del PPC con ellos.

175 El proceso de evaluación del EIA se encuentra en el Expediente N° EIA-12/H-0010 identificado con el Escrito N° 2246920 en la DGAAE.

en el Anexo del presente Reglamento es opcional para el solicitante, quien podrá utilizar cualquier otro medio idóneo para transmitir su Solicitud que contenga la siguiente información [...]” (artículo 10 del D.S. N° 070-2013-PCM). Sin embargo, el MINEM todavía exige el llenado de las solicitudes para el acceso de información.

Además, tampoco se aplica el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM), que da criterios importantes para la transparencia en el ámbito ambiental. Por ejemplo, algunos incisos del artículo 10 establecen las obligaciones de las entidades públicas en materia de acceso a la información pública ambiental: “[...] b) Organización de información ambiental que facilite el conocimiento de las materias ambientales a cargo de la entidad, incluyendo los instrumentos legales, de política, así como los estudios, consultorías, y demás documentos que se hubieran generado en la materia señalada; c) Establecer mecanismos de difusión de la información ambiental, incluyendo medios electrónicos incluyendo mecanismos de acceso vía Internet, así como también sistemas de atención al público basados en teléfono y fax; d) Facilitar el intercambio de información ambiental con otras entidades públicas o privadas, a través del Sistema Nacional de Información Ambiental; e) Priorizar o apoyar, dentro de sus respectivas funciones, programas o proyectos orientados a la generación, sistematización y difusión de la información ambiental [...]”.

Transparencia para la capacidad de gestión

Este criterio integra la etapa del proceso de evaluación de EIA y la de certificación ambiental. Este último elemento no puede ser recogido en el caso del Lote 88, pues aún no se tiene la aprobación del EIA. De este modo, se analiza la transparencia en: (i) el fortalecimiento de las capacidades de gestión en el proceso de evaluación del EIA, y (ii) sistematización y difusión de la información del proceso.

En el primer indicador, fortalecimiento de las capacidades de gestión en el proceso de evaluación del EIA, se tiene un resultado negativo en la promoción de la transparencia. Ello se sustenta, por ejemplo, en que existen instrumentos y normativa importante para la evaluación de los EIA que deberían de publicarse en los portales web y que no lo están. Así, en la sección de la DGAAE en el portal web del MINEM, existe un rubro que indica las empresas autorizadas para realizar los EIA, pero no se encuentra la normativa específica o información relevante sobre el Registro de Entidades autorizadas a realizar EIAs en hidrocarburos (creado mediante R.M. N° 143-92-EM, norma dejada sin efecto por la R.M. N° 580-98-EM/VMM, la cual especifica que el Registro estará a cargo de la DGAAE).

Además, un elemento que integra este indicador es la capacidad institucional en recursos humanos. Conocer esta información le permite al ciudadano emitir recomendaciones a la gestión de la entidad y utilizar el mecanismo de rendición de cuentas, con el fin de promover mejores evaluaciones ambientales. Por ejemplo, cada entidad competente para emitir opiniones técnicas tiene diferente número de personal. Según datos de la DGAAE, al 30 de abril de 2013 eran 31 las personas que trabajan en esta dirección¹⁷⁶, quienes tienen entre sus funciones analizar los EIA tanto para hidrocarburos y electricidad, participar en las audiencias públicas y talleres participativos, entre otros. Solo durante 2012 se presentaron 107 estudios ambientales (DIA, EIA-d, EIA-sd)¹⁷⁷, que sumados a los expedientes de años anteriores representan una carga significativa para el personal. Asimismo, en una reunión sostenida el 5 de setiembre de 2013 con la UOFGA - Unidad Operativa Funcional de Gestión Ambiental del SERNANP se nos indicó que en esta oficina se había triplicado el personal a 9 personas encargadas de revisar los EIA de los sectores¹⁷⁸. A la luz de ello, mencionamos que es necesario elevar las capacidades técnicas y logísticas de estas entidades.

176 Información respondida en el Oficio N° 1053-2013/MEM-AAE, de fecha 30 de abril de 2013

177 Información respondida en el Oficio N° 1411-2013/MEM-AAE, de fecha 28 de mayo de 2013.

178 Reunión solicitada mediante Carta N° 515-2013-DAR/GSAI, recibida en SERNANP el 23 de agosto de 2013.

En cuanto al segundo indicador, sistematización y difusión de la información del proceso, la respuesta en cuanto a transparencia es negativa. Ello se sustenta en la serie de irregularidades en torno al proceso administrativo de evaluación del EIA y la transparencia en los documentos del expediente físico del mismo (pues las distintas opiniones técnicas de las entidades competentes no han podido ser públicas en su totalidad). Además, se evidenció una demora en la actualización de los documentos del EIA en el portal web del MINEM. Lo que ha producido desconfianza en torno al proceso y la exigencia en los ámbitos nacional e internacional de elevar los estándares ambientales y sociales, así como respetar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial que viven en la RTKNN.

Por ejemplo, el 27 de mayo de 2013 la DGAAE mediante el Oficio N° 1443-2013/MEM-AAE¹⁷⁹ envió un ultimátum al VMI¹⁸⁰ de siete días hábiles al amparo del D.S. N° 060-2013-PCM y la Ley N° 27444, para que pueda emitir su opinión técnica vinculante al EIA pues era la única entidad que faltaba enviar sus observaciones; documento que demoró en ser publicado en el portal web del MINEM. La emisión de este documento por la DGAAE de manera oficiosa evidenció que se aplicó a discrecionalidad el D.S. N° 060-2013-PCM al EIA del Lote 88, pues era un caso que interpretó favorecía al administrado. Este tipo de decisiones deben de ser comunicadas a la población a través de un documento público que ayude con la sistematización y difusión de los procesos de evaluación del EIA, lo que permite que el ciudadano pueda conocer y brindar recomendaciones oportunas al proceso.

Asimismo, de la lectura del expediente se pudo conocer un documento que no se encuentra difundido en el portal web del MINEM: el Oficio N° 284-2013 DGIDP/VMI/MC de la DGIDP (del 7 de junio de 2013, en respuesta al Oficio N° 1443-2013/MEM-AAE de la DGAAE). En dicha respuesta se sostiene que, para que el VMI pueda construir su opinión técnica, debe realizar arduo trabajo de campo que considere la vulnerabilidad de los pueblos que habitan la RTKNN, pero no se especifica un plazo. Además, en el oficio se indica que ello es necesario debido a la comunicación del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya (del 07 de setiembre de 2012), en la que pide al Estado peruano información actualizada sobre la situación de los pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial de la RTKNN¹⁸¹ y la comunicación del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de la ONU al Estado peruano (del 01 de marzo de 2013), donde muestra su preocupación por el desarrollo de las operaciones en el Lote 88¹⁸².

179 La DGAAE sustentó su posición en concordancia con el artículo 3.3 del D.S. N° 060-2013-PCM del 25 de mayo de 2013, que señala que "las entidades públicas que intervienen a través de informes u opiniones vinculantes o no vinculantes, están obligadas a comunicar al MINEM las observaciones y requerimientos de subsanación en un plazo no mayor a treinta días hábiles. El incumplimiento de la citada disposición será considerado falta administrativa sancionable de conformidad con el artículo 239 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General". De acuerdo con la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de dicho Decreto, sus disposiciones también acogerían a todos los estudios o expedientes que a la fecha de su dación se encuentren en trámite y siempre que resulten más favorables al administrado. Ver: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/1443-2013.pdf>.

180 El rol que tiene el VMI para la protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial este este proceso de EIA en el Lote 88 es fundamental. De la revisión del expediente físico del EIA se pudo observar que el VMI no emitió su opinión previa vinculante antes de la Audiencia Pública de marzo de 2013 en la comunidad Segakiato, evento en el que concluyó el proceso participativo previo a la aprobación del EIA, como lo hicieron las demás entidades.

181 Ver: [http://unsr.jamesanaya.org/docs/cases/2013b/public_-_AL_Peru_07.09.12_\(4.2012\).pdf](http://unsr.jamesanaya.org/docs/cases/2013b/public_-_AL_Peru_07.09.12_(4.2012).pdf).

182 El CERD utilizó su procedimiento de alerta temprana, a través de una carta al gobierno peruano en la cual le pide "la suspensión inmediata de las actividades de extracción previstas en la Reserva que puedan amenazar la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas e impedir el goce del completo bienestar de sus derechos económicos, sociales y culturales". Ver: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Peru1March2013.pdf.

NATIONS UNIES
HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME

PROCEDURES SPECIALES DU
CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

UNITED NATIONS
OFFICE OF THE UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

SPECIAL PROCEDURES OF THE
HUMAN RIGHTS COUNCIL

Mandato del Relator Especial sobre los derechos de los indígenas

REFERENCE: AL Indigenous (2001-8)
PER 4/2012

7 de septiembre de 2012

Estimada Sra. Caballero de Clulow,

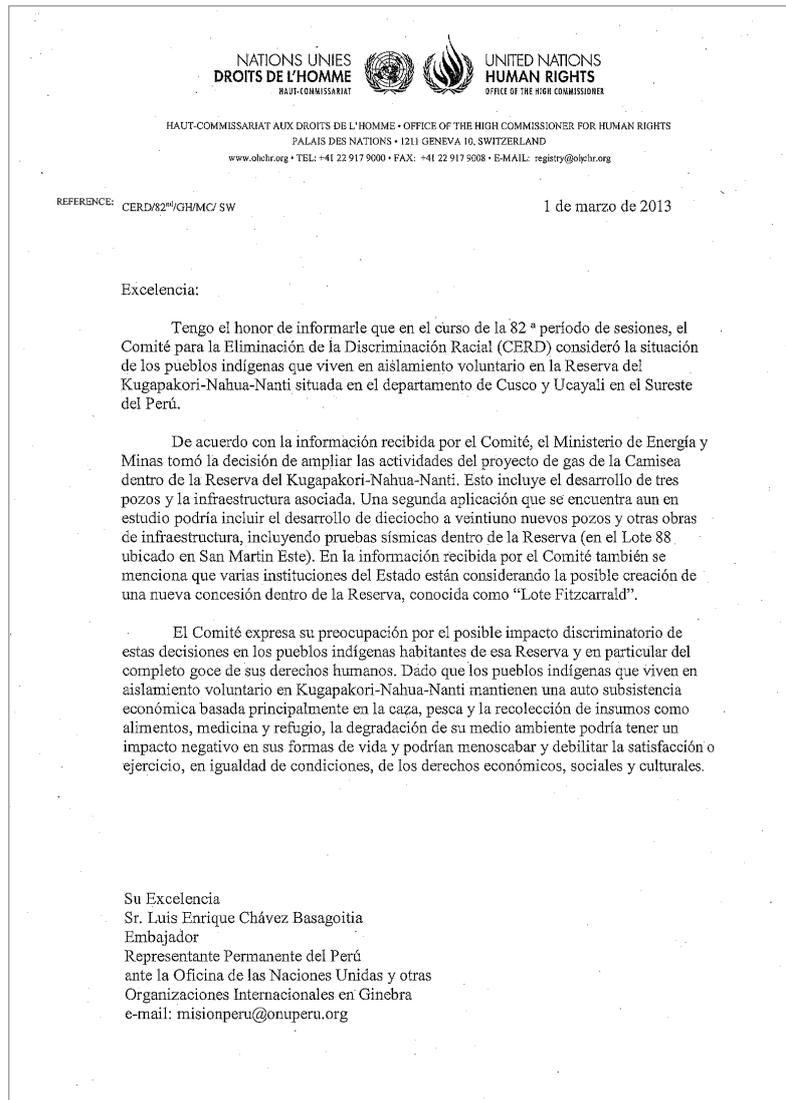
Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relator Especial sobre los derechos de los indígenas de conformidad con la resolución 15/14 del Consejo de Derechos Humanos.

En este sentido, quisiera llamar la atención de su Gobierno a la información recibida sobre **la situación de posibles riesgos que enfrentan miembros de los pueblos indígenas que viven en situación de aislamiento o contacto inicial en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros a raíz de la ampliación del proyecto de gas Camisea en la región amazónica del Perú.**

Según la información recibida:

El proyecto de gas Camisea, situado en las inmediaciones de los ríos Camisea y Urubamba en el departamento de Cusco, comenzó a operar en 2004. Consiste principalmente en la explotación de dos lotes gasíferos, el Lote 56 y Lote 88, licitados al consorcio Camisea, un consorcio multinacional encabezado por la empresa Pluspetrol Perú Corporation, S.A. El Lote 88 se ubica en un área de aproximadamente 143.300 hectáreas, en el que más del 70% de este lote se superpone sobre la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros. En la reserva actualmente existen algunos asentamientos nucleados de indígenas que han tenido distintos grados de contacto, así como una población no determinada de indígenas en situación de aislamiento. Los pueblos indígenas que habitan la reserva, a pesar de sus diferencias culturales, lingüísticas y de distintos niveles de contacto con la sociedad nacional, mantienen una economía de subsistencia basada en la caza, pesca y recolección de recursos del bosque.

La Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, que cuenta con una superficie de 456.672 hectáreas., fue creada en 2003 mediante el Decreto Supremo No. 028-2003-AG que reconoce los derechos de los pueblos kugapakori (o matsiguenka), nahua, nanti y de otros pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial, sobre las tierras que ocupan de modo



Fue recién el 15 de julio de 2013 que se colgó en la página web del MINCU la R.V. N° 005-2013-VMI-MC como opinión técnica vinculante del VMI al EIA en cuestión, pero retirada de su web al día siguiente. El documento, que contiene 83 observaciones que explicaban los impactos sociales y culturales que se generarían en la RTKNN, no fue notificado a la DGAAE¹⁸³. Sobre ello, el 6 de agosto de 2013, la Defensoría del Pueblo envía el Oficio N° 01132-2013/DP al Presidente del Consejo de Ministros con una serie de recomendaciones al proceso de evaluación del EIA del Lote 88, entre ellas que se notifique la R.V. N° 005-2013-VMI-MC a la DGAAE para que forme parte del proceso administrativo¹⁸⁴.

El 07 de agosto de 2013, Juan Jiménez, entonces Presidente del Consejo de Ministros dio declaraciones en una conferencia de prensa, en las que señaló que el MINCU no revisó de manera adecuada toda la documentación que presentó Pluspetrol y que se decidió que la R.V.M. N° 005-2013-VMI-MC sea dejada sin efecto. Además, explicó que "lo que ahora se está realizando es justamente verificar este informe y determinar la mitigación de cualquier efecto que pudiera darse"¹⁸⁵. Además, el 08 de agosto de 2013, el MINCU señaló en un comunicado colgado en su página web (a la que no se pudo acceder en toda la mañana porque no cargaba y luego fue retirada) que la R.V. N° 005-2013-VMI-MC se dejaba sin efecto mediante la R.V. N° 007-2013-VMI-MC emitida el día 19 de julio. Por ello, la R.V. N° 005-2013-VMI-MC no fue notificada a la DGAAE. Según el Ministerio, "antes de realizarse la notificación de la R.V. N° 005-2013-VMI-MC, con fecha 19 de julio de

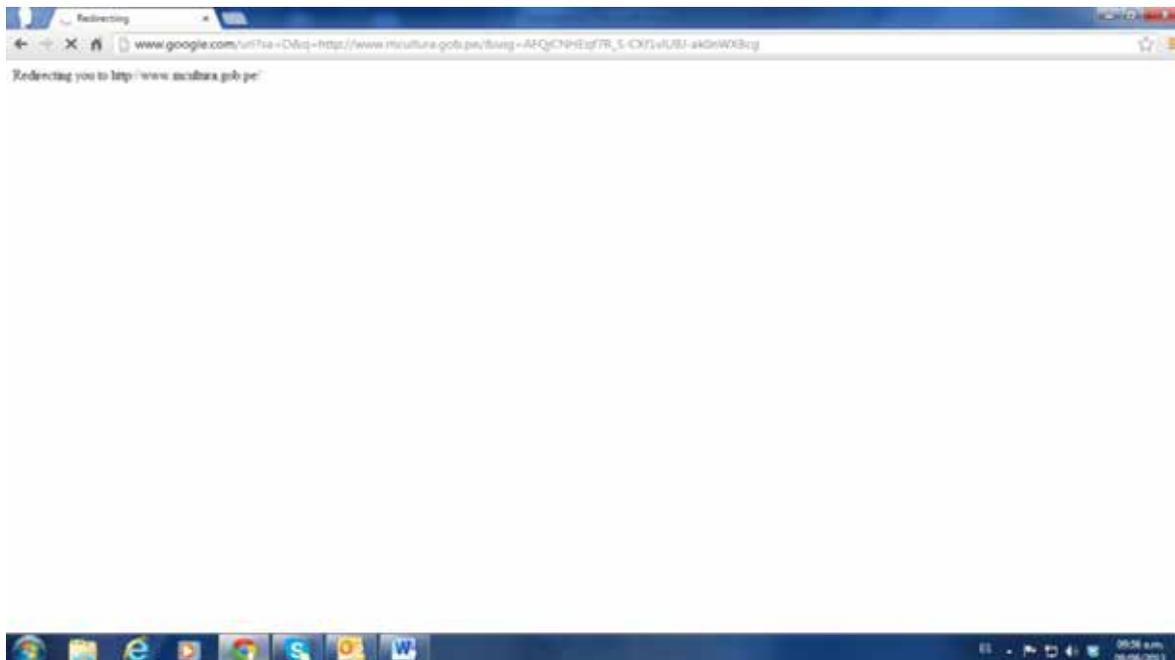
183 Ver: <http://www.mediafire.com/download/bx2xxuwlcn5tu64/005-2013-VMI-MC.pdf>.

184 Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Oficio-N-1132-2013-DP.pdf>.

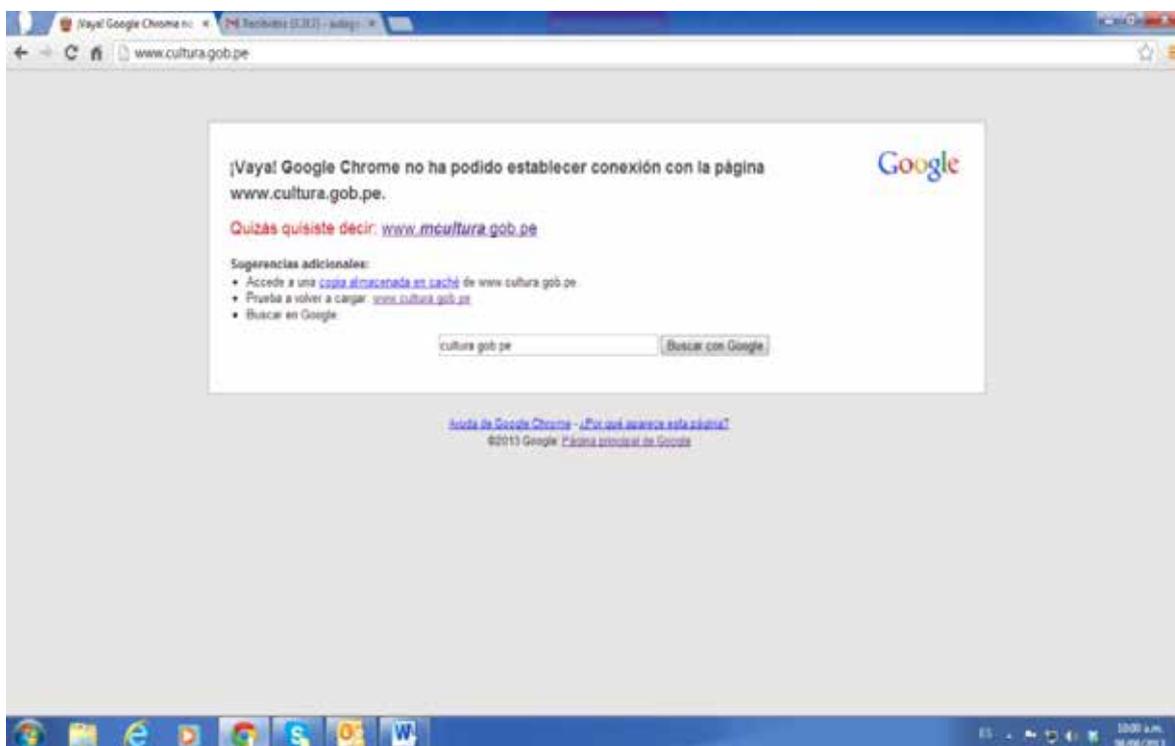
185 Ver: <http://gestion.pe/economia/gobierno-desecho-informe-que-advertia-riesgos-indigenas-ampliación-lote-88-2073160>, http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-ejecutivo-trabaja-para-explotacion-del-lote-88-no-afecte-a-comunidades-nativas-469565.aspx#.Uh0YCxtLP_E, <http://www.larepublica.pe/08-08-2013/ejecutivo-velara-por-que-ampliación-de-lote-88-no-afecte-a-nativos>.

2013, la DGAAE del MINEM envió al VMI nueva información (ocho tomos) la cual brinda mayores detalles sobre el EIA. Además, remitió las opiniones técnicas sobre el mismo, elaboradas por el MINAGRI, la ANA y el SERNANP, estas dos últimas de obligatoria observancia¹⁸⁶.

Portal web del MINCU 8 de agosto de 2013



Fuente: Portal web del MINCU.



Fuente: Portal web del MINCU.

186 Ver: https://ia601903.us.archive.org/9/items/ComunicadoMinisterioCultura/Comunicado_Ministerio_Cultura.pdf, <http://servindi.org/actualidad/91640>, <http://www.cultura.gob.pe/comunicacion/noticia/opinion-tecnica-del-ministerio-de-cultura-sobre-el-estudio-de-impacto-ambiental> y <http://elcomercio.pe/actualidad/1614876/noticia-ministerio-cultura-dice-que-no-hay-problemas-informe-sobre-lote-88>.

Por otro lado, es necesario indicar que cada entidad competente administra sus archivos, bases de información y expedientes. Por ello, para poder sistematizar la información del proceso de evaluación del EIA en el Lote 88, se tuvo que utilizar los siguientes mecanismos: solicitudes de acceso a la información pública, lecturas del expediente físico, revisión de información colgada en portales Web y reuniones informativas con las autoridades competentes de emitir opiniones técnicas al EIA en cuestión. Sin embargo, cuando se quiso reconstruir todos los documentos del proceso de evaluación del EIA, las entidades denegaron varias de las solicitudes de acceso a la información enviadas, las lecturas de expedientes solicitadas y las reuniones informativas.

En el caso del MINCU, el 22 de abril de 2013 se solicitó una reunión informativa sobre la problemática del Lote 88 al VMI, a través de la Carta N° 178-2013-DAR/GSAI registrada con Expediente N° 015684-2013. La cual no fue respondida, por lo que no se nos otorgó la reunión solicitada, a pesar de reiterar la solicitud mediante comunicaciones telefónicas. Luego de ello, mediante la Carta N° 215-2013-DAR/GSAI enviada al INDEPA, ingresada el 9 de mayo de 2013 con el Expediente N° 015684-2013 al MINCU, se solicitó una serie de documentos relacionados con los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial que habitan en la RTKNN. A través del Oficio N° 001-2013-OPP-INDEPA-MC-RAIP recibido en DAR el 20 de mayo de 2013, se precisó lo siguiente:

[...] mediante Memorándum N° 106-2013-VMI-MC, el Viceministerio de Interculturalidad encarga a esta Unidad Ejecutora acciones de apoyo de acuerdo a determinados ejes de trabajo de acuerdo a la competencia del Viceministerio de Interculturalidad.

En ese sentido, es necesario precisar que, la Unidad Ejecutora N° 004-INDEPA, no cuenta con informes técnicos aprobados por el Viceministerio de Interculturalidad, referidos al tema indicado por vuestra representada.

Cabe precisar, que los informes de los especialistas técnicos se rigen por lo establecido en el artículo 17 del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la medida que dicha información - la misma que contendrá opiniones y recomendaciones - está siendo producida como parte del proceso deliberativo previo a la toma de una decisión del Gobierno: la calificación técnica de las solicitudes, así como su posterior procedimientos de reconocimiento de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento o en situación de Contacto Inicial.

En ese sentido, toda la información relativa a las propuestas que servirá de sustento para la adopción de la decisión administrativa correspondiente a las solicitudes, será de acceso público una vez presentados los informes técnicos por el órgano correspondiente y culminado los procedimientos establecidos por la normatividad vigente.
[...]

De igual modo, es necesario indicar, que respecto a lo solicitado referente a Informes y documentos requeridos por los Órganos de Línea competentes del Viceministerio de Interculturalidad en lo referido a la encargatura de apoyo técnico al desarrollo de políticas de Protección y Defensa de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial, no es competencia de esta Unidad Ejecutora por no ser la entidad que los elaboró, debiendo su solicitud en este extremo ser requerida directamente al Viceministerio de Interculturalidad para la atención correspondiente.

Al respecto indicamos que la información solicitada es pública, pues estuvo establecida en el primer Plan Operativo Anual del 2012 de INDEPA aprobado por Resolución Jefatural N° 003-2012-INDEPA/J. Dicho POA fue elaborado por lo dispuesto en el Memorando N° 208-2011-VMI-MC de diciembre de 2011, donde el VMI encarga a la UE N° 004-INDEPA las siguientes líneas de trabajo para su Despacho: (i) apoyo técnico a la implementación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas reconocido en el Convenio 169 de la OIT; (ii) apoyo técnico al desarrollo de políticas sobre protección y defensa de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, y (iii) desarrollo de propuestas en materia de institucionalidad estatal sobre pueblos indígenas. Seguidamente, en enero de 2012, la Resolución Jefatural N° 001-2012-INDEPA/J aprueba la Directiva N° 001-2012-INDEPA/J, que regula la organización funcional de INDEPA. Por ello, se constituyen tres oficinas técnicas en nombre de las líneas de trabajo encargadas por el VMI. Luego, mediante Memorando N° 140-2012-VMI/MC de julio de 2012, el VMI especificó los encargos para estas oficinas¹⁸⁷.

187 Los encargos fueron: (i) la Oficina Técnica de Implementación del Derecho a la Consulta Previa presta apoyo técnico a la implementación del derecho a la consulta previa y se encarga de elaborar informes sobre promoción del diálogo intercultural en los casos de conflictividad social que implique a pueblos indígenas; (ii) la Oficina Técnica de Protección a Pueblos Indígenas en situaciones Aislamiento y en Contacto Inicial realiza las labores de Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial Ley N° 28736, así como la elaboración de documentos para los órganos de línea del VMI, (iii) la Oficina Técnica de Institucionalidad Estatal sobre Pueblos Indígenas brinda asesoría técnica a las propuestas de institucionalidad. Estas oficinas realizan sus actividades de acuerdo con los lineamientos e instrucciones de los órganos de línea del VMI y las reportan a la DGIDP.

Por lo tanto, se nos debió otorgar la información solicitada, no hacerlo contraviene con el principio de máxima divulgación y con la propia Ley de Transparencia y Acceso a la Información que indica en su artículo 10: “[...] se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa [...]”.

Otros casos relacionados con el MINCU fueron las cartas enviadas el 9 de agosto de 2013. Primero, se solicitó la lectura al archivo que tiene el VMI sobre sus opiniones técnicas al EIA en el Lote 88 (Carta N° 495-2013-DAR/GSAI). La cual fue respondida mediante el Oficio N° 1756-2013-OACGD-SG/MC que adjunta el Memorándum N° 114-2013-DGPI-VMI/MC, recibido en DAR el 21 de agosto de 2013, donde la DGIDP indicó que: “toda vez que el expediente antes mencionado se encuentra bajo la competencia del MINEM, se recomienda dirigir la solicitud de lectura de expediente de EIA a dicho sector”. Además, se solicitó el Registro de Trámite Documentario del expediente de sus opiniones técnicas al EIA indicado, registrado hasta la fecha 8 de agosto de 2013 (Carta N° 495-2013-DAR/GSAI). Se nos responde mediante el Oficio N° 1865-2013-OACGD-SG/MC que adjunta el Memorándum N° 123-2013-DGPI-VMI/MC, recibido en DAR el 28 de agosto de 2013, lo siguiente: “[...] la solicitud formulada por el administrado, no se encuentra en el marco de lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública como información de acceso público; en todo caso, se sugiere que el administrado señale concretamente la información solicitada. Sin perjuicio de ello, cabe hacer de conocimiento que el expediente del EIA del Proyecto de Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo en el Lote 88, obra en el Ministerio de Energía y Minas”.

Sobre ello indicamos que se debió otorgar la solicitud de lectura de expediente y el registro de trámite documento, de acuerdo a lo indicado en el Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815 modificada por Ley N° 28496), que en el artículo 7, inciso 2 señala: “es deber de todo servidor público el ejecutar los actos del servicio de manera transparente; ello implica que dichos actos tienen carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica”.

En cuanto al rol del SERNANP en este proceso, también se han producido ciertos hechos importantes de mencionar que atentarían con la transparencia del proceso y el fortalecimiento de la sistematización o difusión de la información. Este fue el caso de algunas opiniones técnicas de SERNANP al EIA presentado por Pluspetrol, iniciadas el 07 de febrero de 2013 con la Opinión Técnica N° 044-2013-SERNANP-DGANP que contuvo 68 observaciones y 01 recomendación (enviada al MINEM a través del Oficio N° 144-2013-SERNANP-DGANP e ingresada con Registro N° 2267015). La observación 68 fue una de las más importantes y motivo de aclaración por las entidades públicas en la revisión del EIA, la cual señala que la empresa debe indicar cuál será el plan de contingencia o estrategia para evitar la migración y/o asentamiento de estas poblaciones nómades al interior del Parque Nacional del Manu¹⁸⁸.

Al respecto indicamos que este documento contuvo un error en su publicación en la página web del MINEM, pues no se publicó completo sino solo las páginas impares. Por lo que enviamos una carta de recomendación sobre ello (Carta N° 205-2013-DAR/GSAI ingresada al MINEM con Registro N° 2293933 el 14 de mayo de 2013). El error fue subsanado, lo que se nos confirmó a través del Oficio 1690-2013-MEM/AAE que adjunta Informe 001-2013-MEM-AAE/RCO-IB. No obstante, ello demuestra la necesidad de mejorar la calidad de este servicio.

Asimismo, el 09 de mayo de 2013 se ingresó al SERNANP la Carta N° 214-2013-DAR7GSAI solicitando una reunión informativa sobre las opiniones técnicas que había emitido la entidad al EIA en el Lote 88. Con la Carta N° 222-2013-SERNANP-SG recibida en DAR el 16 de mayo de 2013, se nos respondió que: “la reunión solicitada no se efectuará, ya que la opinión elaborada por SERNANP actualmente se encuentra en proceso de evaluación antes de la toma de decisión de la autoridad

188 «Observación 68: En el capítulo 1, ítem 4.1.1.1 Aspectos sociales, se hace referencia a las rutas de desplazamiento al interior de la RTKNN, donde se indica lo siguiente: “[...] existe sobreposición del proyecto con las rutas de desplazamiento de población nómades y CCNN existentes en la zona [...]”. Conociendo el desplazamiento frecuente de poblaciones nómades desde la RTKNN hacia la cuenca del río Manu (descritas en el EIA del proyecto), por las actividades del proyecto, se estima que la migración de estas poblaciones hacia la cuenca del río Manu sea frecuente, dando lugar a nuevos asentamiento en esta zona, la cual demandará el uso de recursos naturales, así como el potencial conflicto que podría generarse con la CCNN existentes en la cuenca del río Manu (interior del Parque Nacional del Manu). Indicar cuál será el plan de contingencia o estrategia para evitar dicha migración y/o asentamiento de estas poblaciones nómades al interior del Parque Nacional del Manu». Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Pluspetrol_Oficio_597_2013.pdf.

competente, lo cual se indica en el artículo 15 - B de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública". Sobre ello, es importante mencionar que la información solicitada no se ajusta a ser considerada como secreta, pues las dos únicas restricciones constitucionales que existen para el acceso a la información pública y la transparencia son: (i) información que afecte la intimidad personal, e (ii) información relacionada con la seguridad nacional¹⁸⁹.

Nuevamente, en el seguimiento de las opiniones técnicas emitidas por SERNANP, el 06 de junio de 2013, a través del Registro N° 2297407 del MINEM, se ingresó el Oficio N° 653-2013-SERNANP-DGANP adjuntando la Opinión Técnica N° 181-2013-SERNANP-DGANP al Primer Levantamiento de Observaciones al EIA, en el que se indica que Pluspetrol todavía no ha absuelto 21 observaciones de las 68 que había emitido dicha institución en febrero de 2013¹⁹⁰.

El 25 de junio de 2013, mediante Oficio N° 1750-2013/MEM-AAE recepcionado por SERNANP el 01 de julio de 2013, la DGAAE remite a SERNANP el último levantamiento de observaciones realizado por Pluspetrol solicitándole su opinión técnica. En dicho oficio, la DGAAE cita el artículo 3.5 del D.S. N° 060-2013-PCM en el que se indica que la entidad tiene un plazo de diez días hábiles para emitir su opinión técnica, luego de habersele enviado todas las observaciones planteadas al EIA (pero no todas las observaciones al EIA estaban planteadas, pues aún faltaba la opinión técnica del MINCU).

En respuesta a ello, el 11 de julio de 2013, SERNANP emite su opinión al Segundo Levantamiento de Observaciones al EIA del Lote 88 a través del Oficio N° 822-2013-SERNANP-DGANP (referencia el Oficio N° 1750-2013/MEM-AAE ingresado el 10 de julio de 2013 al SERNANP) que contiene la Opinión Técnica N° 234-2013-SERNANP-DGANP. En este documento la empresa todavía no ha levantado tres observaciones (observación 2, 45 y 50) para poder tener la opinión técnica favorable del EIA¹⁹¹. Sin embargo, el 12 de julio de 2013 SERNANP emitió otro documento: el Oficio N° 831-2013-SERNANP-DGANP (referencia el Oficio N° 1750-2013/MEM-AAE y Oficio N° 822-2013-SERNANP-DGANP) que contiene una nueva Opinión Técnica N° 234-2013-SERNANP-DGANP que aprueba el EIA¹⁹². Sobre ello, la entidad indica que la primera versión fue enviada por error, y que se desestime esa versión. Esta "versión final" que presenta SERNANP no emite observaciones, sino diecisiete compromisos y tres recomendaciones que la empresa debe cumplir para proteger la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional del Manu.

En este caso se pudo observar el error de SERNANP al retractarse sobre sus propios documentos y al utilizar el mismo número de opinión técnica para poder "eliminar" la opinión que envió por error en la fecha 11 de julio de 2013. En este proceso de revisión del expediente físico y los portales Web, llamó la atención que no se encontrara el documento ni trámite documentario a través del cual la DGAAE remite a SERNANP información complementaria enviada por la empresa a la DGAAE el día 12 de julio de 2013 (Ver Cuadro de seguimiento al proceso de evaluación y expediente del EIA para la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88). Todo ello preocupa, pues la aplicación del D.S. N° 060-2013-PCM va mostrando sus vicios, al acelerar la aprobación de EIA de las entidades competentes y generar desconfianza sobre los trámites administrativos de las entidades¹⁹³.

Asimismo, no ha sido posible acceder al trámite administrativo de todo el expediente del EIA en los archivos del SERNANP. Al respecto, el 12 de agosto de 2013, se ingresó al SERNANP la Carta N° 492-2013-DAR/GSAI en la que se solicitó lectura de los documentos de evaluación del SERNANP al EIA. Mediante la Carta N° 057-2013-SERNANP-AIP se indica que el mencionado EIA se encuentra observado por el MINEM, autoridad competente de su aprobación. Además, se menciona lo siguiente:

189 En febrero de 2003, el Congreso de la República dictó la Ley N° 27927 que precisó la información que podía ser excluida del acceso público, para ayudar a los funcionarios del Estado a identificarla. El Congreso dividió la información que no es de acceso público en tres grandes grupos: información secreta (militar y de seguridad nacional), información reservada (militar, orden interno, seguridad nacional, acción externa), e información confidencial (secreto tributario, bancario, profesional, intimidad personas, procesos judiciales en marcha).

190 SERNANP nuevamente indica que se tiene que responder la observación número 68; además, añade lo siguiente: "Respuesta: Podría asumirse que el desplazamiento de las poblaciones de la RTKNN que se da entre la cuenca de los ríos Manu y río Camisea sea normal, pero hay una alta probabilidad de que los trabajos que se realizarán en la ampliación harán que estas poblaciones frecuenten más la cuenca del río Manu y hasta podrían asentarse en esta. En ese sentido, es necesario que se cuente con un plan de contingencia para poder evitar esa migración a causa de los trabajos del proyecto (sísmica 2D, sísmica 3D, construcción de helipuertos, campamentos, etc.). Observación no absuelta". Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Oficio_N_653-2013-SERNANP-DGANP.pdf.

191 Ver: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OFICIO%20N%C3%82%C2%B0822-2013-SERNANP-DGANP.pdf>.

192 Ver: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OFICIO%20N%C3%82%C2%B0831-2013-SERNANP-DGANP.pdf>.

193 Ante las preocupaciones a la transparencia del proceso de evaluación del EIA, se remitió la Carta N° 413-2013-DAR/GSAI el 17 de julio de 2013 con recomendaciones, pero esta fue devuelta pues se nos indicó que la autoridad competente sobre las afectaciones de la RTKNN es el VMI, y en cuanto a la aprobación del EIA, la autoridad competente es el MINEM. Así, se nos recomendaba que nos contactáramos con dichas autoridades.

[...] de conformidad con lo establecido e el numeral 1 del artículo 17 del D.S. N° 043-2013-PCM, que aprueba el TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806), el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido, entre otros, cuando *“la información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones”*. En consecuencia, al no encontrarse culminado el proceso de evaluación del EIA en mención, iniciado por el Ministerio de Energía y Minas, se considera que la información solicitada por su representada se encuentra de los supuesto de información confidencial, por lo que no es posible atender vuestro requerimiento.

Las respuestas del SERNANP contravienen con lo especificado en el artículo 5 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM), que indica: “[...] es pública toda información generada u obtenida referente al ambiente o de actividades o medidas que lo afecten o que pudieran afectarlo, que se encuentre en poder o control por una entidad del Sistema Nacional de Gestión Ambiental”; y con su artículo 7, que indica que las entidades públicas que presten servicios públicos en materia ambiental tienen la obligación de: “[...] a) Administrar la información ambiental en el marco de las orientaciones del Sistema Nacional de Información Ambiental. Establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo conforme se indica en los artículos 16 y 17; b) Facilitar el acceso del público a la información ambiental que se les requiera y que se encuentre en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de adoptar las medidas necesarias para cautelar el normal desarrollo de sus actividades. Esto incluye la obligación de colocar la información ambiental disponible, en el portal de transparencia de la entidad. [...] d) Establecer criterios o medidas para validar o asegurar la calidad e idoneidad de la información ambiental que poseen, en el marco del Sistema Nacional de Información Ambiental [...]”.

En el caso del MINEM, las respuestas a las solicitudes de cita para la lectura de expedientes de los EIA tardan, en la mayoría de casos, más de una semana, y al no estar colgados oportunamente todos los documentos del expediente físico en el portal web, dificulta realizar un seguimiento exhaustivo y alertar sobre los posibles impactos de los proyectos de inversión. Sin embargo, se han publicado en el portal web todos los Autos Directorales que emite la entidad, luego de haber recibido las opiniones técnicas de las entidades.

A pesar de los avances, todavía existen falencias en cuanto a la calidad de información en las respuestas de las solicitudes de información que brinda el MINEM, ya que en muchos casos se tienen que enviar reiterativos para que la entidad pueda responder cabalmente la solicitud. Ese fue el caso de la Carta N° 92-2013-DAR/GSAI recibida por el MINEM con Registro N° 2276498 el 19 de marzo de 2013, en el que solicitó una serie de documentos correspondientes al proceso de evaluación del EIA en el Lote 88¹⁹⁴. El 1 de abril de 2013 con Oficio N° 827-2013-MEM/AAE se indica el costo de los documentos. Mediante Oficio N° 934-2013-MEM/AAE notificado el 15 de abril de 2013 la información solicitada fue respondida de manera incompleta, por lo que se envió un reiterativo a través de la Carta N° 173-2013-DAR/GSAI, recibida el 23 de abril de 2013 en el MINEM con Registro N° 2285804. Ante ello, la solicitud fue parcialmente respondida, por lo que se hizo un reiterativo por segunda vez a través de la Carta N° 287-2013-DAR/GSAI ingresada en el MINEM con Registro N° 2297859, 2297861, 2297864, 2297862. Finalmente, solo faltó la entrega de uno de los cinco puntos solicitados, por lo que se hizo un reiterativo por tercera vez, a través de la Carta N° 322-2013-DAR/GSAI ingresada en el MINEM con Registro N° 2302809, 2302806 y 2302815. Así, el 26 de junio de 2013 se entregó un CD con los documentos que faltaban.

El 14 de mayo de 2013 se envió la Carta N° 205-2013-DAR/GSAI de recomendaciones al proceso de evaluación del EIA, ingresada al MINEM con Registro N° 2293933, en la que se indicó que: (i) No se encuentran colgadas las Opiniones Técnicas del MINEM, como el Informe N° 028-2013-MEM-AAE/GCP, entre otros documentos contenidos en el Expediente N° EIA-12/H-0010 dispuesto en el Escrito N° 2246920. Esta información sí obra en el expediente, según se pudo constatar de la lectura del expediente que hemos tenido en el mes de abril de 2013; (ii) En el portal web solo se muestran las

194 Estos fueron: (i) Escrito N° 2240068 de fecha 29 de octubre de 2012 mediante el cual la empresa Pluspetrol presenta a la DGAAE las Actas de los Talleres Informativos de los días 23, 24 y 25 de octubre de 2012 desarrollados en las comunidades nativas Segakiato, Cashiriari y Ticumpinia, adjuntando los formularios de preguntas y los listados de asistencia; (ii) Escrito N° 2246920 de fecha 20 de noviembre de 2012 que contiene la solicitud de la empresa Pluspetrol para la evaluación y aprobación del EIA del Programa de Exploración y Desarrollo en el Lote 88; (iii) Resumen Ejecutivo aprobado por el MINEM, así como el EIA presentado por la empresa Pluspetrol; (iv) Actas de los Talleres Informativos realizados por la empresa Pluspetrol durante enero, febrero y marzo realizados con organizaciones indígenas, sociedad civil y autoridades del Estado, adjuntado las presentaciones del proyecto, documentos brindados y listados de asistencia, y (v) Acta de la Audiencia Pública realizada por Pluspetrol en la comunidad Segakiato el 15 de marzo del 2013, adjuntando los documentos repartidos, las presentaciones brindadas sobre el proyecto y los listados de asistencia.

páginas impares, pero no el documento completo del Oficio N° 597-2013-MEM-AAE que contiene la Opinión Técnica N° 044-2013-SERNANP-DGANP. En respuesta a ello, mediante el Oficio N° 1690-2013-MEM/AAE que adjunta el Informe N° 001-2013-MEM-AAE/RCO-IB, recibido en DAR el 16 de julio de 2013, la DGAAE indicó que subsanaron el error producido con el Oficio N° 597-2013-MEM-AAE y la Opinión Técnica N° 044-2013-SERNANP-DGANP; y sobre el Informe N° 028-2013-MEM-AAE/GCP señaló lo siguiente:

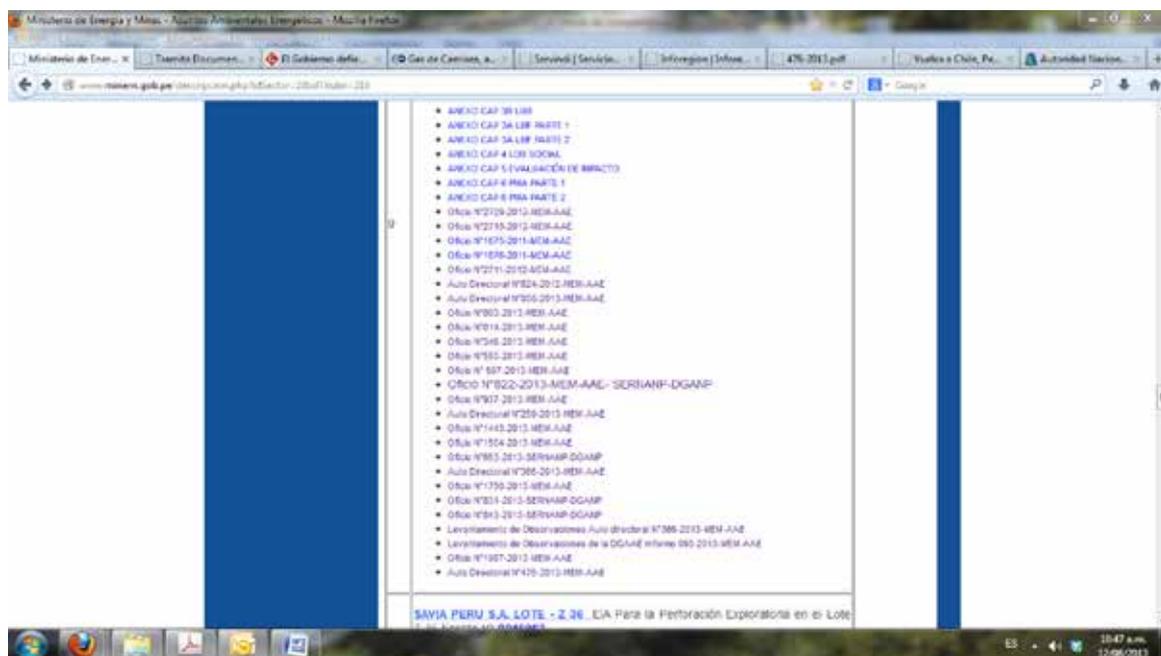
[...] existen opiniones internas no definitivas elaboradas por los profesionales encargados del caso, las cuales no tienen el visto oficial de esta Dirección General y no constituyen documentos públicos [...] Este es el caso del Informe (interno) N° 028-2013-MEM-AAE/GCP elaborado por uno de los profesionales de esta Dirección General (biólogo), el cual es tomado en cuenta en la evaluación del Informe Técnico final, el mismo que sí constituye un documento público suscrito por todos los profesionales que evaluaron el caso en concreto y con el visto oficial de esta Dirección General, pronunciamiento oficial que es debidamente notificado.

En la respuesta del MINEM no hay una explicación basada en la normativa nacional e internacional sobre transparencia que indique que esa información no es pública. Así como no se indican los fundamentos de por qué el público no puede acceder a esa información. Es necesario mencionar que se supo de la existencia de este documento porque se encontraba en el expediente físico del EIA en mención. De este modo, la entidad no puede asumir que los ciudadanos van a saber que es un documento interno, pues desde el momento en que se encuentra en un expediente físico, como son los expedientes de los EIA, ya es considerado como un documento público. Como lo indica el Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815 modificada por Ley N° 28496), en el artículo 7, inciso 2: "es deber de todo servidor público el ejecutar los actos del servicio de manera transparente; ello implica que dichos actos tienen carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica".

En ese sentido, las entidades evaluadoras de los EIA tienen la obligación de proporcionar la información que les sea requerida, que esté contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, y siempre que haya sido creada u obtenida por ella, o que se encuentre en su posesión o bajo su control como resultado del ejercicio de sus funciones, como lo indica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y normas conexas.

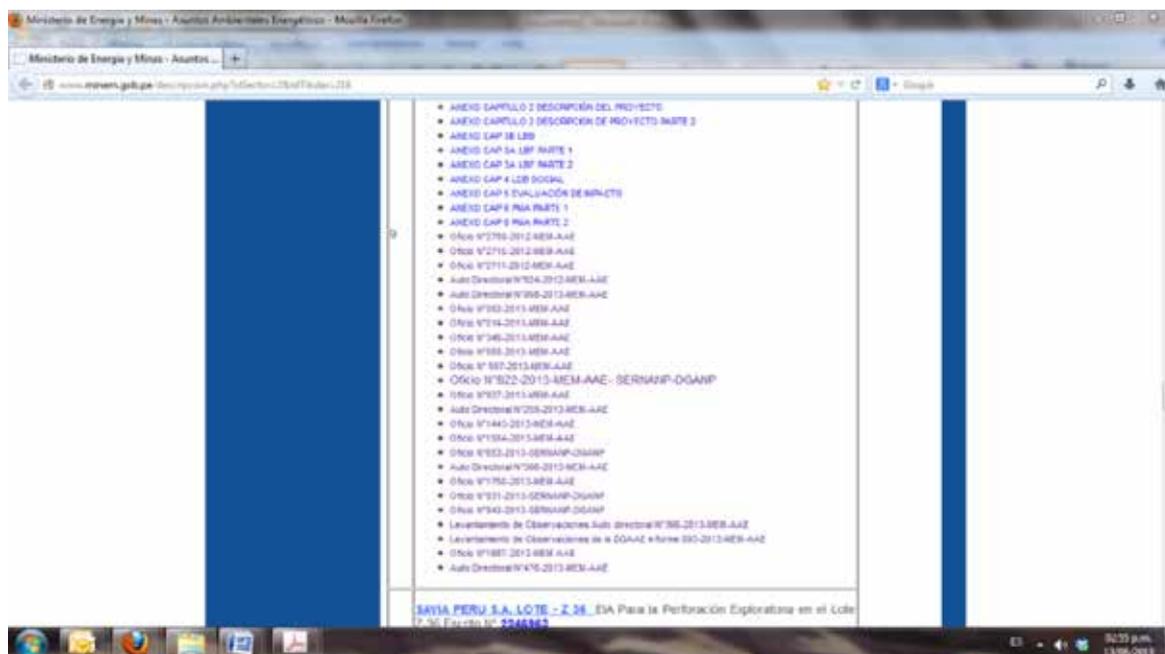
Por otro lado, respecto al seguimiento de los portales web, se ha procedido a capturar imágenes de dos documentos que estuvieron publicados un día en la web del MINEM y al siguiente día fueron retirados: el Oficio N° 1675-2011-MEM-AAE y el Oficio N° 1676-2011-MEM-AAE.

Portal web del MINEM del 12 de agosto de 2013



Fuente: Sección “estudios en evaluación” de la DGAAE en el Portal web del MINEM.

Portal web del MINEM del 13 de agosto de 2013



Fuente: Sección “estudios en evaluación” de la DGAAE en el Portal web del MINEM.

Asimismo, se ha construido el expediente en un cuadro resumen que a continuación mostraremos.

CUADRO 18: SEGUIMIENTO AL PROCESO DE EVALUACIÓN Y EXPEDIENTE DEL EIA PARA LA AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA DE EXPLORACIÓN Y DESARROLLO DEL LOTE 88 (*) ()**
EXPEDIENTE: 2246920
(AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

N°	DOCUMENTO	FECHAS		DIRIGIDO		CONTENIDO
		EMISIÓN	RECEPCIÓN	DE	A	
1	OFICIO N° 2709-2012-MEM-AAE	27 NOV 2012	06 DIC 2012	DGAAE	VMI	La DGAAE solicita al VMI Opinión Técnica al EIA, en el marco del artículo 53 del Reglamento de la Ley del SEIA. Se adjuntan 17 pioners y 01 CD que contienen el EIA.
2	OFICIO N° 2710-2012-MEM-AAE	27 NOV 2012	30 NOV 2012	DGAAE	SERNANP	La DGAAE solicita al SERNANP Opinión Técnica al EIA, en el marco del artículo 53 del Reglamento de la Ley del SEIA. Se adjuntan 17 pioners y 01 CD que contienen el EIA.
3	OFICIO N° 1675-2011-MEM-AAE	08 AGO 2011	10 AGO 2011	DGAAE	INDEPA	La DGAAE remite al INDEPA el Plan de Participación Ciudadana del EIA para la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88. Nota: Este oficio fue incluido el 12 de agosto de 2013 en la sección Estudios de Impacto Ambiental de la DGAAE en el portal web del MINEM pero luego tal oficio fue retirado el 13 de agosto de 2013.
4	OFICIO N° 1676-2011-MEM-AAE	08 AGO 2011	10 AGO 2011	DGAAE	INDEPA	La DGAAE remite al INDEPA el ToR del EIA para la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88. Nota: Este oficio fue incluido el 12 de agosto de 2013 en la sección Estudios de Impacto Ambiental de la DGAAE en el portal web del MINEM pero luego tal oficio fue retirado el 13 de agosto de 2013.
5	OFICIO N° 2711-2012-MEM-AAE	27 NOV 2012	NSP	DGAAE	ANA	La DGAAE solicita a la ANA Opinión Técnica al EIA, en el marco del artículo 53 del Reglamento de la Ley del SEIA. Se adjuntan 17 pioners y 01 CD que contienen el EIA.
6	AUTO DIRECTORAL N° 824-2012-MEM-AAE	07 DIC 2012	13 DIC 2012	DGAAE	PÚBLICO	Visto el Informe N° 196-2012-MEM-AAE/IB, del 07 de diciembre de 2012, la DGAAE emite este Auto Directoral donde se señalan 11 observaciones al Resumen Ejecutivo del EIA y se otorga 05 días calendario para su subsanación. Nota: En la revisión del expediente físico del EIA no se encontraron ni el documento que contiene el Levantamiento Observaciones elaborado por la empresa al Auto Directoral N° 824-2013-MEM-AAE, del 07 de diciembre de 2012 (que señala observaciones al Resumen Ejecutivo), ni la comunicación de la empresa donde consta la recepción por trámite documental del MINEM o de la DGAAE de este documento conteniendo el levantamiento de observaciones.

N°	DOCUMENTO	FECHAS		DIRIGIDO		CONTENIDO
		EMISIÓN	RECEPCIÓN	DE	A	
7	OFICIO N° 003-2012-MEM-AAE	03 ENE 2013	08 ENE 2013	DGAAE	LA EMPRESA	La DGAAE remite a la empresa Opinión Técnica del MINAGRI. Opinión Técnica N° 306-12-AG-DVM-DGAAA-DGAA/MTM-144792-12, del 18 de diciembre de 2012, que señala 14 observaciones al EIA y otorga 30 días calendario para subsanarlas. Tal opinión fue enviada a la DGAAE mediante Oficio N° 1553-12-AG-DVM-DGAAA-144792-12, del 18 de diciembre de 2012. Nota: El Oficio N° 1553-12-AG-DVM-DGAAA-144792-12, del 18 de diciembre de 2012, no obra en el registro físico original del trámite documentario del MINEM o de la DGAAE donde consta la recepción de dicho Oficio y de su(s) adjunto(s). Tampoco se encontró colgado en la sección Estudios de Impacto Ambiental de la DGAAE en el portal web del MINEM.
8	AUTO DIRECTORAL N° 008-2013-MEM-AAE	04 ENE 2013	14 ENE 2013	DGAAE	Público	Visto el Informe N° 003-2013-MEM-AAE/IB, del 03 de enero de 2013, la DGAAE emite el Auto Directoral, que señala nuevamente 4 observaciones al Resumen Ejecutivo del EIA y otorga 05 días calendario para su subsanación.
9	OFICIO N° 014-2013-MEM-AAE	04 ENE 2013	10 ENE 2013	DGAAE	ANA	La DGAAE reitera a la ANA la solicitud de Opinión Técnica al EIA, ya que la comunicación anterior remitida mediante Oficio N° 2711-2012-MEM-AAE, del 27 de noviembre de 2012, no fue recibida por falta de enumeración de la documentación adjunta.
10	CARTA N° PPC-MA-13-0030	14 ENE 2013	14 ENE 2013	LA EMPRESA	DGAAE	La empresa remite a la DGAAE el Levantamiento de las Observaciones al Resumen Ejecutivo del EIA. Observaciones señaladas por la DGAAE en el Auto Directoral N° 008-2013-MEM-AAE, del 04 de enero de 2013.
11	OFICIO N° 346-2013-MEM-AAE	29 ENE 2013	31 ENE 2013	DGAAE	LA EMPRESA	La DGAAE remite a la empresa el Informe N° 002-2013-MEM-AAE/IB, del 29 de enero de 2013, en el que se señala que el Resumen Ejecutivo del EIA presentado por la empresa se aprueba de acuerdo al artículo 42 de los lineamientos aprobados por R.M. N° 571-2008-MEM/DM.
12	INFORME N° PPC-13-0074 N° Ingreso 2266155	05 FEB 2013	05 FEB 2013	LA EMPRESA	DGAAE	La empresa remite la Evaluación del Resumen Ejecutivo del EIA. Entrega 06 ejemplares del Resumen Ejecutivo en español y machiguenga. (Ref. Oficio N° 346-2013-MEM-AAE del 29 de enero de 2013)
13	OFICIO N° 144-2013-SERNANP-DGANP N° Ingreso 2267015	06 FEB 2013	07 FEB 2013	SERNANP	DGAAE	El SERNANP remite a la DGAAE la Opinión Técnica N° 044-2013-SERNANP-DGANP, del 06 de febrero de 2013. Dicho documento plantea 68 observaciones al EIA.
14	OFICIO N° 550-2013-MEM-AAE	21 FEB 2013	25 FEB 2013	DGAAE	VMI	La DGAAE remite al VMI, el Resumen Ejecutivo del EIA en versiones español y machiguenga tal como lo señala el Informe N° 036-2013-MEM-AAE/IB, del 21 de febrero de 2013.

N°	DOCUMENTO	FECHAS		DIRIGIDO		CONTENIDO
		EMISIÓN	RECEPCIÓN	DE	A	
15	OFICIO N° 597-2013-MEM-AAE	27 FEB 2013	01 MAR 2013	DGAEE	LA EMPRESA	La DGAAE remite a la empresa la Opinión Técnica N° 044-2013-SERNANP-DGANP, del 06 de febrero de 2013, elaborada por el SERNANP, y otorga 30 días calendario para subsanar las 68 observaciones, según artículo 42 de la Ley del SEIA.
16	CARTA N° PPC-MA-13-0172 Expediente N° 2278811	27 MAR 2013	27 MAR 2013	LA EMPRESA	DGAEE	La empresa remite a la DGAAE el Levantamiento de las Observaciones al EIA señaladas en la Opinión Técnica N° 044-2013-SERNANP-DGANP, del 06 de febrero de 2013, elaborada por el SERNANP. (Ref. Oficio N° 597-2013-MEM-AAE, del 27 de febrero de 2013).
17	CARTA N° PPC-MA-13-2013 N° Ingreso 2282588	10 ABR 2013	10 ABR 2013	LA EMPRESA	DGAEE	La empresa remite a la DGAAE la Información Complementaria al Levantamiento de las Observaciones señaladas en la Opinión Técnica N° 044-2013-SERNANP-DGANP, del 06 de febrero de 2013.
18	OFICIO N° 937-2013-MEM-AAE	11 ABR 2013	24 ABR 2013	DGAEE	SERNANP	La DGAAE remite al SERNANP el documento con Levantamiento de Observaciones a la Opinión Técnica N° 044-2013-SERNANP-DGANP, del 06 de febrero de 2013.
19	OFICIO N° 205-2013-ANA-DGCRH N° Ingreso 2287282	29 ABR 2013	30 ABR 2013	ANA	DGAEE	La ANA remite a la DGAAE el Informe N° 024-2013-ANA-DGCRH/ZTA, del 29 de abril de 2013, donde señala 28 observaciones al EIA.
20	AUTO DIRECTORAL N° 259-2013-MEM-AAE	10 MAY 2013	13 MAY 2013	DGAEE	PÚBLICO	Vistos los Informes N° 049-2013-MEM-AAE/IB, y N° 048-2013-MEM-AAE-NAE/RCO (Análisis Legal del EIA), ambos del 09 de mayo de 2013, la DGAAE emite este Auto Directoral que señala 124 observaciones al EIA y otorga el plazo de 60 días calendario para subsanarlas. Se incluyen el Informe N° 024-2013-ANA-DGCRH/ZTA, del 29 de abril de 2013.
21	OFICIO N° 1443-2013-MEM-AAE	27 MAY 2013	29 MAY 2013	DGAEE	VMI	La DGAAE solicita al VMI que emita Opinión Técnica en el marco del D.S. N° 060-2013-PCM y le otorga un plazo de 07 días hábiles en el marco del artículo 132 de la Ley N° 27447.
22	CARTA PPC-MA-13-0269 N° Ingreso 2295200	28 MAY 2013	30 MAY 2013	LA EMPRESA	DGAEE	La empresa remite a la DGAAE el Levantamiento de las Observaciones al EIA planteadas en el Auto Directoral N° 259-2013-MEM-AAE, del 10 de mayo de 2013, emitido por la DGAAE. Este documento también es remitido a la ANA, el 03 de junio de 2013. Anexos del documento: Informe N° 049-2013-MEM-AAE/IB, Informe N° 048-2013-MEM-AAE-NAE/RCO, ambos del 09 de mayo de 2013, y el Informe N° 024-2013-ANA-DGCRH/ZTA, del 29 de abril de 2013.
23	OFICIO N° 1504-2013-MEM-AAE	31 MAY 2013	04 JUN 2013	DGAEE	ANA	La DGAAE remite a la ANA la CARTA PPC-MA-13-0269 con el Levantamiento de Observaciones elaborado por la empresa en respuesta al Informe Técnico N° 024-2013-ANA/DGCRH/ZTA, del 24 de abril de 2013. La DGAAE indica a la ANA que la evaluación de este documento de Levantamiento de Observaciones se ampara en artículo 53 del Reglamento de la Ley del SEIA.

N°	DOCUMENTO	FECHAS		DIRIGIDO		CONTENIDO
		EMISIÓN	RECEPCIÓN	DE	A	
24	OFICIO N° 653-2013-SERNANP-DGANP N° Ingreso 2297407	05 JUN 2013	06 JUN 2013	SERNANP	DGAEE	El SERNANP remite a la DGAAE la Opinión Técnica N° 181-2013-SERNANP-DGANP, del 04 de junio de 2013, donde señala 21 observaciones al EIA.
25	OFICIO N° 284-2013-DGIDP/VMI/MC N° Ingreso 2298055	07 JUN 2013	07 JUN 2013	VMI	DGAEE	El VMI remite a la DGAAE su respuesta al Oficio N° 1443-2013-MEM/AEE, del 27 de mayo de 2013, indicando que para emitir la Opinión Técnica necesita realizar un arduo trabajo de campo. El Oficio N° 284-2013-DGIDP/VMI/MC cita en su texto los documentos: Informe N° 130-2012-INDEPA-OPD-DCPI-PIACI, Informe N° 23-2013-INDEPA-OT-PIACI/LDS, Informe N° 012-GMRC-RSLLC-MINSA-2013 y Oficio N° 088-2013/VMI/MC; los que sin embargo no se adjuntan al oficio.
26	CARTA N° PPC-MA-13-0291 N° Ingreso 2298117	07 JUN 2013	07 JUN 2013	LA EMPRESA	DGAEE	La empresa remite a la DGAAE los cargos de entrega a comunidades y autoridades locales del documento con el Levantamiento de Observaciones donde da respuesta al Informe N° 024-2013-ANA-DGCRH/ZTA, del 29 de abril de 2013. La entrega de este documento, según los cargos, fue realizada a los representantes de las comunidades nativas de Cashiriari, Segakiato, Ticumpinia, la DREM Cusco, la Municipalidad de la Convención y la Municipalidad de Echarati.
27	CARTA PPC-MA-13-0290 N° Ingreso 2299539	07 JUN 2013	11 JUN 2013	LA EMPRESA	DGAEE	La empresa remite a la DGAAE los cargos de entrega a comunidades y autoridades locales del Levantamiento de Observaciones, en respuesta a los Informes N° 049-2013-MEM-AAE/IB y N° 048-2013-MEM-AAE-AAE-NAE/RCO, ambos del 09 de mayo de 2013. La entrega de este documento, según los cargos, fue realizada a los representantes de las comunidades nativas de Cashiriari, Segakiato, Ticumpinia, la DREM Cusco, la Municipalidad de la Convención y la Municipalidad de Echarati.
28	CARTA N° PPC-MA-13-0312 N° Ingreso 2301756	18 JUN 2013	19 JUN 2013	LA EMPRESA	DGAEE	La empresa remite a la DGAAE el Levantamiento de Observaciones, en respuesta a la Opinión Técnica N° 181-2013-SERNANP-DGANP, del 05 de junio de 2013.
29	AUTODIRECTORAL N° 366-2013-MEM-AAE	25 JUN 2013	02 JUL 2013	DGAEE	PÚBLICO	Visto el Informe N° 093-2013-MEM-AAE/IB, del 24 de junio de 2013, la DGAAE emite este Auto Directoral que señala 38 observaciones al EIA y otorga un plazo de 15 días calendario para su subsanación.
30	OFICIO N° 1750-2013-MEM-AAE	25 JUN 2013	01 JUL 2013	DGAEE	SERNANP	La DGAAE remite al SERNANP la CARTA N° PPC-MA-13-0312 con el Levantamiento de Observaciones elaborado por la empresa en respuesta a la Opinión Técnica N° 181-2013-SERNANP-DGANP, del 04 de junio de 2013. La DGAAE indica que se ampara en el D.S. N° 060-2013-PCM y otorga 03 días hábiles para recibir la nueva Opinión Técnica.

N°	DOCUMENTO	FECHAS		DIRIGIDO		CONTENIDO
		EMISIÓN	RECEPCIÓN	DE	A	
31	CARTA PPC-MA-13-0341 N° Ingreso 2310088	05 JUL 2013	08 JUL 2013	LA EMPRESA	DGAAE	La empresa remite a la DGAAE el Levantamiento de las Observaciones señaladas en el Auto Directoral N° 366-2013-MEM-AAE, del 25 de junio de 2013.
32	CARTA N° PPC-MA-13-0353 N° Ingreso 2312006	11 JUL 2013	11 JUL 2013	LA EMPRESA	DGAAE	La empresa remite a la DGAAE el Levantamiento de Observaciones en respuesta al Auto Directoral N° 366-2013-MEM-AAE, del 25 de junio de 2013, elaborado por la DGAAE. En esta carta responde a la Observación 88 incluyendo (a diferencia de la CARTA PPC-MA-13-0341) el formato de ingreso de información complementaria (Ref: Informe N° 049-2013-MEM-AAE/IB, del 09 de mayo de 2013)
33	OFICIO N°822-2013-SERNANP-DGANP N° Ingreso 2311808	11 JUL 2013	11 JUL 2013	SERNANP	DGAAE	El SERNANP remite a la DGAAE la Opinión Técnica N° 234-2013-SERNANP-DGANP, del 10 de julio de 2013, donde reitera la necesidad de subsanar las observaciones 4, 45 y 50.
34	CARTA N° PPC-MA-13-0357 N° Ingreso 2312202	12 JUL 2013	12 JUL 2013	LA EMPRESA	DGAAE	La empresa remite a la DGAAE información complementaria al EIA, en relación a la Opinión Técnica N° 181-SERNANP-DGANP, del 04 de junio de 2013, información vinculada solo a las observaciones 4, 45, 50. Anexos: Mapa de muestreo hidrobiológico sub proyecto línea de conducción Zona 1, Zona 2, San Martín Norte. Nota: En la verificación del expediente no se encontró la comunicación de la DGAAE hacia el SERNANP por la cual la DGAAE envía a SERNANP la CARTA N° PPC-MA-13-0357 con la Información Complementaria elaborada por la empresa, en referencia a la Opinión Técnica N° 181-SERNANP-DGANP, del 04 de junio de 2013.
35	RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 005-2013-VMI-MC	12 JUL 2013		VMI	NO SE NOTIFICÓ	El VMI aprueba la opinión técnica contenida en el Informe N° 004-2013-DGPI/VMI/MC de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, donde se señalan 83 observaciones al EIA, del 11 de julio de 2013 que a su vez hace suyo el Informe N° 001-2013-LPA-LFTE-NPG-RRG-VDG-DGPI/VMI/MC: Informe técnico sobre EIA de la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88, también del 11 de julio de 2013. La resolución colgada en la página Web incluye adjuntos ambos informes. Nota: La R.V. N° 005-2013-VMI-MC, del 12 de julio de 2013, fue publicada en el portal web del MINCU, el 15 de julio de 2013, y retirada un día después de dicho portal. Esta R.V. nunca fue notificada a la DGAAE

N°	DOCUMENTO	FECHAS		DIRIGIDO		CONTENIDO
		EMISIÓN	RECEPCIÓN	DE	A	
36	OFICIO N° 831-2013-SERNANP-DGANP N° Ingreso 2312296	12 JUL 2013	12 JUL 2013	SERNANP	DGAAE	<p>El SERNANP remite a la DGAAE el OFICIO N° 831-2013-SERNANP-DGANP, mediante el cual desestiman las 3 Observaciones emitidas en la Opinión Técnica N° 234-2013-SERNANP-DGANP, del 12 de julio de 2013.</p> <p>Se emite por segunda vez dicha Opinión Técnica con el mismo número, pero en esta ocasión con fecha del 12 de julio de 2013, donde en su texto únicamente se señalan 17 compromisos, 01 recomendación y otorga opinión favorable al EIA.</p> <p>Nota: La Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas del SERNANP refiere que la versión anterior de la Opinión Técnica N° 234-2013-SERNANP-DGANP, del 10 de julio de 2013, fue remitida por error involuntario en la fecha señalada, y con ello, solicita su desestimación mediante Oficio N° 831-2013-SERNANP-DGANP.</p>
37	OFICIO N° 843-2013-SERNANP-DGANP N° Ingreso 2313407	16 JUL 2013	18 JUL 2013	SERNANP	DGAAE	<p>El SERNANP remite a la DGAAE este oficio que reafirma Opinión Técnica N° 234-2013-SERNANP-DGANP, del 12 de julio de 2013, donde señala Opinión Previa Técnica Favorable al EIA (Ref: Oficio N° 831-2013-SERNANP-DGANP del 12 de julio de 2013).</p>
38	OFICIO N° 1987-2013-MEM-AAE N° Ingreso 029389-2013	19 JUL 2013	19 JUL 2013	DGAAE	VMI	<p>La DGAAE remite al VMI Levantamiento Observaciones elaboradas por la empresa y Opiniones Técnicas de la ANA, MINAG, SERNANP. Además, se solicita Opinión Técnica al VMI.</p> <p>Anexa la siguiente información: Escrito N° 2278811 del 27 de marzo de 2013; Escrito N° 2295200 del 30 mayo de 2013; Escrito N° 2301756 del 19 de junio de 2013; Escrito N° 2310088 del 08 de julio de 2013; Escrito N° 2311808 del 11 de julio de 2013; Escrito N° 2313407 del 18 de julio de 2013.</p>
39	RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 007-2013-VMI-MC	19 JUL 2013		VMI	PÚBLICO	<p>El VMI emite la R.V. N° 007-2013-VMI-MC que deja sin efecto la R.V. N° 005-2013-VMI-MC, del 12 de julio de 2013, donde se señalaba 83 observaciones el EIA, documento que hacía referencia al Informe N° 377-2013-OGAJ-SG/MC, Memorándum N° 210-2013-VMI-MC, e Informe N° 05-2013-DGPI-VMI-MC, los tres documentos con fecha del 19 de julio de 2013.</p> <p>Nota: La R.V. N° 007-2013-VMI-MC, de fecha 19 de julio de 2013, recién se hizo pública en el portal web del VMI el 08 de agosto de 2013, tres semanas después de haberse emitido. Y argumentó que dejó sin efecto la R.V. N° 005-2013-VMI-MC, del 12 de julio de 2013, porque la DGAAE le remitió el Oficio N° 1987-2013-MEM-AAE, el mismo día 19 de julio de 2013, adjuntando 09 pioners, 02 folios y 01 CD que contienen las observaciones al EIA formuladas por la DGAAE, el MINAGRI, la ANA y el SERNANP. Además, esta R.V. no fue notificada a la DGAAE.</p> <p>Hasta el 30 de setiembre de 2013 esta R.V. no se encontraba en el expediente que se ubica en los archivos de la DGAAE, ni en la sección Estudios de Impacto Ambiental de la DGAAE en el portal web del MINEM, donde se listan y cuelgan los EIA en proceso de evaluación y los documentos que forman parte de dichos expedientes.</p>

N°	DOCUMENTO	FECHAS		DIRIGIDO		CONTENIDO
		EMISIÓN	RECEPCIÓN	DE	A	
40	AUTO DIRECTORAL N° 476-2013-MEM-AAE	06 AGO 2013	07 AGO 2013	DGAEE	PÚBLICO	Visto el Informe N° 119-2013-MEM-AAE/IB/MSB/GCP/MMR/MS, del 05 de agosto de 2013, la DGAAE emite este Auto Directoral que señala 12 Observaciones al EIA y otorga un plazo de 03 días calendario para subsanarlas.
41	CARTA N° PPC-MA-13-0382 N° Ingreso 2318768	08 AGO 2013	09 AGO 2013	LA EMPRESA	DGAEE	La empresa remite a la DGAAE información complementaria como respuesta al Informe Técnico N° 024-2013-ANA/DGCRH/ZTA, del 29 de abril de 2013, referido a la evaluación realizada por la ANA al EIA.
42	CARTA N° PPC-MA-13-0385 N° Ingreso 2319549	12 AGO 2013	12 AGO 2013	LA EMPRESA	DGAEE	La empresa remite a la DGAAE el Levantamiento Observaciones en respuesta al Auto Directoral N° 476-2013-MEM-AAE, del 06 de agosto de 2013.
43	CARTA N° PPC-MA-13-0388 N° Ingreso 2319628	12 AGO 2013	12 AGO 2013	LA EMPRESA	DGAEE	La empresa remite a la DGAAE el documento: Aclaración de Información Complementaria que responde al Informe Técnico N° 024-2013-ANA/DGCRH/ZTA, del 29 de abril de 2013, sobre evaluación de EIA del Lote 88. Se adjuntan 02 mapas y 01 CD. Con este documento la empresa rectifica la información que envió mediante CARTA N° PPC-MA-13-0382, del 08 de agosto de 2013, indicando que 02 mapas fueron enviados de manera involuntaria y que no corresponden al último Levantamiento de Observaciones al Informe Técnico N° 024-2013-ANA/DGCRH/ZTA, del 29 de abril de 2013.
44	OFICIO N° 2233-2013-MEM/AAE	13 AGO 2013	14 AGO 2013	DGAEE	ANA	La DGAAE remite a la ANA la CARTA N° PPC-MA-13-0385 con información complementaria elaborada por la empresa en referencia al Informe Técnico N° 024-2013-ANA/DGCRH/ZTA, del 29 de abril de 2013.
45	OFICIO N° 2274-2013-MEM/AAE	14 AGO 2013	15 AGO 2013	DGAEE	ANA	La DGAAE remite a la ANA la CARTA N° PPC-MA-13-0388 con la información complementaria elaborada por la empresa en referencia a la respuesta al Informe Técnico N° 024-2013-ANA/DGCRH/ZTA del 29 de abril de 2013. Se adjuntan 02 mapas y 01 CD.
46	CARTA N° PPC-MA-13-0440 N° Ingreso 2323626	02 SET 2013	02 SET 2013	LA EMPRESA	DGAEE	La empresa remite a la DGAAE información complementaria que corrige y aclara el Levantamiento de Observaciones al EIA, en respuesta al Informe Técnico N° 024-2013-ANA/DGCRH/ZTA, del 29 de abril de 2013. Se adjunta 01 planilla con 66 páginas y 01 CD.

N°	DOCUMENTO	FECHAS		DIRIGIDO		CONTENIDO
		EMISIÓN	RECEPCIÓN	DE	A	
47	OFICIO N°2476-2013-MEM/AEE	04 SET 2013	05 SET 2013	DGAAE	ANA	La DGAAE remite a la ANA la CARTA N° PPC-MA-13-0440 con información complementaria, elaborada por la empresa, que corrige y aclara el Levantamiento de Observaciones al EIA en respuesta al Informe Técnico N° 024-2013-ANA/DGCRH/ZTA, del 29 de abril de 2013. Se adjunta 01 pinner con 66 páginas y 01 CD.
48	OFICIO N° 537-2013-ANA-DGCRH N° Ingreso 2326783	05 SET 2013	11 SET 2013	ANA	DGAAE	La ANA remite a la DGAAE el Informe Técnico N°026-2013-ANA-DGCRH/MAQM, del 04 de setiembre de 2013, por el cual se emite Opinión Previa Favorable al EIA. Aprueba el levantamiento de las 28 observaciones señaladas en el Informe Técnico N° 024-2013-ANA/DGCRH/ZTA, del 29 de abril de 2013.

Elaboración: Diego Antonio Saavedra.

(*) Para la elaboración del presente cuadro se revisó la información obrante en el expediente físico del EIA que se encuentra en la DGAAE, en la sección Estudios de Impacto Ambiental de la DGAAE del portal web del MINEM (sección del portal donde se listan y cuelgan los EIA en proceso de evaluación y los documentos que forman parte de dichos expedientes en evaluación (Ver <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=2&idTitular=218>), el Trámite Documentario – Hoja Trámite del MINEM (Ver http://intranet2.minem.gob.pe/memintranet/tramite2/Hoja_Tramite/TRA_Hoja_Tramitee.asp?nro_exp=2246920&tipo=W) y en los portales Web del IMINCU, SERNANP y ANA.

(**) Los documentos citados obran en el expediente físico y en la sección Estudios de Impacto Ambiental de la DGAAE del portal web del MINEM, salvo Precisión contraria realizada en la columna "Contenido".

(***) En ese apartado se incluye la acotación "Nota" donde se señalan precisiones relevantes vinculadas a la transparencia del trámite administrativo del proceso de evaluación del EIA.

NSP: No se precisa.

Finalmente, en cuanto a las certificaciones ambientales otorgadas por el MINEM, no se tiene un registro de ellas en el portal web del MINEM. En ese sentido, un registro histórico de las certificaciones otorgadas sería una iniciativa interesante para fortalecer la transparencia y acceso a la información en el sector.

Transparencia para coordinación

La coordinación se origina en la etapa previa, durante la elaboración y evaluación de los EIA y luego de la aprobación de estos. Así, en este principio se ha considerado evaluar la transparencia en: (i) implementación de mecanismos de coordinación intersectorial; (ii) implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental, e (iii) implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas.

En cuanto al primer indicador, implementación de mecanismos de coordinación intersectorial, se cuenta con normativa específica que indica que las entidades deben cumplir. En el caso del Lote 88 se ha visualizado límites y ausencias en los espacios de coordinación, así como el poco conocimiento público de estos. Así, algunas opiniones técnicas vinculantes como resultado de la coordinación intersectorial, se han dejado sin efecto por obstaculizar el proceso de aprobación del EIA. Por ello, el resultado sobre la transparencia en este indicador ha sido negativo.

En el caso del mecanismo de coordinación con la ANA, la emisión de su opinión técnica favorable está prevista en el artículo 82 de Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338), cuyo desarrollo al detalle se plantea en la Resolución Jefatural N° 106-2011-ANA. En esta Resolución se regula el procedimiento para la opinión técnica que debe emitir el ANA en los procedimientos de evaluación de los EIA relacionados con los recursos hídricos. Además, ANA también emite opinión técnica respecto de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental y demás instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA, de ser requerido.

Los EIA requieren opinión técnica de la ANA: (i) cuando se trate de proyectos de inversión señalados en el Anexo II del Reglamento de la Ley del SEIA (D.S. N° 019-2009-MINAM); (ii) cuando se trate de proyectos adyacentes a cuerpos de agua superficiales y subterráneos; (iii) cuando se proyecte captar directamente el recurso hídrico; (iv) cuando se proyecte verter a cuerpos de aguas continentales o marino-costeros, y (e) cuando se proyecte realizar embalses o alterar cauces.

Cuando la autoridad sectorial competente considere necesaria la opinión técnica de la ANA en la evaluación de las solicitudes de clasificación a las que hace referencia el artículo 44 del D.S. N° 019-2009-MINAM, esta será emitida en un plazo no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la recepción del mencionado requerimiento:

Artículo 44°.- Opiniones técnicas

Para la evaluación de la Solicitud de Clasificación y sin perjuicio de los plazos establecidos, cuando así lo requiera, la Autoridad Competente podrá solicitar la opinión técnica de otras autoridades la misma que se tendrá en consideración al momento de formular la Resolución. En el informe que sustenta la Resolución debe darse cuenta de estas opiniones así como de su acogimiento o de las razones por las cuales no fueron consideradas.

En caso que los proyectos o actividades se localicen al interior de un área natural protegida o en su correspondiente zona de amortiguamiento, la Autoridad Competente debe solicitar opinión técnica sobre los Términos de Referencia al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP. Asimismo, para aquellos proyectos relacionados con el recurso hídrico, se debe solicitar opinión técnica sobre los Términos de Referencia a la Autoridad Nacional del Agua – ANA.

Sin embargo, la ANA todavía tiene serias deficiencias en cuanto al número de personal que evalúa los EIA, así como en su proceso de acceso a la información interno. Por ejemplo, el 08 de noviembre de 2012, mediante CUT 65768, se ingresó la Carta N° 427-2012-DAR/SI en donde se solicitaba información y opiniones técnicas hechas por ANA al Proyecto de Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo en el Lote 88, pero esta no fue respondida.

En el caso de la coordinación con SERNANP, la emisión de su opinión técnica previa favorable es de acuerdo al artículo 28 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 26834) y el artículo 116 de su Reglamento (D.S. N° 038-2001-AG modificado por el D.S. N° 003-2011-MINAM). La cual consiste en una evaluación del contenido del instrumento de gestión ambiental correspondiente a una actividad, obra o proyecto específico a realizarse al interior de un ANP de administración nacional, de su Zona de Amortiguamiento o de un Área de Conservación Regional, con el fin de pronunciarse sobre su viabilidad

ambiental, en virtud de los aspectos técnicos y legales correspondientes a la gestión del ANP. En el caso del Lote 88, emite opinión técnica sobre la Zona de Amortiguamiento del Parque del Manu, que es la RTKNN.

Respecto a la coordinación con el VMI, en virtud de la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (D.S. Nº 001-2012-MC), que modifica el artículo 35 del Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (D.S. Nº 008-2007-MINDES), se indica que el VMI emite una opinión técnica vinculante sobre los EIA en los proyectos de aprovechamiento de recursos naturales.

Asimismo, el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (D.S. Nº 015-2006-EM) muestra otra medida de coordinación para el VMI:

Artículo 61°.- El Plan de Contingencia contendrá información sobre lo siguiente:

a. Las medidas que deberá ejecutar el Titular en caso de producirse derrames, fugas, escapes, explosiones, accidentes, incendios, evacuaciones, desastres naturales y presencia de poblaciones en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial. La metodología de Contingencias para el contacto con estas poblaciones deberá seguir los lineamientos del Protocolo de Relacionamento con Pueblos en Aislamiento, elaborado por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA o el que lo modifique o sustituya¹⁹⁵.

En la sesión del 16 de abril de 2013 de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología - CPAAAAE del Congreso de la República fueron invitados los ministros de Cultura, de Energía y Minas y de Relaciones Exteriores para que respondan preguntas de los congresistas sobre la situación de la RTKNN, las ampliaciones del Lote 88 y la carta enviada por el CERD. Extrañó que el VMI haya adelantado opinión, indicando que: “no tenemos ninguna actividad que pudiera afectar a los pueblos indígenas en aislamiento en estos momentos; por lo tanto, no hay que suspender nada porque simplemente no hay ninguna actividad de esa naturaleza” (CPAAAAE 2013). A pesar que su sector no había emitido aún la opinión técnica sobre los posibles impactos del proyecto¹⁹⁶.

En tal sesión, las autoridades afirmaron que se seguirá con la ampliación de operaciones en el Lote 88 porque no hay ninguna norma que lo impida. Estas declaraciones son preocupantes, pues todavía no se generaban las coordinaciones necesarias para proteger a los pueblos indígenas que se encuentran vulnerables en la RTKNN, cuya situación se agrava con la falta de protocolos, instrumentos y medidas de protección por el VMI. Documentos que debieron ser útiles para el proceso de evaluación del EIA en el Lote 88.

En el caso de las coordinaciones relevantes que hizo el MINEM, 19 de julio de 2013 la DGAAE envió al VMI nueva información (ocho tomos) que brinda mayores detalles sobre el EIA, pues hasta el momento no había notificado su opinión técnica vinculante. Además, remitió las opiniones técnicas elaboradas por el MINAGRI, la ANA y el SERNANP¹⁹⁷. Es necesario indicar que en todo el proceso de evaluación de este EIA no se ha enviado a las demás autoridades competentes de emitir sus opiniones respectivas las evaluaciones de los otros sectores. El envío de estos tomos al MINCU con opiniones técnicas del MINAGRI, ANA y SERNANP se implementó por única vez en este proceso de evaluación ambiental. En ese sentido, aún son deficientes los mecanismos de coordinación en cuanto a la protección de derechos de pueblos indígenas.

Sobre el segundo y tercer indicador, implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental e implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas, estos solo se realizan a través de los talleres participativos y audiencias públicas en la evaluación de los EIA. En el caso del Lote 88, a pesar de que se han originado iniciativas de la sociedad civil para enviar recomendaciones y solicitud de reuniones informativas, estas en varios casos han sido denegadas. Además, no es posible conocer la información concerniente a la coordinación con estos actores mediante web sino a través de la lectura de los mismos expedientes físicos. Por lo cual, el resultado de estos indicadores es parcial en cuanto a la promoción de la transparencia. Por ejemplo, para el presente Diagnóstico se envió la Carta Nº 462-2013-DAR/GSAI a la DGAAE para recabar mayor información respecto de los mecanismos de transparencia en los procesos de evaluación de EIA, pero esta carta no fue respondida.

195 No se tiene a la fecha estos protocolos oficiales de relacionamiento.

196 Ver: <http://veronikamendoza.blogspot.com/2013/03/camisea-e-indigenas-aislados.html>.

197 Ver: https://ia601903.us.archive.org/9/items/ComunicadoMinisterioCultura/Comunicado_Ministerio_Cultura.pdf, <http://servindi.org/actualidad/91640>, <http://www.cultura.gob.pe/comunicacion/noticia/opinion-tecnica-del-ministerio-de-cultura-sobre-el-estudio-de-impacto-ambiental> y <http://elcomercio.pe/actualidad/1614876/noticia-ministerio-cultura-dice-que-no-hay-problemas-informe-sobre-lote-88>.

De este modo, la coordinación intergubernamental y con otros actores relevantes se origina en la etapa previa, durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales y luego de la aprobación de estos. En dichas etapas se realizan los talleres y las audiencias públicas, sus convocatorias se efectúan considerando a la población involucrada y debe hacerse a través de los mecanismos idóneos, en cada caso, que permitan la mayor difusión posible. Asimismo, se cursan invitaciones a autoridades regionales, locales, comunales e instituciones representativas.

Sobre ello, el 17 de julio de 2013 la CNDDHH envió una carta al presidente Ollanta Humala en relación con los sucesos de falta de transparencia en el proceso de evaluación del EIA para la ampliación de exploración y desarrollo en el Lote 88 y las afectaciones que generaría su aprobación¹⁹⁸. El 1 de agosto de 2013, diversas organizaciones de la sociedad civil se pronunciaron ante la próxima aprobación de dicho EIA y solicitaron al Estado peruano que apruebe urgentemente instrumentos para la protección de los pueblos indígenas de la RTKNN¹⁹⁹.

Transparencia para la participación

La presente área de análisis se ha evaluado en base a los avances en cuanto a la transparencia y acceso a la información en el indicador de mecanismos oficiales de participación ciudadana. El resultado de este indicador en el proceso de evaluación del EIA del Lote 88 es parcial, pues a pesar de que se han empleado los mecanismos de participación, consideramos que los aportes y puntos de vista brindados por la población en los espacios participativos no han sido considerados.

La participación ciudadana es un proceso público que tiene por finalidad poner a disposición de la población involucrada en las áreas en donde se van a generar los proyectos la información oportuna y adecuada respecto de las actividades de hidrocarburos proyectadas o en ejecución, así como recoger observaciones y aportes respecto de las actividades para la toma de decisiones de la autoridad competente en los procedimientos administrativos a su cargo.

El artículo 15 del Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades de Hidrocarburos (D.S. N° 012-2008-EM), establece que el PPC se presenta a la DGAAE, conjuntamente con los TdR del EIA para ser evaluado, y de ser el caso, aprobarlo. Los artículos 13 y 14 del D.S. N° 012-2008-EM establecen que el PPC deberá ser ejecutado durante la etapa de elaboración y evaluación de los estudios ambientales; asimismo, establecen el contenido del citado plan.

Las etapas del proceso de participación ciudadana en EIA comprenden las siguientes: (i) antes y durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales, y (ii) luego de la aprobación de los estudios ambientales. De acuerdo al numeral 2 del artículo 10 del D.S. N° 012-2008-EM los mecanismos de participación ciudadana aplicables a los proyectos de actividades de hidrocarburos son los siguientes: (i) evento presencial; (ii) taller participativo; (iii) audiencia pública; (iv) buzón de sugerencias; (v) visitas guiadas; (vi) equipo de promotores; (vii) oficina de información, y (viii) otros mecanismos de participación ciudadana. El artículo 11 del D.S. N° 012-2008-EM señala como mecanismos obligatorios a los talleres informativos y audiencias públicas y los artículos 10.2 y 14 de la misma norma, señalan indican como mecanismos complementarios al buzón de sugerencias, visitas guiadas, entre otros.

Los talleres informativos y las audiencias públicas son exclusivamente para el proceso de evaluación de un instrumento de gestión ambiental. La convocatoria para ellos debe efectuarse considerando a la población involucrada, a través de los mecanismos idóneos en cada caso, que permitan la mayor difusión posible. En ese sentido, se cursan invitaciones a autoridades regionales, locales, comunales e instituciones representativas, consideradas como mecanismos de participación con esos actores.

Los talleres informativos se realizan antes, durante y después de presentado el EIA de acuerdo con el PPC (artículo 43.2 de la R.M. N° 571-2008-EM). En estos se informa a los grupos de interés, se recogen sus observaciones y preocupaciones

198 Ver: http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_109/carta_cndh.pdf.

199 Las instituciones que firmaron el pronunciamiento son las siguientes: Asociación Amazónicas por la Amazonía - AMPA, Asociación Pro Derechos Humanos - APRODEH, Asociación Servicios Educativos Rurales - SER, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica - CAAAP, Centro de Derechos y Desarrollo - CEDAL, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO, Centro Latino Americano de Ecología Social - CLAES, Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES, Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia - CSA, Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico - CEDIA, CooperAcción. Acción Solidaria para el Desarrollo, Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR, Fórum Solidaridad Perú - FSP, Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz - FEDEPAZ, Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible - GRUFIDES, Instituto de Defensa Legal - IDL, MUQUI Red de Propuesta y Acción, Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE, Servicios en Comunicación Intercultural-SERVINDI. Ver: http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_110/pronunciamiento_eia_camisea.pdf.

(artículo 13.1 del D.S. N° 012-2008-EM). El artículo 43 de los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos (R.M. N° 571-2008-MEM/DM), establece que la realización de los talleres informativos para los EIA antes y después de presentado el estudio ambiental estarán a cargo de la DGAAE. En el caso del taller realizado durante la elaboración del EIA, estará a cargo de la misma empresa. Sin embargo, para el caso de lotes en cuyas áreas se estén desarrollando actividades de hidrocarburos, así como para el caso de ampliación de refinerías y ductos que no impliquen nuevas áreas, el titular no está obligado a realizar la primera ronda de talleres. En el presente caso, la empresa Pluspetrol ya había realizado la primera ronda de talleres en el Lote 88 cuando inició sus operaciones hace diez años.

En cambio la audiencia pública es un acto público dirigido por un representante de la DGAAE, en el cual se presenta el estudio ambiental finalizado, después de su presentación a la DGAAE y antes de su aprobación (artículo 40.3 de la R.M. N° 571-2008-EM); donde se registran las observaciones y sugerencias de los participantes, con la finalidad de incluirlas en la evaluación del EIA (artículo 13.2 del D.S. N° 012-2008-EM).

Como sociedad civil, se utilizó el mecanismo de solicitudes de cita para la lectura de expedientes como parte de mecanismos de participación ciudadana²⁰⁰. A partir de enero de 2013 se procedió a solicitar lectura de expediente del EIA todos los meses²⁰¹. Así, mediante el seguimiento de lectura de expediente, se pudo conocer que el 29 de octubre de 2012, Pluspetrol presenta a la DGAAE las Actas de los Talleres Informativos de los días 23, 24 y 25 de octubre de 2012 desarrollados en las comunidades nativas Segakiato, Cashiriari y Ticumpinia, adjuntando los formularios de preguntas y listas de asistencia (información ingresada al MINEM mediante Escrito N° 2240068). También se efectuaron talleres informativos los días 26, 27 y 28 febrero de 2013 en las comunidades nativas Segakiato, Cashiriari y Ticumpinia. El 21 de febrero de 2013 se publicó en el diario *El Peruano* que la Audiencia Pública se realizaría el 15 de marzo de 2013 en la comunidad de Segakiato, fecha en la que termina el proceso participativo del EIA²⁰².

Un documento importante que no está accesible en el portal web del MINEM es el Acta de la Audiencia Pública, documento que contiene información relevante para alertar sobre la protección de los pueblos indígenas en la RTKNN²⁰³.

- 200 El 26 de septiembre de 2012 se ingresó a la DGAAE la Carta N° 390-2012-DAR/SI solicitando información y cita para la lectura del expediente del EIA en el Lote 88. El 10 de octubre de 2012 mediante Oficio N° 2255-2012-MEM/AAE la DGAAE nos indica una cita era para el día 11 de octubre de 2012 a las 10 am. Observamos error en la respuesta porque se pensaba que se estaba pidiendo lectura del expediente de San Martín Este, por lo que realizamos otra carta de respuesta ingresada el 28 de noviembre de 2012, a través de la Carta N° 481-2012-DAR/SI, donde se volvió a detallar el EIA solicitado. Previa comunicación telefónica la DGAAE otorgó fecha de lectura del expediente para el día 12 de diciembre de 2012 a las 9 am. Mediante Oficio N° 2903-2012-MEM/AA, recibido el 02 de enero de 2013, se regulariza el proceso y se nos otorga cita para el 26 diciembre de 2012; sin embargo, previa coordinación telefónica se nos otorga cita para el 08 de enero de 2013. El 12 de diciembre de 2012 se envió una Carta N° 485-2012-DAR/SI a la DGAAE, solicitando acceso a la información pública y que se nos proporcione copia de todo el N° de Expediente PPC-11/ PPC-18 con Escrito N° 2092585, que contiene VI Tomos. Sobre el Proyecto de Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo en el Lote 88.
- 201 Lecturas de expedientes solicitadas a través de la Carta N° 94-2013-DAR/SI recepcionada por MINEM con Registro N° 2276496 en fecha 19 de marzo de 2013, Carta N° 180-2013-DAR/GSAI recepcionada por MINEM con Registro N° 2286021 en fecha 24 de abril de 2013, Carta N° 286-2013-DAR/GSAI recepcionada por MINEM con N° Registro 2297891 en fecha 07 de junio de 2013, Carta N° 344-2013-DAR/GSAI, recepcionada por MINEM con Registro N° 2310606 en fecha 09 de julio de 2013, Carta N° 418-2013-DAR/GSAI, recepcionada por MINEM con N° Registro 2313495 en fecha 18 de julio de 2013.
- 202 Las actas de los primeros talleres realizados en octubre de 2012 fueron elaboradas y presentadas por Pluspetrol. En estos talleres se recomendó que asistieran autoridades del INDEPA. Por ello, en los segundos talleres de febrero de 2013 asistió una persona en representación del VMI. En el proceso de revisión del expediente del EIA, se ha registrado que las cartas de aprobación de los talleres participativos de las comunidades Cashiriari, Segakiato y Ticumpinia tiene la peculiaridad de ser homogéneas, contar con el mismo formato a computadora y tener un mismo estilo de sello. Asimismo, estas cartas y las actas de los talleres con las firmas de los asistentes se encuentran en copias, mas no en originales. Asimismo, causa extrañeza que las firmas de las listas de asistencia sean de rasgos similares. Todos estos documentos se encuentran en castellano y ninguno en matsigenka. A partir de la lectura de expediente del EIA del Lote 88 (Expediente N° EIA-12/H-0010 identificado con Escrito N° 2246920) del 05 de abril de 2013 (cita solicitada mediante Carta N° 94-2013-DAR/SI recibida por MINEM con Registro N° 2276496 en fecha 19 de marzo de 2013) y los días 10, 17, 24 y 31 de mayo de 2013 (citas solicitadas mediante Carta N° 180-2013-DAR/GSAI recibida por MINEM con Registro N° 2286021 en fecha 24 de marzo de 2013 y la respectiva respuesta mediante Oficio N° 1118-2013-MEM/AAE de fecha 02 de mayo de 2013, recibido el 06 de mayo de 2013).
- 203 Según el Acta de la Audiencia Pública, los pobladores de Marankeato han solicitado DNI, debido a que la empresa señala que es necesario tener ese documento para acceder a contratos de trabajo temporal. Asimismo, la empresa ha señalado que posteriormente realizará coordinaciones con el VMI en los casos que corresponda a la población de la RTKNN que deseen acceder a oportunidades laborales. Por otro lado, el VMI manifestó que se encuentra en coordinaciones con la Municipalidad de Echarate para tratar sobre los DNI a las poblaciones de la RTKNN, pero que todavía no tienen una fecha concreta para este tema. En la Audiencia Pública se manifestó que existe mucha expectativa de los asistentes sobre la compensación por las actividades del proyecto que realizará la empresa con las comunidades del área de influencia del proyecto. El MINCU ha señalado que están coordinando con la Municipalidad de Echarate en un Plan de Trabajo (14 de marzo de 2013), y con respecto a la administración de la compensación están coordinando con las organizaciones y representantes de la Reserva. Asimismo, los pobladores preguntaron por qué no se realizó una consulta previa en estas actividades. La DGAAE señaló que para el EIA no se da el proceso de consulta previa y que la Ley de Consulta no es retroactiva. Además, la población expresó su preocupación por los impactos ambientales que podrían generarse en el desarrollo de las actividades de hidrocarburos, por las demás actividades que se realizarán en la RTKNN, y por la mitigación de los impactos en la Reserva.

Por ejemplo, según este documento asistieron pobladores en contacto inicial del asentamiento de Marankeato²⁰⁴, por lo que se incumplió realizar un procedimiento *ad hoc* para estas personas, en coordinación con el VMI. De este modo, no debieron participar, a menos que hayan decidido y solicitado ejercer su derecho a la participación ciudadana y que el MINEM haya proveído los documentos sustentatorios que acrediten la solicitud de incluir a los pueblos indígenas en contacto inicial dentro del PPC, como se señala en la opinión técnica del VMI al PPC del EIA²⁰⁵.

Sobre ello, podemos indicar que los documentos de los talleres y de la audiencia pública no se encuentran disponibles en el portal web del MINEM lo cual resta publicidad a dicho proceso si se busca cumplir con espíritu del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM). Además, tampoco se utilizó la convocatoria por el portal web, especificado en el artículo 30.4 de dicho Reglamento: "La convocatoria se efectuará al menos mediante aviso publicado en el portal de transparencia de la entidad referida en el artículo 2 y en el medio de comunicación de mayor audiencia o tiraje de la zona de influencia de la consulta. Tratándose de planes, proyectos, agendas, normas o proyectos de alcance nacional, se utilizará un medio de comunicación masivo de alcance nacional. La entidad podrá disponer la publicación en otros lugares o medios que permitan divulgar mejor la convocatoria".

Transparencia para la rendición de cuentas

En cuanto a este criterio de evaluación se ha identificado la implementación de mecanismos de supervisión y control de los compromisos asumidos en el EIA. En este indicador el resultado es parcial, pues en las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental o del cumplimiento de la normativa ambiental que realiza el OEFA, todavía quedan pendientes retos para implementar mecanismos de transparencia.

El OEFA es un organismo público, técnico especializado, adscrito al MINAM y ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA (Ley N° 29325). Tiene la responsabilidad de verificar el cumplimiento de la legislación ambiental por todas las personas naturales y jurídicas. Además, supervisa que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control, potestad sancionadora y aplicación de incentivos en materia ambiental se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, según lo dispuesto jurídicamente en la Política Nacional del Ambiente.

De las entrevistas realizadas con los funcionarios del OEFA de las Direcciones de Evaluación, Supervisión y Fiscalización el 9 de setiembre de 2013, se ha podido constatar que documentos o información generada durante estos procesos no son accesibles al ciudadano, solo los reportes públicos. La data, los descargos, los informes de monitoreo, los resultado de laboratorio, los análisis, el informe de la dirección de evaluación, los informes de supervisión de las mismas empresas, entre otros, se encuentran dentro del ámbito de la información reservada, porque para la entidad podrían ser parte de una investigación.

El OEFA realiza una Programación Anual para la supervisión de proyectos de inversión, que son escogidos sobre la base de proyectos relevantes, denuncias, anteriores reportes de emergencia ambiental, áreas de conflicto, etc. Así, se escoge aleatoriamente los proyectos en función de indicadores especificados en una metodología creada por la entidad. Cuando se va a campo, con apoyo de la Dirección de Evaluación, se realiza un Informe de Supervisión, en el cual incorporan hallazgos, de acuerdo con la normativa. Un hallazgo puede ser un cumplimiento o un incumplimiento de la normativa ambiental. El incumplimiento es relevante y el cumplimiento es irrelevante a los efectos de los procesos sancionadores. Ese informe técnico pasa por distintos filtros en las áreas de la misma Dirección de Supervisión, los que son distintos para las secciones de hidrocarburos y electricidad.

Dentro de cada Dirección, existen subdirecciones que revisan el documento, luego es transferido al equipo legal que emite un informe técnico acusatorio o no acusatorio. Los no acusatorios son aquellos que no tienen mérito para iniciar a un proceso sancionador; ambos documentos son enviados a la Dirección de Fiscalización. Lo mismo sucede con el

204 Acta de la Audiencia Pública N° 006-2013-DGAAE/MEM- Subsector Hidrocarburos e Informe N° 001-2013-MEM.AAE/MS/IB. Esto fue confirmado por funcionaria de la DGAAE en una reunión sostenida el 29 de abril de 2013, pactada a través de la Carta N° 177-2013-DAR/GSAI ingresada en MINEM con Registro N° 2285556.

205 El Informe N° 001-2012-VDG/AHR/PSS-DGIDP-VMI-MC del VMI de opinión técnica al PPC del EIA, indica que: "si los asentamientos Santa Rosa de Serjali, Montetoni y Marankeato no solicitan su derecho a la participación ciudadana, no corresponde realizar un proceso de participación ciudadana en el marco legal establecido por el Ministerio de Energía y Minas, sino establecer un procedimiento *ad hoc* en coordinación con el VMI".

acusatorio: se emiten estos documentos que luego serán trasladados a la Dirección de Fiscalización para el análisis. En ese momento pueden o no archivar los casos si no se encuentran méritos para acusar al titular. Sobre estos documentos, lo que hace OEFA es emitir informes públicos que son resúmenes de lo encontrado en las supervisiones, que son pedidos en su mayoría por congresistas.

Aparte de los informes públicos, se emiten reportes para el administrado supervisado, una vez logrado el informe técnico acusatorio. Este reporte es dirigido solamente al administrado que contiene los datos de la supervisión y los resultados que pueden ameritar que se inicie un proceso sancionador. Cuando se inicia un proceso sancionador, se inicia una nueva evaluación de los documentos en la Dirección de Fiscalización. En ese sentido, durante estos procesos ninguna información es pública, solo la Resolución Final Sancionadora. En ella se resumen las razones de la sanción. Para los funcionarios no es necesario conocer los anteriores documentos o el proceso, porque en la misma Resolución se menciona de forma resumida y entendible el proceso.

La falta de aplicación de mecanismos de transparencia y acceso a la información en los procesos de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental contraviene con lo especificado en el artículo 7 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM), que indica que las entidades tienen la obligación de: "(i) elaborar mecanismos de difusión de la información sobre el desempeño ambiental de las personas naturales y jurídicas que realizan actividades bajo su competencia, en especial las infracciones a la legislación ambiental. También deben destacar a aquellos que tengan desempeños ambientales de excelencia".

Finalmente, la Contraloría General de la República también puede efectuar auditorías ambientales. Sin embargo, esta información tampoco es difundida mediante el portal web de la entidad. La información elaborada por esta entidad es crucial para un mayor conocimiento sobre los proyectos de información en el país. El conocimiento de estos documentos de auditoría ambiental sería fundamental para que los ciudadanos puedan ejercer su papel de vigilancia de manera oportuna.

Transparencia para la integridad pública

En esta área de evaluación se evalúa la transparencia en cuanto a: (i) la promoción de la ética pública, y (ii) prevención de la corrupción en los procesos e instituciones. Al respecto, es importante indicar que hasta el momento no se han originado denuncias en cuanto a corrupción en la evaluación del respectivo EIA.

En el primer indicador, la promoción de la ética pública, se observó que el MINEM, como se ha indicado anteriormente, cuenta con un Código de Ética interno aprobado en 2008 que regula la ética de los funcionarios, recogiendo la Ley de Código de Ética de la Función Pública y su Reglamento. Sin embargo, los funcionarios todavía no reciben capacitaciones constante sobre y la función del servir al ciudadano en la entrega de la información pública como el respeto de un derecho fundamental. Así, el resultado alcanzado en este indicador en cuanto a transparencia ha sido parcial.

Sobre el indicador de prevención de la corrupción en procesos e instituciones, como se ha indicado anteriormente, el MINEM cuenta con una Plan de Lucha Anticorrupción, pero en este no se integra indicador alguno sobre los procesos de evaluación de EIA. En ese sentido, el resultado de este indicador es parcial en cuanto a los avances en transparencia y acceso a la información.

6.6.2. Transparencia en la aprobación de EIA para la actividad de generación de electricidad mediante centrales hidroeléctricas

El marco normativo vigente que rige los procesos de evaluación de EIA en electricidad es amplio, como: la Ley del SEIA (Ley N° 27446) y su Reglamento (D.S. N° 019-2009-MINAM), los Términos de Referencia para Estudios de Impacto Ambiental de proyectos de inversión con características comunes o similares en el subsector electricidad (R.M. N° 547-2013-MEM/DM), el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (D.S. N° 29-94-EM), los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas (R.M. N° 223-2010-MEM-DM), las Normas referidas al Registro de Entidades Autorizadas a realizar Estudios de Impacto Ambiental en el sector Energía y Minas (R.M. N° 580-98-EM/VMM), las Disposiciones destinadas a uniformizar procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales

(D.S. N° 053-99-EM), las Disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos (D.S. N° 054-2013-PCM), las Disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada (D.S. N° 060-2013-PCM), entre otros. Asimismo, el MINEM ha elaborado la Guía para Elaborar Estudios de Impacto Ambiental para las Actividades Eléctricas.

Como se indicó anteriormente, de acuerdo con la Ley del SEIA, el procedimiento para la certificación ambiental consta de las siguientes etapas: (i) presentación de la solicitud; (ii) clasificación de la acción; (iii) evaluación del instrumento de gestión ambiental; (iv) resolución, y (v) seguimiento y control. Así, según el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Eléctricas, en la solicitud de una concesión definitiva, el solicitante presentará ante la DGAAE un EIA, para su aprobación, de acuerdo con el inciso h del artículo 25 de la LCE.

El análisis de la transparencia en los procesos de evaluación de EIA para centrales hidroeléctricas se ha realizado a partir de un caso: el Proyecto de la Central Hidroeléctrica Inambari. Se eligió el seguimiento a este Proyecto debido al trabajo existente e investigación sobre la transparencia y los estándares socio-ambientales aplicados al citado Proyecto. Además, se eligió dicho caso por la relevancia política que tuvo al ser un megaproyecto de centrales hidroeléctricas, por la envergadura de su inversión, por el caso de *habeas data* que tuvo, los impactos ambientales y sociales que generaría en la Amazonía²⁰⁶ y por su financiamiento a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

El Proyecto Inambari y antecedentes a considerar

El aprovechamiento del río Inambari fue identificado en los estudios de evaluación del potencial hidroeléctrico de Perú realizados por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el Banco Mundial en 1976. El caso del Proyecto Inambari se encuentra enmarcado dentro del Acuerdo Energético Perú – Brasil. Su posible construcción resulta de gran interés para Brasil, pues esta central abastecería de energía a su demanda futura de electricidad y reforzaría a otras centrales ubicadas en la Amazonía brasileña.

De diciembre 2007 a enero 2008, S&Z Consultores en asociación con la empresa Engevix Engenharia realizan el primer estudio preliminar del Proyecto por encargo de la Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur Sociedad Anónima Cerrada (EGASUR). En 2008, el MINEM presentó este proyecto en la 35 Reunión de Energía de “Asia Pacific Economic Cooperation” (APEC), realizada en la ciudad de Iquitos. En 2010, el Perú y Brasil firmaron el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa del Brasil [Acuerdo Energético Perú – Brasil] para el suministro de electricidad al Perú y la exportación de excedentes al Brasil”, con el objetivo de interconectar ambos sistemas energéticos, a través de la construcción de centrales hidroeléctricas y líneas de transmisión.

Las negociaciones del acuerdo se llevaron a cabo durante tres años y aún no ha sido aprobado por los respectivos congresos nacionales. Diversas organizaciones de la sociedad civil y federaciones indígenas realizaron acciones mostrando su preocupación por la construcción de las centrales hidroeléctricas sin un previo análisis de los posibles impactos al medio ambiente, a los pueblos indígenas y a la soberanía nacional.

El estudio de factibilidad del Proyecto Inambari fue elaborado en mayo de 2008 por EGASUR y sus resultados indican que la Central Hidroeléctrica Inambari se convertirá en el primer generador de energía eléctrica del Perú, con una potencia de 2.200 megavatios. Este consistió en la propuesta de la construcción de una represa ubicada en la provincia de Quispicanchis en Cusco (Camantí), la provincia de Carabaya en Puno (Ayapata y San Gabán), y en las provincias de Tambopata (Inambari) y Manu (Huepetue) en Madre de Dios. Además, el proyecto incluye la evaluación preliminar de una línea de transmisión de 500 kilovoltios que se construiría para la interconexión con Brasil de aprobarse el Acuerdo Energético Perú - Brasil, que iniciaría en la Central Hidroeléctrica de Inambari y se conectaría al sistema interconectado brasilero en Porto Vehlo, ubicado a 1.167 kilómetros de distancia del proyecto. Asimismo, la concesión tendría una duración de 30 años, el tiempo de construcción de la central hidroeléctrica se prevé entre cuatro a cinco años y la vida útil del proyecto se estima en 200 años²⁰⁷.

206 Ver: http://conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/CSF_Inambari_II_02_01_2012.pdf y http://dar.org.pe/archivos/publicacion/113_otro_peritaje.pdf.

207 Ver: http://dar.org.pe/archivos/publicacion/7_acuerdo_energetico.pdf.

En junio de 2008, el MINEM otorgó mediante R.M. N° 287-2008-MEM/DM, la concesión temporal a favor de EGASUR para el desarrollo de estudios relacionados a la actividad de generación de energía eléctrica en la futura Central Hidroeléctrica de Inambari por una vigencia de 2 años. En julio de 2010, el MINEM publica la R.M. N° 287-2008-MEM/DM en la que se renueva la concesión temporal otorgada a EGASUR.

Según el EIA, presentado en octubre de 2010 por EGASUR, la inversión de este proyecto se estimó en 4.312 millones de dólares, que incluye la inversión en programas sociales que asciende a 168 millones de dólares y los recursos destinados al manejo ambiental que alcanzan los 86 millones de dólares. La construcción de la línea de transmisión tendría un costo de 951 millones de dólares. Este presupuesto proyectado no incluye una línea de transmisión hacia el Sistema Interconectado Nacional del Perú²⁰⁸. De acuerdo con el estudio de factibilidad, el precio de la energía sería de 64.90 dólares por megavatio la hora, mientras que el precio recibido por los generadores en el Perú al 2012, es de alrededor de 50.00 dólares. Debido a estos elevados costos, noticias indicaron que el BNDES se comprometía a financiar la construcción de la central hidroeléctrica a través de un crédito de 2500 millones de dólares²⁰⁹.

El 15 de junio de 2011 el MINEM a través de R. M. N° 265-2011-MEM/DM declaró concluida y extinguida la concesión temporal del proyecto²¹⁰ y a través de la R.D. N° 186-2011-MEM/AAE del 17 de junio 2011 declaró en abandono el procedimiento de participación ciudadana del EIA²¹¹. La DGAAE indicó que EGASUR no podrá presentar el EIA para su aprobación, debido a que no realizó los talleres participativos y audiencia pública (EGASUR apeló en esta medida, la cual se declaró infundada²¹²). Por lo tanto, sin un EIA aprobado, la empresa no puede solicitar la concesión definitiva, que es un requisito indispensable para la realización de la hidroeléctrica. Cabe indicar que si la empresa pretendiera desarrollar la hidroeléctrica tendría que empezar nuevamente todos los trámites, desde la obtención de la concesión temporal, incluyendo todos los estudios correspondientes.

Pese a que ha existido gran controversia sobre la construcción de dicha central hidroeléctrica y que a la fecha no hay procedimiento en trámite para renovar dicha concesión, este proyecto aún se encuentra priorizado al año 2040, en diversos documentos del Estado y estudios de planificación energética²¹³. Algunos de estos documentos son la Consultoría NUMES y el Plan de Transmisión 2013 -2022.

Transparencia en el proceso de evaluación del EIA de Inambari

A continuación, se analizará la transparencia en el proceso de evaluación del EIA para el Proyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari.

Transparencia para la planificación

En este criterio se ha analizado la transparencia en la planificación a través de tres indicadores en: (i) implementación de momentos de planificación; (ii) fortalecimiento de los procesos de evaluación de EIA, e (iii) implementación de normativa nacional en la planificación del proceso.

En el primer indicador, la transparencia en implementación de momentos de planificación, se analiza a partir de las etapas previas a la elaboración de EIA como la presentación de los TdR y el PPC. Como se ha indicado anteriormente, la información durante estas etapas no es de acceso público en el portal web del MINEM. En el caso del Proyecto Inambari no se permitió acceder a la evaluación ambiental que formó parte del estudio de factibilidad y se tuvo que iniciar un proceso de *habeas data*. A través de entrevistas con los funcionarios de la DGE, se pudo verificar que ahora es posible acceder a la lectura de expedientes completos de EIA. En ese sentido, la transparencia se ha logrado de forma parcial.

208 La línea de transmisión al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional es responsabilidad del gobierno peruano y no se encuentra presupuestado en el EIA presentado por EGASUR.

209 Ver: <http://cienciahoje.uol.com.br/colunas/terra-em-transe/pac-em-barriga-de-aluguel> y http://www.bicusa.org/wp-content/uploads/2013/03/actores_pub_VF.pdf.

210 Ver: http://www.minem.gob.pe/archivos/legislacion-09974491z752-R_M_265-2011.pdf.

211 Ver: <http://www.mem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAE/ARCHIVOS/estudios/RESOLUCIONES/186-2011-MEM-AAE.pdf>.

212 Ver: <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2011/10/Inambari-OFICIO-2170-2011-MEM-AAE-CASO-INAMBARI.pdf>

213 Ver: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Electricidad/promocion%20eolica/Centrales%20hidroel%C3%83%C2%A9ctricas%20con%20potencial%20para%20la%20exportacion%20a%20brasil.pdf>

En la planificación se tienen que prever de manera adecuada mecanismos de transparencia y estándares socio-ambientales. En ese sentido, los titulares de las concesiones y autorizaciones tienen la responsabilidad del control y protección del medio ambiente en las actividades que realicen y contarán con un auditor ambiental interno, responsable del control ambiental de la empresa. Este auditor tendrá como función identificar y prever los problemas ambientales y sociales, definir metas para mejorar y controlar el mantenimiento de los programas ambientales (artículo 5 del D.S. N° 29-94-EM). De esta forma, la empresa tendrá una auditoría ambiental interna y una supervisión o control ambiental externo que está a cargo del OEFA. Además, la Contraloría General de la República también realiza auditorías ambientales, de acuerdo a sus funciones.

En ese sentido, los EIA en el sector eléctrico deben incluir lo siguiente: (i) un estudio de línea de base para determinar la situación ambiental y el nivel de contaminación del área, en la que se llevarán a cabo las actividades eléctricas; (ii) una descripción detallada del proyecto propuesto; (iii) la identificación y evaluación de los impactos ambientales previsible directos e indirectos al medio ambiente físico, biológico, socioeconómico y cultural en cada una de las etapas del proyecto; (iv) un Programa de Manejo Ambiental, en el cual se incluyan las acciones necesarias tanto para evitar, minimizar o compensar los efectos negativos del proyecto, así como para potenciar sus efectos positivos; (v) un Programa de Monitoreo que permita determinar el comportamiento del medio ambiente en relación con las obras del proyecto y las correspondientes medidas de mitigación de los impactos potenciales, (vi) un plan de contingencia y (vii) un plan de abandono del área.

De acuerdo con el artículo 15 del D.S. N° 29-94-EM, cuando se prevé que las actividades de los titulares de las concesiones y autorizaciones eléctricas afectarán a comunidades campesinas o nativas, estos tomarán las medidas necesarias para prevenir los posibles impactos sociales, lo que no ocurrió en Inambari. Pues no se estableció ningún mecanismo de consulta previa para las comunidades afectadas, como la comunidad San Lorenzo, ubicada en Cusco.

En el segundo indicador, la transparencia en la planificación a través del fortalecimiento de los procesos de evaluación de EIA, se ha observado que no se han logrado mayores medidas para fortalecer la transparencia, por lo que el MINEM sigue difundiendo la misma información en la sección de estudios ambientales de su portal web y se siguen utilizando documentos que priorizan la construcción de Inambari, sin antes evaluar su viabilidad ambiental y social. El resultado alcanzado en este indicador es negativo.

Respecto al tercer indicador, implementación de normativa nacional en la planificación del proceso, se ha encontrado algunas incongruencias con relación a la aplicación de la normativa nacional de transparencia en el caso emblemático de Inambari. Ejemplo de ello, fue la negación de acceso a la evaluación ambiental del estudio de factibilidad y el inicio de un proceso de *habeas data*. Así, el resultado en este indicador es negativo en cuanto a la promoción de la transparencia.

En ese sentido, el artículo 19 del D.S. N° 29-94-EM establece que los EIA serán cedidos al público en calidad de préstamo, según criterio discrecional de la DGAAE. Los titulares podrán solicitar que se mantenga en reserva determinada información cuya publicidad pueda afectar sus derechos de propiedad industrial, comercial de carácter reservado o la seguridad nacional. A la luz de la Ley del SEIA y de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tal artículo resulta inaplicable pues afecta el ejercicio del derecho de participación ciudadana contemplado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política. No obstante, EGASUR mediante Carta EGASUR C-019/2010 solicita a la DGE del MINEM, que los documentos ambientales del proyecto sean considerados confidenciales atendiendo al valor económico y comercial que tienen para esta empresa, perdido que fue aceptado por el MINEM. Esto contravino el mandato de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales y normas conexas.

Este escenario demostró las debilidades del Estado peruano en cuanto a la aplicación de la transparencia en los procesos de evaluación ambiental, pues dichos documentos forman parte de un proceso público y de trascendencia a nivel nacional. Además, la información generada era primordial para alertar sobre las posibles medidas que pueden afectar los derechos fundamentales de las personas que habitan en el área de influencia del proyecto hidroeléctrico.

Transparencia para la capacidad de gestión

En este criterio se analiza la transparencia en: (i) el fortalecimiento de las capacidades de gestión en el proceso de evaluación del EIA, y (ii) la sistematización y difusión de la información del proceso. En cuanto al fortalecimiento de las capacidades

de gestión en el proceso de evaluación del EIA, tenemos como resultado negativo en cuanto a la promoción de la transparencia, pues como hemos indicado se tiene el registro de empresas autorizadas a elaborar los EIA, pero no existe un fortalecimiento interno de la DGAAE en cuanto en recursos humanos. De igual manera, el indicador de sistematización y difusión de la información debe ser considerado negativo debido a que la información de la evaluación ambiental del estudio de factibilidad no fue disponible al público sino que tuvo que plantearse un *habeas data* para acceder al expediente del Proyecto Inambari.

Transparencia para la coordinación

En este criterio se evalúa la transparencia en: (i) implementación de mecanismos de coordinación intersectorial; (ii) implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental, y (iii) implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas.

En cuanto al primer indicador, implementación de mecanismos de coordinación intersectorial, en el Proyecto Inambari se tuvo la opinión técnica del SERNANP y la ANA, pero no de la entidad responsable de proteger a los pueblos indígenas que serían afectados²¹⁴. Así, no es posible catalogar el proceso como positivo en cuanto a la promoción de la transparencia y acceso a la información pública.

En la implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental, como se ha desarrollado anteriormente, los únicos mecanismos de coordinación se originan en los procesos de participación ciudadana, luego de ello, no se implementan otros mecanismos de coordinación más efectivos. Por último, en la implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas, estos también solo se generan dentro de los procesos de participación ciudadana. Por lo cual, el resultado de estos indicadores es parcial en cuanto a la promoción de transparencia.

Transparencia para la participación

En este criterio de evaluación se ha procedido a analizar la transparencia a partir del indicador referido a la implementación de mecanismos oficiales de participación ciudadana, a partir del caso del Proyecto Inambari.

En ese sentido, se ha comprobado que no se pudo incorporar a la población afectada ni recoger adecuadamente sus observaciones en el caso del Proyecto Inambari (Carhuatocto 2011). Adicionalmente, es importante mencionar que el MINEM tampoco publica la información generada en los procesos de participación ciudadana de los EIA. De este modo, el resultado de este indicador es parcial.

Podemos indicar que los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas (R.M. N° 223-2010-MEM-DM) establecen los mecanismos de participación ciudadana que son aplicables durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales, y durante el seguimiento y control de los aspectos ambientales de los proyectos eléctricos. Los mecanismos de participación ciudadana son: (i) taller participativo; (ii) audiencia pública; (iii) buzón de sugerencias; (iv) visitas guiadas; (v) equipo de promotores; (vi) oficina de información, y (vii) otros mecanismos de participación ciudadana.

Son mecanismos de participación ciudadana obligatorios durante los procesos de elaboración y evaluación de los estudios ambientales los talleres participativos y las audiencias públicas. Sin perjuicio de los mecanismos obligatorios que deben ser desarrollados, se pueden utilizar los mecanismos complementarios. En el caso de los EIA-d, los talleres participativos con presencia de la DGAAE o la Autoridad Regional, se realizarán antes y luego de presentado el EIA ante la Autoridad Competente. En el caso de los EIA-sd, los talleres participativos con presencia de la DGAAE o la Autoridad Regional, se realizan después de presentado el estudio ante la Autoridad Competente. En el caso de los EIA-d y EIA-sd, las

214 Cabe indicar que para actividades a realizar en las ANP y sus zonas de amortiguamiento, el SERNANP debe emitir opinión técnica previa favorable de acuerdo con el artículo 28 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y en el artículo 116 de su Reglamento (D.S. N° 038-2001-AG, modificado por el D.S. N° 003-2011-MINAM). En el caso de la ANA, tal institución emite opinión técnica favorable al amparo del artículo 82 de Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338), cuyo desarrollo se encuentra en la Resolución Jefatural N° 106-2011-ANA. Los EIA requieren opinión técnica de la ANA: (i) cuando se trate de proyectos de inversión señalados en el Anexo II del Reglamento de la Ley del SEIA (D.S. N° 019-2009-MINAM); (ii) cuando se trate de proyectos adyacentes a cuerpos de agua superficiales y subterráneos; (iii) cuando se proyecte captar directamente el recurso hídrico; (iv) cuando se proyecte verter a cuerpos de aguas continentales o marino-costeros, y (v) cuando se proyecte realizar embalses o alterar cauces.

audiencias públicas con presencia de la DGAAE o la autoridad regional se realizan después de presentados los estudios ante la autoridad competente. Para otros instrumentos de gestión ambiental, la DGAAE podrá determinar la utilización de distintos mecanismos de participación ciudadana complementarios.

Específicamente antes y durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales, la participación ciudadana está a cargo de la DGAAE y se realiza de acuerdo con un PPC propuesto por el titular del proyecto. Este cuenta con el respaldo de la entidad que promueve la concesión, lo que facilita el proceso de empoderamiento del proyecto en el área de influencia.

Luego de presentado el PPC ante la DGAAE, esta dependencia se pronuncia dentro de los quince días calendario de su presentación, según las normas del sector eléctrico mencionadas. Sobre ello, DGAAE debería verificar que el Plan de Participación Ciudadana cumpla con los requisitos establecidos en el numeral 30.3 del artículo 30 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM). De existir alguna modificación en el cronograma de actividades del PPC, el titular del proyecto debe presentarlo a la DGAAE para su conformidad en un plazo de diez días calendario. Recordemos, que estos plazos han cambiado con la aplicación del D.S. N° 060-2013-PCM.

Sobre los talleres participativos desarrollados, el titular del proyecto solicitará a la DGAAE que se efectúe la convocatoria del o los taller(es) participativo(s), con un mínimo de veintiún días calendario antes de la fecha programada, según las normas del subsector eléctrico antes mencionadas. Para el caso de los talleres durante la elaboración del EIA-sd, el titular del proyecto realiza directamente la convocatoria, a través de oficios de invitación. Todos los gastos de la convocatoria y realización de los talleres participativos corren por cuenta del titular del proyecto.

En cuanto a las audiencias públicas, la DGAAE, como presidente de la Mesa Directiva, da inicio al evento, invitando al representante del titular del proyecto y de la consultora que elaboró el estudio ambiental para que sustente dicho estudio. Concluida la sustentación, el presidente de la Mesa Directiva invita a los asistentes a formular sus preguntas por escrito y en forma oral. Una vez contestadas las preguntas por los expositores, se da paso a una segunda rueda de preguntas o aclaraciones finales. La transcripción de las preguntas y respuestas formuladas, así como los documentos que pudieran presentar los interesados hasta la finalización de la audiencia, son adjuntados al expediente de evaluación del estudio ambiental y se espera sean tomados en cuenta para la evaluación correspondiente. El desarrollo de la audiencia pública deberá ser registrado con grabaciones de audio o audiovisuales, lo cual estará a cargo del titular del proyecto.

Sobre este aspecto, hay que indicar que no es posible acceder a esta información ni al video de las audiencias públicas mediante el portal web del MINEM, sino a través de solicitudes de acceso a la información. Por ello, la población que no tenga conocimiento o recurra a tal solicitud no accede a esta información. Según la normativa del subsector, el plazo para presentar los documentos con observaciones y opiniones relativas al estudio ambiental presentado en la audiencia pública es de quince días calendario, siguientes a la fecha de realización de la audiencia pública. Dichos documentos serán evaluados por la DGAAE, y considerados de ser el caso, en el informe correspondiente que forma parte del expediente. Luego, el titular del proyecto presentará el levantamiento de las observaciones planteadas al estudio ambiental, en un plazo máximo de cinco días calendario de haber sido presentado ante la DGAAE.

No se requiere la presentación del PPC para la aprobación de: (i) Plan de manejo ambiental; (ii) Plan de abandono o plan de abandono parcial, (iii) otros que la autoridad establezca. Sin embargo, su contenido será puesto a disposición del público interesado a través del portal electrónico de la autoridad competente.

Los mecanismos de participación ciudadana usados en esta etapa posterior a la aprobación de los estudios ambientales son establecidos en el PPC (se ejecutan durante el ciclo de vida del proyecto) que forma parte del Plan de Relaciones Comunitarias aprobado con el instrumento de gestión ambiental correspondiente. Se debe implementar el Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana o el de la Oficina de Información y Participación Ciudadana, teniendo en cuenta las particularidades de cada actividad eléctrica. Para tal efecto, el Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana debe contar un reglamento interno elaborado por el titular de la concesión, en coordinación con la población involucrada, con el fin de que las actividades de monitoreo y vigilancia se realicen de forma organizada.

En el caso del proyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari, se pudo constatar que no se consideró la aplicación de la Ley sobre Desplazamiento Interno (Ley N° 28223) y su Reglamento (D.S. N° 004-2005-MIMDES). Así, los documentos que

formaban parte de evaluación ambiental del estudio de factibilidad fueron declarados confidenciales (*ibid.*). De este modo, se interpuso una acción de *habeas data* en enero de 2011, con el fin de acceder a la versión completa de esos documentos. Luego de un largo proceso de incidencia por organizaciones de la sociedad civil sobre los graves impactos que generaría el proyecto y las irregularidades de su proceso de evaluación, se pudo obtener la información antes mencionada.

Transparencia para la rendición de cuentas

En este criterio de evaluación se ha identificado la implementación de mecanismos de supervisión y control de los compromisos ambientales y sociales asumidos en el EIA. De este modo, al igual que en los procesos de hidrocarburos, OEFA, en sus funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental no da a conocer toda la información generada en dichos procesos. Solamente los Informes Públicos y las Resoluciones de Sanción son accesibles al ciudadano mediante portal web y mediante solicitudes de acceso a la información. De este modo, el indicador sobre implementación de mecanismos de supervisión y control no logra el objetivo de incrementar la transparencia.

Asimismo, la Contraloría General de la República realiza auditorías ambientales, de las cuales no todas se encuentran publicadas en su portal web. El conocimiento de estos documentos sería un importante instrumento para que los ciudadanos conozcan sobre los posibles impactos que se generan al ambiente. En ese sentido, una recomendación importante es que las entidades publiquen en sus portales web la información generada sobre la supervisión y control ambiental.

Transparencia para la integridad pública

En este criterio la evaluación de la transparencia se ha identificado en: (i) la promoción de la ética pública, y (ii) la prevención de la corrupción en el proceso e instituciones. Sobre el primer indicador, promoción de la ética pública, el resultado es parcial. En cuanto al segundo indicador, el resultado alcanzado es parcial. Se sustenta ello, porque si bien el MINEM tiene instrumentos sectoriales de Código de Ética y Plan de Lucha contra la Corrupción, no se logra conocer cómo estos instrumentos se vinculan con los procesos de evaluación ambiental.

6.7. Transparencia para la gobernanza: en los préstamos programáticos

Según la Organización Latinoamericana de Energía - OLADE, la matriz energética es la cuantificación de la oferta interna de cada una de las fuentes energéticas de un país. El conocimiento y análisis de la matriz energética es un parámetro básico para la planificación y aseguramiento del abastecimiento energético. El concepto de matriz energética se puede extender al estudio de la evolución histórica y futura de la oferta interna de energía en el país, así como al inventario de recursos energéticos disponibles (García 2011:11)²¹⁵.

Una matriz energética establece las diferentes fuentes energéticas que dispone un país, indicando la importancia de cada una de ellas y la manera como estas se usan. De los diversos estudios realizados por el MINEM se desprende que nuestro país consume energía cara de la que no dispone, es decir, somos consumidores de energía proveniente de derivados del petróleo crudo, pese a que nuestras reservas de gas e hidroelectricidad están por alrededor del 70%.

En este contexto, cambiar la matriz energética implicará consumir la energía de la que más dispone el país, principalmente gas natural e hidroenergía, los cuales son recursos más limpios y de menores costos de producción. La velocidad del cambio dependerá de la rapidez con que estas dos principales fuentes de reservas se transformen y lleguen a los consumidores finales. Para ello, dos variables son fundamentales: inversiones de mediano y largo plazo para generar infraestructura necesaria que permita la transformación y el transporte de la energía hacia las zonas de mayor demanda, y que los precios relativos reflejen en el mercado los costos asociados a cada una de las fuentes de energía.

En la Estrategia País del BID 2007-2011²¹⁶ se indicaba que la matriz operacional del sector Energía estaría compuesta por un préstamo programático del sector Energía para apoyar al gobierno de Perú, en la cual se formule un marco de

215 Ver: http://biblioteca.olade.org/iah/fulltext/Bjmbtr/v32_2/old0179.pdf.

216 Estrategia País del Banco Interamericano de Desarrollo 2007-2011. Ver: <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/3481/1/BVCI0003204.pdf>.

políticas sobre el desarrollo de energía económicamente eficiente, ecológica y socialmente sostenible. Es así que apareció en el Programa Preliminar de Préstamos del Banco del año 2008, el préstamo de la Nueva Matriz Energética Sostenible - NUMES por un monto de US\$ 75 millones que se extiende hasta el año 2011.

Luego de ello, la Estrategia País del BID 2012-2016 incorpora el objetivo estratégico de apoyar al Perú en el desarrollo de una matriz energética sostenible mediante la mejora de la penetración de las energías renovables en la matriz energética y el fortalecimiento de la capacidad del MINEM para efectuar un planeamiento energético de mediano a largo plazo. Todo ello para contribuir a una gestión eficiente y sostenible de los recursos energéticos del país, pues se detectó la carencia de una visión estratégica sectorial integrada de largo plazo que permitiera enfrentar las elevadas tasas de incremento de la demanda de energía, considerando aspectos técnicos, económicos ambientales y sociales que se articulen con los objetivos de desarrollo de Perú.

Desde 2009 el BID ha prestado apoyo financiero a la estrategia energética del Perú mediante la ejecución de cuatro préstamos en el marco del Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible - NUMES. En ese sentido, se realizaron varias reformas institucionales y normativas, como la aprobación de la Política Energética Nacional 2010-2040 (D.S. Nº 064-2010-EM); la formulación de una matriz energética que fue el objetivo identificado en el estudio "Elaboración de la Nueva Matriz Energética Sostenible y EAE como Instrumento de Planificación" publicada en abril de 2012 por el MINEM; normas para el fomento de energías renovables como el Decreto Legislativo de Promoción de la Inversión para la Generación de Electricidad con el Uso de Energías Renovables (D.Leg. Nº 1002), entre otros.

La elaboración del estudio de la NUMES fue un ejercicio de planificación relevante como referencia para la discusión de la problemática sectorial y es la base técnica para la formulación de planes indicativos subsectoriales. Además, el MINEM ha tomado como documento base este estudio y su EAE para la formulación del PEN 2013-2022 y su EAE, con un horizonte de mediano a largo plazo. Dicho Plan irá acompañado también de planes indicativos correspondientes, como: Plan de Energías Renovables y Eficiencia Energética, Plan de Electricidad, Plan de Biocombustibles o Plan de Hidrocarburos.

Según el Informe de la NUMES, se destaca que la construcción de centrales en la Amazonía genera una serie de impactos, entre ellos los referidos a la pérdida de tierras en uso aptas para el desarrollo agropecuario, debido a la deforestación de grandes áreas de bosque (en el caso Inambari es de 45 000 ha, Tambo 40 de 22 000 ha y Paquitzapango aproximadamente 10 000 ha), pérdida de biodiversidad, emisiones de dióxido de carbono y metano, inundación de áreas naturales protegidas (en el caso de Inambari afectaría la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene) y de territorios con poblaciones indígenas que se verían forzados a ser desplazados de sus territorios ancestrales.

Los proyectos de centrales hidroeléctricas con potencial de exportación al Brasil como Pakitzapango, Tambo 40 y Tambo 60 se promueven sobre territorio de comunidades nativas Ashaninka. Por ello, el Estado peruano debería respetar los derechos de los pueblos indígenas como el derecho a la consulta previa, el derecho al territorio e identidad, entre otros, así como insertar la visión indígena en sus políticas de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, siendo necesario el consentimiento de los pueblos indígenas que serían afectados por la construcción de hidroeléctricas.

Actualmente, el apoyo del BID a través del Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible - NUMES ha culminado. Sin embargo, a través del Programa para la Gestión Eficiente y Sostenible de los Recursos Energéticos - PROSEMER, cooperación técnica no reembolsable, se ha dispuesto contribuir al fortalecimiento institucional y creación de capacidades en el ámbito energético mediante tres líneas estratégicas de actuación: (i) potenciar el planeamiento energético e información sectorial; (ii) mejorar el gobierno corporativo de empresas públicas del sector energético, y (iii) fortalecimiento de las bases institucionales y normativas para impulsar las energías renovables y la eficiencia energética.

El préstamo Nueva Matriz Energética Sostenible - NUMES

El desarrollo del préstamo NUMES fue realizado entre los años 2009 y 2012, mediante el desembolso de cuatro tramos. El plazo de amortización de la deuda fue de veinte años por cada uno de los tramos del préstamo, con un período de gracia de cinco años. El desembolso de los recursos estuvo sujeto al cumplimiento de las medidas sobre reformas de política.

Cuadro 19: Desembolso de recursos de la NUMES

Nº de préstamo	Monto	Norma de aprobación
1er préstamo PE-L1061	US\$ 150 millones	D.S. Nº 237-2009-EF (28.10.2009)
2do préstamo PE-L1055	US\$ 25 millones	D.S. Nº 208-2010-EF (22.10.2010)
3er préstamo PE-L1054	US\$ 25 millones	D.S. Nº 167-2011-EF (15.09.2011)
4to préstamo PE-L1121	US\$ 30 millones	D.S. Nº 246-2012-EF (12.12.2012)

Elaboración: Pierina Egúsquiza.

La operación es un préstamo de apoyo a reformas de política bajo la modalidad de programática. Según el BID, los préstamos basados en políticas son préstamos que proporcionan apoyo flexible para reformas institucionales y de políticas en el nivel sectorial o subsectorial, a través de fondos de rápido desembolso. En ese sentido, el objetivo del apoyo del préstamo del Programa NUMES fue apoyar el desarrollo de una nueva matriz energética sostenible, basada en un enfoque integral de sus componentes (técnico, económico, ambiental y social) que se articule con los objetivos de desarrollo de Perú maximizando el beneficio derivado de los recursos energéticos.

Este préstamo contó con el apoyo de otras cooperaciones técnicas que fueron aprobadas para contribuir al cumplimiento de los objetivos del programa. Es así que tenemos las cooperaciones técnicas: (i) ATN/OC-11010-PE "Apoyo a la Estrategia Energética del Perú"²¹⁷, que financió la contratación de servicios de consultoría con el objeto de contribuir a elaborar una Nueva Matriz Energética Sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica como instrumento de Planificación, a través de la cual se van a proyectar escenarios energéticos para el horizonte 2010-2040; (ii) CT ATN/OC-10984-PE "Plan Estratégico de Energía Sostenible y Bioenergía"²¹⁸ que financió la formulación del Plan Estratégico de Energía Sostenible y Bioenergía (PEESB), y (iii) CT ATN/JF-7040-PE de apoyo a la eficiencia energética; entre otros.

Cuadro 20: Componentes del programa NUMES

Componentes Programa NUMES		
Componente I	Estabilidad macroeconómica	Contexto macroeconómico de Perú consistente con los objetivos del Programa y con la carta de política sectorial.
Componente II	Apoyo a la sostenibilidad técnica-económica de la NUMES	Medidas de política y reforma sectorial que apoyan el diseño de una NUMES mediante el apoyo de líneas de acción técnica y económica: <ol style="list-style-type: none"> Diseño, implementación de la NUMES e integración de fuentes de energía primaria. Planificación energética. Identificación e implementación de planes y proyectos energéticos. Desarrollo y promoción de las energías renovables no convencionales y la bioenergía. Desarrollo de medidas de eficiencia energética.
Componente III	Apoyo a la sostenibilidad ambiental y social de la NUMES	Se integran acciones de política que apoyen a la NUMES, intervienen entidades estatales vinculadas al sector energía en diversas líneas de acción: <ol style="list-style-type: none"> Implementación de marco normativo ambiental, regulación y control para el sector energético. Incorporación y fiscalización de instrumentos de gestión ambiental (LMP y ECA). Adaptación y mitigación de cambio climático en el sector energético. Uso de EAE. Participación ciudadana en actividades hidrocarburíferas y eléctricas. Capacidad y control de calidad del gasto de los recursos provenientes de las regalías de proyectos energéticos.

Elaboración: Pierina Egúsquiza.

²¹⁷ Aprobado por R.S. Nº 061-2009-EF de fecha 18 de junio de 2009 por US\$ 700 000.

²¹⁸ Aprobado por R.S. Nº 061-2009-EF de fecha 18 de junio de 2009 por US\$ 1250 000.

Cuadro 21: Comparación de compromisos relevantes del préstamo NUMES I y NUMES IV

Objetivos	Institución / Áreas responsable	Compromisos del préstamo NUMES I PE-L1061	Institución / Áreas responsables	Compromisos del préstamo NUMES IV PE-L1121
I. Apoyo a la sostenibilidad técnica y económica				
Diseño e implementación de la NUMES Apoyar técnicamente en el diseño e implementación de la Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES).	MINEM DGE / DGH	Proceso de seguimiento y monitoreo de la NUMES, implementada.	DGEE	NUMES publicada, se aplica como soporte en la formulación de planes sectoriales.
Integración de fuentes de energía primaria Valorar la correlación entre fuentes de energía primaria en cuanto a la dotación de recursos y los costos de transformación y transporte a los centros de consumo.	MINEM DGE / DGH	Los siguientes planes debían estar aprobados y en proceso de implementación <ul style="list-style-type: none"> - Plan integrado de transporte de energía (gas y electricidad). - Plan de promoción uso del GN y GLP en transporte en todo el país. - Plan de promoción del uso del gas en la industria, comercio. 		No hay referencia de este objetivo ni del cumplimiento de sus compromisos a partir del préstamo II.
Planificación energética Desarrollar prácticas de planificación energética integrada de carácter permanente.	MINEM VME / OGPP	Revisión y seguimiento de Plan Referencial de Energía El Plan Referencial de Energía incluye diagnóstico del sistema energético del país, proyecciones y escenarios de oferta y demanda, y lineamientos de política para el sector, formulado. Las referencias al Plan Referencial de Energía no se hicieron mención en ninguno de los siguientes tres préstamos Balance Energético Nacional actualizado	DGEE	Plan Energético Nacional y Planes Indicativos, formulados.
Desarrollo de las energías renovables no convencionales y la bioenergía Desarrollar el potencial de energías renovables, biocombustibles y conversión hacia el uso de recursos energéticos en los cuales el país tiene ventajas comparativas.	MINEM DGE	Plan Estratégico de Energía Sostenible y Bioenergía - PEESB en implementación Norma para el fomento de energías renovables, aprobada.	MINEM DGEE	Balance energético nacional actualizado, publicado. Plan Indicativo de Energías Renovables y Eficiencia Energética, atendiendo aspectos relativos a Energías Renovables, y Plan Indicativo de Biocombustibles e Hidrocarburos consistente con NUMES y Política Nacional de Energía, formulados. Nuevo Reglamento de la Ley de Promoción de la Inversión para la Generación de Electricidad con el uso de Energías Renovables, aprobado.

Objetivos	Institución / Áreas responsable	Compromisos del préstamo NUMES I PE-L1061	Institución / Áreas responsables	Compromisos del préstamo NUMES IV PE-L1121
Desarrollo de Medidas de Eficiencia Energética Profundizar medidas de eficiencia energética con impacto en la matriz energética.	MEM DGE	Guías de estándares mínimos y de etiqueta de eficiencia energética aprobados Reglamento técnico de estándares mínimos y de etiquetado, aprobado. Plan Referencial de Uso Eficiente de Energía, en implementación	MINEM DGEE	Lineamientos Generales de estándares mínimos y de etiqueta de Eficiencia Energética, formulados. Plan Indicativo de Energías Renovables y Eficiencia Energética, atendiendo aspectos relativos a Eficiencia Energética, consistente con NUMES y Política Nacional de Energía, formulados.
II. Apoyo a la sostenibilidad ambiental y social				
Regulación, control y normativa ambiental Perfeccionar el rol de regulación y control particularmente en el ámbito ambiental y elaborar complementos o ajustes a la normativa ambiental del sector necesarios para impulsar la NUMES.	MINAM	Matriz de competencias ambientales en temas energéticos, aprobado. Estándares de gestión ambiental, consensuados.	MINAM Secretaría General	Propuesta de Matriz de competencias ambientales integrales, incluyendo temas energéticos revisada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
	MINAM	Marco institucional para la gestión ambiental y social integrada, coordinada y eficiente, implementado.	MINAM DGFNIGA	Reporte de indicadores de desempeño ambiental elaborado.
	MEM DGAAE	Reglamento de protección ambiental para las actividades del sector eléctrico, en implementación. Guías ambientales para la elaboración de estudios de impacto ambiental de las actividades de hidrocarburos y electricidad, actualizadas. Normas y guías para la evaluación de estudios ambientales de fuentes nuevas de energía, en implementación. No se menciona nada respecto de este compromiso. Capacitación institucional, implementada.	MEM DGAAE	Actualización del Reglamento de Protección Ambiental para las actividades del sector eléctrico, en elaboración. Guías ambientales para la elaboración de estudios de impacto ambiental de las actividades de hidrocarburos, formuladas. No se menciona nada respecto de este compromiso. Guías ambientales para la elaboración de estudios de impacto ambiental de las actividades de hidrocarburos, formuladas. Capacitación a los funcionarios de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) en las materias propias de su ámbito de competencia programada.
Instrumentos de Gestión Ambiental Establecer instrumentos de gestión ambiental para reducir los efectos de contaminación ambiental proveniente del sector energético.	MINAM	LMP para efluentes en hidrocarburos, aprobados.	MINAM DGCA	LMP para efluentes y emisiones en hidrocarburos implementado y de electricidad, en revisión.

Objetivos	Institución / Áreas responsable	Compromisos del préstamo NUMES I PE-L1061	Institución / Áreas responsables	Compromisos del préstamo NUMES IV PE-L1121
Adaptación y Mitigación de Cambio Climático en Proyectos Energéticos Desarrollar el potencial de Mecanismos de Desarrollo Limpio - MDL o mecanismos similares, como instrumento para fomentar reducción de gases de efecto invernadero y analizar los efectos de los cambios climáticos sobre el sector energético peruano.	MINEM DGE	Alternativas, como parte del PEESB, para mitigar o reducir de emisiones de gases de efecto invernadero, en sector de energía, aprobadas.	MINEM DGEE	Análisis de las alternativas, como parte del Plan Nacional de Energía, para mitigar y/o reducir de emisiones de Gases de Efecto Invernadero, en sector de energía, en elaboración.
		Alternativas, como parte del PEESB, para mitigar o reducir de emisiones de gases de efecto invernadero, en sector de energía, en implementación.	El Plan Nacional de Energía contempla los impactos de las emisiones de gases de efecto invernadero.	
Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) Analizar los potenciales y retos socio ambientales del desarrollo de la NUMES.	MINEM DGAAE	EAE sobre de los potenciales impactos socio-ambientales del desarrollo de las principales fuentes de energía primaria en el Perú, como insumo al proceso de decisión en el cambio de la matriz energética del país, incorporando un Plan de Comunicación, Consulta y Participación concluida.	MINEM DGAAE	EAE sobre de los potenciales impactos socio-ambientales del desarrollo de las principales fuentes de energía primaria en el Perú, como insumo al proceso de decisión en el cambio de la matriz energética del país, incorporando un Plan de Comunicación, Consulta y Participación, en ejecución.
		Recomendaciones de la EAE aprobadas.	Recomendaciones de la EAE de NUMES aplicadas.	
Sostenibilidad Social Apoyar acciones para el desarrollo sostenible en el sector, mediante la implementación de mecanismos de responsabilidad social, participación inclusiva, calidad en el manejo social además de promover el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional nacional, regional y local para acceder a los recursos provenientes de la explotación de energéticos	MINEM DGAAE	Mecanismos, procedimientos y mejores prácticas de gestión social, implementados.	MINEM DGAAE	Mecanismos, procedimientos y mejores prácticas de gestión social, en implementación.
	MINEM DGAAE/ OGGG	Guía sobre participación ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos, aprobada y en implementación.	MINEM OGGS	Reglamento de consulta para actividades de hidrocarburos aprobado.
	MINEM OGGS	Mecanismos de fiscalización definidos y en implementación respecto de los siguientes instrumentos: - Protocolo de intervención en casos mineros y energéticos, aprobado. - Protocolo de actuación para mitigar impactos sociales en caso que la actividad se desarrolle al interior de una reserva.	MINEM OGGS	Reporte periódico de información sobre la aplicación del Protocolo de intervención en casos mineros y energéticos, implementado.

Elaboración: Pierina Egúsquiza.

Las instituciones que formaron parte en el Programa NUMES eran, por un lado, el BID, y por otro, la República del Perú como prestatario representado por las siguientes instituciones para su ejecución: como organismo ejecutor el Ministerio de MEF, a través de la Dirección Nacional de Endeudamiento Público - DNEP y la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales - UCPS, quienes proveían la información sobre los avances del Programa al BID. En la ejecución participaron el MINEM y el MINAM, quienes apoyaron al MEF en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

En cuanto al cumplimiento de los compromisos por parte del MINEM, desde el año 2009 hasta el mes de noviembre de 2010 la DGE, en coordinación con el MEF y BID, trabajó en lo referente a los términos de referencia, bases del proceso de selección y expresiones de interés para la consultorías: (i) estudio de la nueva matriz energética sostenible y su EAE; (ii) elaboración del plan estratégico de energía sostenible, y (iii) fortalecimiento institucional, promoción de energías renovables y bioenergía. A partir de diciembre de 2010, la coordinación técnica de estos procesos se trasladó bajo la responsabilidad de la DGEE, por sus competencias en estos temas.

Los Actores estatales involucrados en el Préstamo NUMES son:

Unidad de Coordinación de Prestamos Sectoriales - UCPS: Creada por Decreto Ley N° 25535, es parte integrante del Viceministerio de Economía del MEF. Es el órgano de enlace técnico con los organismos multilaterales (BM, BID, CAF, KFW) y las instituciones participantes de los diferentes sectores del Estado para la coordinación de los "Programas de Financiamiento en Respaldo de Políticas de Desarrollo" así como ejecutar administrativamente los Proyectos de Cooperación o Asistencia Técnica, Programas de Apoyo y Donaciones asociados a los Préstamos Programáticos. Por otro lado, las condiciones y aspectos financieros de operaciones de endeudamiento son de competencia de la Dirección Nacional del Endeudamiento Público - DNEP del MEF.

Ministerio de Energía y Minas - MINEM: Dado que el MINEM se encarga de la promoción, otorgamiento de derechos y la formulación de las políticas y normas sectoriales de las actividades minero-energéticas; y el préstamo contiene diversos compromisos para las entidades y sus órganos de línea, el MINEM participó por medio de las siguientes direcciones bajo la responsabilidad del Viceministerio de Energía: DGE, DGEE, DGAAE, DGN y OGGs.

Ministerio del Ambiente - MINAM: Dado que el MINAM es el ente rector del sector ambiental nacional que coordina con los diferentes niveles de gobierno local, regional y nacional y que tiene entre sus funciones el formular, planificar, coordinar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente; el MINAM apoyó el seguimiento en el préstamo NUMES mediante su DGPNI y su Dirección General de Calidad Ambiental - DGCA.

Transparencia en el Préstamo NUMES

En este punto se hace el análisis en función de los criterios de transparencia para examinar si el Préstamo NUMES, como préstamo relevante del sector energético, ha cumplido con los indicadores de transparencia presentados en este diagnóstico.

Transparencia para la planificación

En cuanto a la transparencia de la ejecución de los préstamos, se analizó la transparencia desde tres perspectivas: (i) la inclusión del préstamo en la planificación del sector energético, en particular la inclusión del préstamo en la planificación del MINEM mediante sus instrumentos de planificación institucional, como el Plan Operativo Institucional - POI²¹⁹, Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM²²⁰ y Plan Estratégico Institucional - PEI; (ii) fortalecimiento de los procesos de la política y la planificación energética e (iii) implementación de espacios de planificación.

Al respecto, cabe acotar que el préstamo NUMES ha variado de compromisos en el tiempo, dado que fueron cuatro tramos en cuatro años: 2009-2012. Sin embargo, el objetivo general del programa se mantuvo: "apoyar el desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES) basada en un enfoque integral de sus componentes, que se articule con los objetivos de desarrollo del Perú, con el fin de maximizar de modo sostenible el beneficio para el país derivado de sus recursos energéticos".

219 Ver: http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/menu/datos_gene_poi.htm.

220 Ver: <http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/Transparencia.html>.

En lo referente a la inclusión del préstamo en la planificación del sector energético, se han observado el POI, el PESEM y el PEI de los años 2009-2012. Se aprecia que se han recogido parcialmente los objetivos del préstamo, pues se han incluido como Objetivos Generales y Específicos²²¹: (i) promover el desarrollo sostenible y competitivo del sector energético priorizando la inversión privada y la diversificación de la matriz energética, a fin de asegurar el abastecimiento de los requerimientos de energía en forma eficiente y eficaz para posibilitar el desarrollo de las actividades productivas y la mejora de las condiciones de vida de la población con inclusión social, y (ii) promoción de la preservación y conservación del medio ambiente por parte de las empresas del sector Energía y Minas mediante el fortalecimiento del marco normativo sobre los aspectos ambientales del sector energético. Estos objetivos son, a grandes rasgos, algunos de los objetivos que incluye el préstamo NUMES, pero no todos.

En cuanto a las actividades y proyectos para lograr estos objetivos trazados, no se han encontrado actividades que sean eficientemente adecuadas al logro del objetivo general. Por ejemplo, en materia de diversificación de matriz energética, se indica “se elaborarán estudios y difusión de información en el tema energético”, sin embargo, dichas actividades y sus indicadores no reflejan el avance en el objetivo a alcanzar.

De las entrevistas sostenidas con funcionarios del MINEM de la OGPP y de la DGEE, se informó que se han tratado de recoger en sus instrumentos de planificación institucional los objetivos de los préstamos recibidos. No obstante, en el caso del Primer Préstamo NUMES desembolsado en el año 2009, dado que su desembolso fue en octubre de 2009, no fue incluido en los instrumentos de planificación como el PEI 2007-2011, el POI de 2009 ni el POI de 2010 del MINEM. Ello debido a que instrumentos como el POI se formulan cada año en el mes de julio del año anterior a su aprobación, es decir, en el caso del POI 2010 se realizó en julio del año 2009, por lo que no se recogieron los objetivos del préstamo.

Recién en el POI 2011 en adelante, se hizo mención al Préstamo NUMES o a algunas de las actividades comprometidas dentro de aquel. Es a partir de este año que se incorpora en el organigrama del MINEM a la DGEE creada por D.S. N° 026-2010-EM, que tuvo a su cargo el cumplimiento de varios compromisos del préstamo, sobre todo en lo referente a la planificación y eficiencia energética. Asimismo, se hace referencia al convenio entre el MINEM y MEF, que establece como ente ejecutor del préstamo al MINEM, representado por la DGE, para el apoyo en la estrategia energética del Perú, en la elaboración de la Matriz Energética Sostenible, su EAE y la elaboración del Plan Estratégico de Energía Sostenible y Bioenergía para el Perú²²², que posteriormente pasó a ser responsabilidad de la DGEE.

Respecto del fortalecimiento de los procesos de la política y la planificación energética, se considera que se ha cumplido parcialmente con los indicadores propuestos, pues se han logrado en parte los compromisos del préstamo NUMES con relación a la formulación de políticas públicas y reformas en el sector energético que promueven el desarrollo de una nueva matriz energética sostenible. En ese sentido, pese a que se han dado importantes avances en cuanto a los instrumentos de política energética como la Política Energética Nacional 2010-2040, la creación de la DGEE, la consultoría NUMES y su EAE; todavía existen retos pendientes en cuanto a la planificación energética para lograr una matriz energética sostenible.

Queda otro reto, como la implementación de un marco legal e institucionalización del proceso de elaboración de los planes energéticos. Esto no pudo conseguirse con el préstamo NUMES, al igual que asegurar la sostenibilidad ambiental. Respecto de ello, por ejemplo, a la fecha no se ha publicado la actualización del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades Eléctricas al SEIA (Ley N° 27446 y su Reglamento D.S. N° 019-2009-MINAM), mientras que para las actividades en hidrocarburos sí se ha hecho una pre publicación de la propuesta en la página web del MINEM en mayo de 2013²²³.

Otro ejemplo del cumplimiento parcial es lo referente a la regulación de la EAE, ya que la matriz de políticas de los cuatro préstamos indica como compromiso del MINAM emitir una “norma que establezca la realización de una EAE para la

221 Se ha cotejado esta información con el PEI 2007-2011, PEI 2012 - 2016, POI 2009 - 2012, PESEM 2008 - 2011 y PESEM 2012 - 2016.

222 Acorde al documento POI 2011, p. 16, el Plan Estratégico de Energía Sostenible y bioenergía incluye el desarrollo de cuatro estudios: (i) elaboración del Plan Estratégico de Energía Sostenible; (ii) fortalecimiento institucional, promoción de energías renovables y bioenergía; (iii) estudio del marco legal, regulatorio y tributario, y (iv) análisis de la cadena productiva, zonas con potencial para la sostenibilidad de las energías renovables y análisis de la demanda de biocombustibles. Ver: <http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/archivos/presupuesto/POI-2011.pdf>.

223 A la fecha aún está pendiente el proyecto de reglamento. Ver: <http://gestion.pe/noticia/313532/proyecto-proteccion-ambiental-electrica-seria-publicado-mes>.

formulación de políticas, planes y programas” y para el MINEM indica como compromiso la “elaboración de lineamientos para la ejecución de una EAE sobre los potenciales impactos ambientales del desarrollo de las principales fuentes de energía primaria en el Perú, y que las recomendaciones de la EAE de la NUMES sean aprobadas y aplicadas”²²⁴.

Respecto de estos compromisos, se ha observado que, si bien se ha realizado el primer ejercicio de EAE en planes a través del estudio “Elaboración de la Nueva Matriz Energética Sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como Instrumentos de Planificación” y en el “Plan Energético Nacional y su EAE 2013-2022”, no se ha podido fortalecer en sí mismo el proceso de la EAE, ya que el proceso de regulación de una EAE como instrumento de gestión ambiental aún se encuentra en proceso por el MINAM y no existen directivas o lineamientos de obligatorio cumplimiento por parte del MINEM de realizar una EAE en planes, políticas o programas, ni se está elaborando directivas en el MINAM para regular el procedimiento de la EAE en planes²²⁵.

Sobre el indicador de implementación de espacios de planificación, en reuniones sostenidas con la Oficina General de Planificación y Presupuesto del MINEM se informó que existe coordinación previa a la ejecución del préstamo entre el MINEM, entidades del sector energético (COES, OSINERGMIN y PERUPETRO) y la institución financiera que brinda el préstamo, para poder encuadrarlo dentro de las políticas y actividades propias del sector y elaborar el perfil del préstamo. En la ejecución del préstamo, dado que los compromisos han variado en el tiempo, se pudo contar con espacios de coordinación entre las entidades públicas con el BID para ajustar los compromisos y establecer los logros o metas a ejecutar.

Transparencia para la capacidad de gestión

En lo referente a la transparencia para la capacidad de gestión, se ha analizado si el sector cuenta con: (i) las capacidades de gestión adecuadas para la ejecución del préstamo; (ii) verificar la existencia de una sistematización de la información generada por el préstamo; (iii) si el préstamo cuenta con un sistema de monitoreo de los compromisos asumidos, y (vi) si existió una integración del préstamo al Sistema Integral de Administración Financiera del Sector Público.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades de gestión para el cumplimiento de los compromisos asumidos en el préstamo, como se menciona anteriormente, existen varios compromisos que debieron ser cumplidos por diferentes órganos de línea del MINEM, MEF y MINAM. En el caso del MINEM, la DGEE es quien tiene a su cargo los compromisos más relevantes del préstamo, ya que la transición hacia una nueva matriz energética requiere contar con un Balance Energético Nacional, PEN y Planes Subsectoriales, todos estos instrumentos a cargo de la DGEE.

En el presente diagnóstico se considera que el fortalecimiento de capacidades ha sido cumplido parcialmente por el MINEM, pues el cumplimiento de algunos de los compromisos fue resumido en la implementación de la DGEE que fomenta las iniciativas de eficiencia energética y conduce la planificación energética en el sector. Esta Dirección estuvo encargada de la ejecución de los compromisos referentes a la implementación de la NUMES, promoción de RER y planeamiento energético. Sin embargo, su creación ha sido reciente, en el año 2010, por lo que necesitó una mayor asignación de recursos humanos, presupuesto y capacitación técnica para el cumplimiento de los compromisos que se le empeñaron. Ello se pudo concluir también de las entrevistas con algunos funcionarios del sector, sobre todo en el ámbito de desarrollo de prácticas de planificación energética, ya que hace falta el conocimiento de herramientas tecnológicas para realizar la actividad de planeamiento. Ante este escenario, se dificulta pues la continuidad del ejercicio de planificación energética, que es uno de los objetivos del préstamo.

Respecto de la sistematización de información, hay que resaltar que el procesamiento de datos y documentos sobre los avances a detalle de cada uno de los tramos del préstamo no está publicado en la web del MINEM, en el MEF, ni en el BID. Lo que se encuentra disponible para los usuarios en el portal web del BID son los Contratos de los Préstamos y el Informe de Cumplimiento de Condiciones Previas para el desembolso y la propuesta del préstamo. Sin embargo, no se puede acceder a todos los links que contienen la información del préstamo (Plan de Monitoreo y Evaluación, Matriz de Medios de Verificación, Matriz de Resultados), de manera que la información está disponible parcialmente, no es accesible del todo en el portal del BID.

224 Propuesta de préstamo del Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible II - PE-L1055, p. 5. Ver: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35401243>.

225 A la fecha se viene elaborando una Resolución Ministerial que aprueba “Criterios y Mecanismos para la Formulación, Implementación y Seguimiento de la EAE”.

Sobre la responsabilidad de proveer información del préstamo, acorde al Contrato del Préstamo en su Anexo Único²²⁶, la UCPS es el órgano responsable de proveer información sobre los avances respecto de la Matriz de Política y de Resultados del Programa NUMES, así como de remitir al BID la documentación relativa a los medios de verificación correspondiente a cada una de las condiciones estipuladas. De esto se deduce que el MEF, a través de la UCPS, sería la entidad responsable de sistematizar la información del desarrollo de todo el préstamo.

A la fecha, en la página del BID no se ha incluido los informes finales del préstamo, y en la página web del MINEM solo se hace mención al préstamo en el POI 2011²²⁷ y a uno de los productos que es la consultoría NUMES y el PEN, pero no se encuentra a detalle, solo el estado actual en el que se encuentran. Lo dicho anteriormente se corrobora con las entrevistas realizadas a los funcionarios del MINEM, quienes indicaron que la DGEE directamente envió informes de cumplimiento al BID y al MEF sobre las actividades realizadas en el marco del préstamo, como la contratación de las consultorías y avances del cumplimiento de estos productos.

Otra forma de medir la capacidad de gestión para la ejecución del préstamo NUMES y su transparencia es la verificación de la implementación de un Sistema de Monitoreo de los compromisos del Préstamo NUMES, la cual se ha considerado de parcial cumplimiento. Al respecto, en los Contratos de los Préstamos existe un capítulo referido a la Ejecución del Programa que en su cláusula 5.02 indica que se pactarán reuniones periódicas coordinadas con la UCPS y el BID, en las que se mostrará el progreso de la implementación del programa. Asimismo, se señala que la UCPS deberá entregar un informe al BID con el detalle del cumplimiento de las obligaciones referidas en cada uno de los contratos.

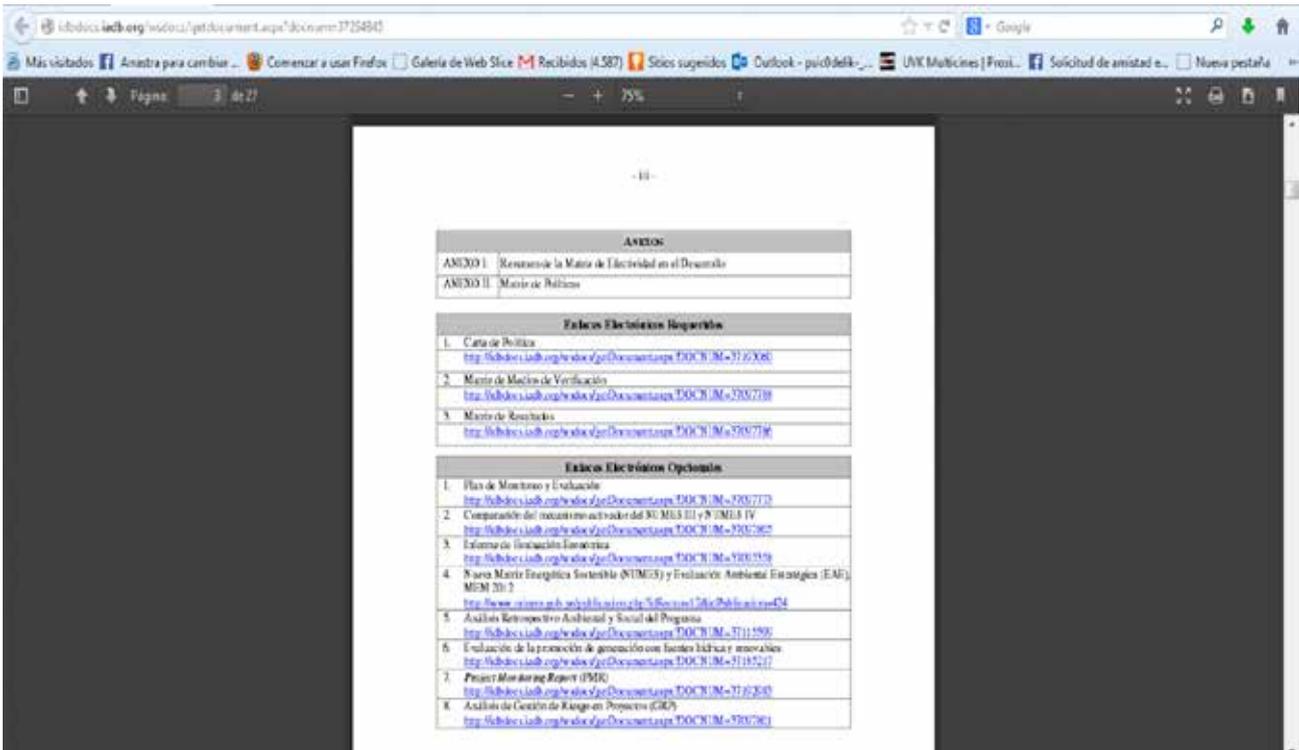
En la cláusula 5.00 se señala que existe una evaluación ex post en la que la UCPS se compromete a cooperar en la evaluación del Programa que lleve a cabo el BID posteriormente a su ejecución, con el fin de identificar en qué medida se cumplieron sus objetivos y a suministrar al BID la información, datos y documentos que este llegara a solicitarle para los efectos de la realización de dicha evaluación. Sobre el cumplimiento de estas cláusulas respecto de la Ejecución del Programa y Préstamo NUMES, no se tiene información, pues no está disponible en la página web del BID ni del MINEM información sobre el cumplimiento de estas reuniones y de la evaluación ex post. En el portal del BID no se puede acceder a los links de los informes colgados y tampoco información al respecto en el portal del MEF.

Los documentos a los cuales se ha podido tener acceso vía portal web del BID son la “Propuesta de Préstamo” e “Informes de Cumplimiento de las Condiciones previas al único Desembolso de los Recursos del Financiamiento” (ambos colgados en el portal web del BID por cada préstamo desembolsado), los cuales contaron con una matriz de políticas y links de matriz de medios de verificación y de resultados. Sin embargo, no se puede acceder a dichos links, ya que no están disponibles para uso público, sino tan solo para personal del BID. De manera que el préstamo sí contó con un sistema de monitoreo, pero no pueden visualizarse en su totalidad todos los documentos en los portales web y, por ende, la transparencia del sistema de monitoreo es parcial.

226 Contrato de Préstamo III colgado en la página web del BID, Ver el Anexo Único. Ver: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=PE-L1054#.UlhKNBCM-6Q>.

227 Ver: <http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/archivos/presupuesto/POI-2011.pdf>.

Portal web del BID



Fuente: Portal web del BID. Propuesta de Préstamo Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible IV - PE-L1121. En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37264845>.



Fuente: Portal web del BID. Link de documentación no disponible para uso público. En: <https://idbdocs2.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37097788>.

En cuanto a la integración del préstamo NUMES al Sistema Integral de Administración Financiera del Sector Público (SIAF) se ha revisado el portal de Transparencia Económica – Consulta Amigable del MEF²²⁸. No se ha encontrado información sobre la ejecución del préstamo, ni la inclusión del préstamo en la ejecución del gasto público del Estado peruano. Por lo que se puede apreciar, el sistema del SIAF maneja el gasto público por fuentes de financiamiento como recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, recursos por operaciones oficiales de crédito, recursos determinados, donaciones y transferencias. De manera que la información a la cual se puede acceder es solo el gasto e ingreso del sector público, los cuales están compuestos por diversas fuentes limitadas de recursos y que se explican de forma general, tanto ingresos como gastos, más no al detalle de las actividades realizadas.

Portal web del MEF

¿Qué se gasta?		¿En qué se gasta?		¿Con qué se financian los gastos?		¿Cómo se estructura el gasto?		¿Dónde se gasta?		¿Cuál es el tipo de gasto?	
Riego		Categoría Presupuestal / Producto/Proyecto / Función		Rubro		Genérica		Departamento		Trimestre / Mes	
TOTAL		109,418,509,588	129,869,372,606	103,520,332,579	94,075,004,054	81,746,673,677	77,966,911,067	75,488,843,166	60.9		
Nivel de Gobierno: GOBIERNO NACIONAL		72,635,027,278	74,246,750,231	62,672,381,939	57,585,115,028	49,217,436,786	45,786,892,040	44,631,128,452	61.7		
Nivel de Energía y Minas		700,792,621	795,213,167	481,963,503	419,450,362	387,060,000	386,850,711	378,742,134	52.4		
Fuente de Financiamiento		PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Grado	Avance %		
1. RECURSOS ORDINARIOS		300,561,862	368,729,519	238,240,515	228,440,997	212,563,232	210,300,491	209,651,962	54.1		
2. RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS		253,070,840	368,218,493	165,500,597	158,062,048	132,691,966	126,770,837	127,797,232	48.8		
3. RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO		19,536,800	19,536,800	792,000	63,518	63,518	63,518	63,518	0.3		
4. DONACIONES Y TRANSFERENCIAS		8,693,200	25,367,002	22,386,362	21,824,378	18,947,325	18,921,946	18,468,742	78.5		
5. RECURSOS DETERMINADOS		50,908,679	54,351,265	4,642,661	4,649,449	21,774,118	21,774,118	21,768,736	40.1		

Notas:
 * Los montos están en Nuevo Soles.
 * La columna Avance % representa la razón del Devengado entre el PIM, expresado en porcentaje.
 * A partir del 2007 se comienza a incluir información de los Gobiernos Locales. Ver más detalles.
 * A partir del 2012 el programa cambia de denominación por el de división funcional, y el subprograma por el de grupo funcional.
 * La información se actualiza diariamente. Última actualización: 09 de octubre de 2013.
 Sobre la información presentada | Estadísticas de 2013

Fuente: Portal Transparencia Económica. En: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2013&ap=ActProy> o <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>.

Transparencia para la coordinación

Otro de los criterios para el logro de la transparencia para la gobernanza es el nivel de (i) coordinación intersectorial y (ii) coordinación intergubernamental en el sector Energía. Por ello, en este punto analizaremos el nivel de transparencia en estos dos elementos para demostrar si el sector energético cuenta con procesos adecuados de coordinación para la ejecución de los préstamos sobre la base de la coordinación nacional y regional, si estos son accesibles para conocimiento público mediante los mecanismos de transparencia.

Respecto de la coordinación intersectorial, se ha observado que efectivamente existen mecanismos entre los ministerios y entidades con competencias en el sector Energía, pero su efectividad ha sido parcial, pues no influyó en la toma de decisiones. Es necesario para ello saber que en el préstamo NUMES existieron espacios de coordinación, socialización de información y reuniones en tres momentos, desde su formulación, ejecución y en la etapa de culminación del préstamo.

En lo que respecta a la ejecución misma del préstamo, por ejemplo, en el caso del compromiso de elaboración del “Plan Energético Nacional 2012-2021 y los planes que lo soportan a partir del estudio NUMES y su EAE” la DGEE del MINEM convocó a dos talleres de participación (23 de agosto y 14 de noviembre de 2012) con actores del sector público, privado y sociedad civil. Una vez obtenido el último entregable de la consultoría, se socializaron los resultados con los presentes, se hizo de conocimiento y se recogieron aportes sobre la propuesta de indicadores ambientales y sociales de la EAE del Plan Energético Nacional.

228 Ver: <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>.

En ese sentido, se observaron dos cosas, la primera de ellas, que solo se permitieron realizar aportes a los resultados del componente de la EAE del Plan Energético Nacional en los talleres de participación, más no a los resultados del Plan Energético Nacional. Lo segundo, si bien la “Consultoría Nueva Matriz Energética Sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica como instrumento de Planificación” sirvió como estudio base para la elaboración del Plan Energético Nacional y su EAE, esta no contó con un espacio abierto de coordinación con la sociedad civil, organizaciones indígenas y demás entidades para recepción de aportes y socialización de información.

En las entrevistas realizadas a funcionarios de instituciones como el COES, la DGEE y la DGE, se refirieron a que la coordinación con otras entidades para el Plan Energético Nacional fue realizada mediante la selección previa de actores claves del sector como el OSINERGMIN, PERUPETRO, CEPLAN, COES, PROINVERSIÓN, ELECTROPERÚ, MINAM, SERNANP y OEFA, los cuales fueron convocados para dar su opinión y aportes durante la elaboración del Plan Energético Nacional y su EAE. No obstante, en el caso de la participación del MINAM, esta fue limitada, ya que tuvieron conocimiento de la elaboración de los TdR de selección del consultor para la EAE, pero no participaron en su elaboración, como debiera haber sido dada su competencia en la aprobación de las EAE en políticas, planes y programas²²⁹. Así, hubo una coordinación limitada con las instituciones públicas, la cual se produjo de manera más informativa que de toma de decisiones.

Respecto de la coordinación intergubernamental referida a otros niveles de gobierno regional y local, en el componente de Planificación Energética del préstamo NUMES, consideramos que ha sido parcial, ya que en el MINEM no se facilitaron espacios adecuados de participación a los funcionarios de los gobiernos regionales, dado que la invitación a participar a los talleres participativos mencionados del Plan Energético Nacional fue dirigida a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Así, no se aseguró la participación efectiva de los gobiernos regionales, a pesar que algunos de ellos, como los de las regiones Cusco, Puno y San Martín, tienen interés en realizar su propio Plan Energético Regional, por lo que pudieron haber contribuido en el proceso de elaboración del estudio.

Transparencia para la participación

En este punto se trató de recoger información referente a la existencia de mecanismos oficiales de participación ciudadana y de pueblos indígenas en los procesos de ejecución de los préstamos programáticos en el sector energético, en este caso específicamente en el préstamo NUMES.

Al respecto, no existen propiamente canales oficialmente institucionalizados de participación ciudadana en la ejecución de los préstamos, pues estos están sujetos a lo que se haya dispuesto en los contratos del préstamo con la entidad financiera. Asimismo, en el caso del préstamo NUMES, los compromisos a ser cumplidos estaban a cargo de tres ministerios: MEF, MINEM y MINAM. Dado que eran compromisos puntuales, en muchos de los casos los productos normativos eran de competencia exclusiva de cada una de estas entidades. Por ejemplo, en el caso de la Reglamentación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual fue un compromiso a cumplir dentro del préstamo, sí contó con un espacio de participación ciudadana mediante la pre publicación de la norma en el portal web del MINAM.

Compromisos como la Consultoría NUMES y su EAE, y la elaboración del Plan Energético Nacional, como se mencionó anteriormente, solo contaron con talleres de participación que fueron convocados bajo lista cerrada por la DGEE, donde se observó una limitada participación de la sociedad civil. En este taller faltó convocar a organizaciones indígenas regionales y gremios representativos; por ello, no puede ser considerado un proceso de participación ciudadana abierto a la ciudadanía con convocatoria pública. Cabe acotar que no existe información accesible al público en general sobre los aportes o presentaciones realizadas en estos talleres, pero sí se realizó un feedback de información entre las instituciones y entidades que efectivamente asistieron a estos talleres.

229 El D. Leg. N° 1078, en su artículo 16, establece que el MINAM es el encargado de dirigir y administrar el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; asimismo, el artículo 17 establece, entre otras funciones del MINAM, la de aprobar las evaluaciones ambientales. Estrategias de políticas, planes y programas. El ROF del MINAM, aprobado mediante D. S. N° 007-2008-MINAM, en su artículo 39, establece que la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental tiene como función aprobar las Evaluaciones Ambientales Estratégicas - EAE de políticas, planes y programas de desarrollo sectorial, regional y local, susceptibles de generar implicaciones ambientales significativas.

Transparencia para la rendición de cuentas

En este punto se resaltan los mecanismos de rendición de cuentas con los que cuentan los préstamos para medir (i) los logros de los resultados y compromisos asumidos por el préstamo, y (ii) los mecanismos específicos de auditoría de ejecución financiera y de actividades.

En cuanto a la medición de los logros de los resultados y compromisos asumidos por el préstamo, consideramos que ha sido cumplido parcialmente. La información que se ha recopilado para sustentar nuestro análisis ha sido obtenida del portal web del BID, de los informes de cumplimiento de las condiciones previas y de las propuestas de préstamo, debido a que en los portales del MINEM y MEF no existe información respecto del avance integral del préstamo.

Antes del análisis debemos puntualizar que en el transcurso de la duración del préstamo han variado los compromisos asumidos. Existen casos en los cuales la especificidad del compromiso ha cambiado; por ejemplo, la matriz de políticas del préstamo NUMES II se comprometió a que en el último préstamo se daría seguimiento y monitoreo de la NUMES implementada, y posteriormente, mediante el préstamo NUMES IV, solo se comprometió a tener la NUMES publicada y que sirva como soporte en la formulación de planes sectoriales.

La propuesta del préstamo de la NUMES IV menciona que el gobierno del Perú ha adelantado la formulación del Plan Energético Nacional y Planes Indicativos Subsectoriales que a la fecha no han sido revelados, pero de los cuales se tiene conocimiento vía pedidos de acceso a la información que han sido formulados y estaría pendiente sus publicaciones. De manera que no tenemos aún un plan aprobado que establezca el modelo hacia una matriz energética diversificada, que era uno de los objetivos del préstamo (apoyar al desarrollo de una matriz energética sostenible) y que no se ha podido cumplir al 100%, pese a que en la propuesta de préstamo de la NUMES IV el compromiso ha sido puesto como “formulación” del Plan Energético y su EAE, mas no publicado o aprobado. Esto denota un quiebre entre el objetivo a alcanzar y las acciones a realizar en cada uno de los tramos del préstamo.

Tampoco se ha cumplido con pre publicar en la página web del MINEM la “Propuesta de Actualización del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades del Sector Eléctrico”, actividad que estaba a cargo de la DGAAE. Por ello, en los compromisos asumidos en la matriz de políticas de las propuestas de préstamos, se cambió lo que anteriormente se encontraba como compromiso del préstamo III: “Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades Eléctricas, revisado”, por este otro del Préstamo IV: “Actualización del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades del Sector Eléctrico, en elaboración”. Es decir, se bajó la valla del compromiso en el préstamo de la NUMES respecto de la mejora de la regulación de la normatividad ambiental del sector, necesaria para impulsar la NUMES.

El otro caso es un compromiso un poco ambiguo de determinar si se han obtenido resultados o no. Nos referimos al compromiso referente a la EAE, que refiere como objetivo del préstamo el análisis de los potenciales retos socioambientales del desarrollo de la NUMES. En ese sentido, el compromiso al que nos referimos indica que a finales del préstamo IV, las recomendaciones de la EAE de la NUMES deberían haber sido aplicadas por la DGAAE. Sin embargo, de la información de la normatividad ambiental y procedimientos disponibles en su portal web se ha concluido que en esta Dirección no existe lineamiento alguno que recoja procedimientos de EAE.

Respecto de la implementación de una auditoría de ejecución financiera²³⁰ con la que debería contar el préstamo NUMES, de las entrevistas realizadas a funcionarios del Departamento de Desarrollo Económico de la Contraloría General de la República, se informó que mediante R.C. N° 063-2007-CG y modificatorias se regula el Reglamento de las Sociedades de Auditoría conformantes del Sistema Nacional de Control. Las Sociedades de Auditoría son personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo, designadas por la Contraloría General, previo Concurso Público de Méritos, y contratadas por las entidades para examinar sus actividades y operaciones, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros y evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados²³¹.

230 Acorde al artículo 67 del Reglamento de las Sociedades de Auditoría conformantes del Sistema Nacional de Control aprobado por Resolución de Contraloría N° 063-2007-CG: “La auditoría financiera tiene por objetivo determinar si los estados financieros del ente auditado presentan razonablemente su situación financiera, los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivo de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados. El desarrollo de la auditoría financiera debe considerar aspectos de la Fase de Planeamiento, Fase de Ejecución, Fase de Informe de Auditoría”.

231 Ver artículo 20 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

De la revisión de la referida Resolución vemos que la auditoría financiera a las entidades públicas se puede realizar de dos maneras: (i) la que está a cargo de Contraloría General de la República²³², que es ejercida por Concurso Público de Méritos o por Concurso de Méritos por Invitación (mediante una lista corta), y (ii) *por excepción, cuando las disposiciones de un convenio o las normas de un organismo internacional establecen un procedimiento específico para la designación de una sociedad*, la Contraloría General de la República puede autorizar a las entidades²³³—en este caso al MEF— para que conduzca directamente un proceso de selección para la designación de una sociedad de auditoría o auditor independiente que realice la auditoría financiera.

Dicho esto, la forma de auditoría que nos interesa es la que se realiza por vía de excepción, que es la aplicable al préstamo NUMES por ser un préstamo del BID, que es un organismo internacional y que contempla un proceso específico de selección de auditores. De este modo, de la revisión de los contratos de los préstamos de la NUMES, se observó que en la parte de las estipulaciones especiales, la Cláusula 6.02 indica que la Dirección Nacional de Endeudamiento Público - DNEP del MEF deberá presentar, a solicitud del banco, un informe financiero auditado sobre el uso y destino de los recursos del financiamiento. Dicho informe es *dictaminado por una firma de auditores independiente aceptable al banco y de acuerdo con los términos de referencia previamente aprobados por el banco*.

Por otro lado, acorde con el artículo 6.02 de los contratos de préstamos, *el BID tiene las prerrogativas de realizar inspecciones, revisiones y auditorías a su discrecionalidad*. Entre los mecanismos de rendición de cuentas que se mencionan están: (i) al cierre de cada ejercicio económico del gobierno peruano se presentarán tres ejemplares de los estados financieros; (ii) dentro de los ciento veinte días siguientes al cierre de cada ejercicio económico del organismo ejecutor, es decir del MEF²³⁴, se deberá presentar tres ejemplares de los estados financieros; *ambos estados y documentos deberán presentarse con dictamen de una entidad auditora aceptada por el Banco*.

Los artículos 6.01 y 6.02 del Capítulo VI del contrato de préstamo referido a los Registros, Inspecciones e Informes, señala que el prestatario, es decir el gobierno peruano representado por el MEF, MINEM y MINAM, *deben mantener adecuados sistemas de control interno contable y administrativo* que provean la documentación necesaria para verificar las transacciones y facilitar la preparación oportuna de los estados financieros, estados de cuentas e informes²³⁵. Por ello, dado que el MEF, a través de la UCPS y la DNEP, es la unidad ejecutora del préstamo NUMES, encargada de la ejecución del programa y utilización de los recursos del financiamiento del BID, es la entidad encargada de brindar toda la información respecto de los estados financieros y estados de cuenta de las entidades ejecutoras MINEM, MINAM y MEF.

El Reglamento de las Sociedades de Auditoría Conformantes del Sistema Nacional de Control, aprobada por Resolución de Contraloría N° 063-2007-CG, indica en el inciso d) del artículo 6 sobre Excepciones a la Periodicidad de Auditorías Financieras, que *tratándose de préstamos y/o donaciones efectuados por organismos internacionales, la auditoría puede extenderse hasta por todo el período del financiamiento*. De manera que, en el caso del préstamo NUMES, es probable que se esté realizando una auditoría por todos los cuatro préstamos que se han culminado, sin embargo, no se tiene información oficial sobre ello, pues no se ha podido tener acceso a dicha información. Adicionalmente, se consultó a la UCPS respecto de la ejecución del préstamo NUMES a través de cartas de pedido de acceso a la información pública²³⁶, las cuales fueron respondidas mediante Oficio N° 238-2013-EF/66 de fecha 11 de marzo 2013. Al respecto informaron que el Programa NUMES se diseñó en cuatro fases, las cuales están asociadas a operaciones de endeudamiento con cargo al apoyo de la balanza de pagos de tipo programático, de libre disponibilidad del Tesoro Público, dirigidas a la atención del pago del servicio de la deuda pública. Ello significa que los recursos son asignados directamente al Tesoro Público por medio de un único desembolso realizado al cumplimiento de las condiciones previas establecidas en el contrato de préstamo.

En otra oportunidad se sostuvieron comunicaciones con la coordinadora de Proyectos de la UCPS, ante una consulta referida a las auditorías realizadas a los préstamos del Programa NUMES, y se nos informó lo siguiente:

232 Artículo 4 del Reglamento de las Sociedades de Auditoría conformantes del Sistema Nacional de Control aprobado por Resolución de Contraloría N° 063-2007-CG, sobre "Exclusividad de la designación por la Contraloría General".

233 Artículo 51 del Reglamento de las Sociedades de Auditoría Conformantes del Sistema Nacional de Control aprobada por Resolución de Contraloría N° 063-2007-CG.

234 Acorde con el Anexo Único de los Contratos de Préstamo del Programa NUMES, el Organismo Ejecutor del Programa será el MEF, por intermedio de la DNEP y la UCPS. Asimismo, en la ejecución del Programa participarán, principalmente, el MINEM y el MINAM, quienes apoyarán al MEF en los temas de carácter técnico.

235 Los registros del Programa deberán ser conservados por un período mínimo de tres años después del último desembolso.

236 Carta N° 057-2013-DAR/E, Carta N° 058-2013-DAR/E.

[...] La UCPS es la Unidad Ejecutora de diversas Cooperaciones Técnicas, asociadas a Programas de Reformas Sectoriales (Préstamos Programáticos), que anualmente son auditadas por firmas auditoras independientes seleccionadas por la Contraloría General de la República, en cumplimiento de la normatividad correspondiente. Los préstamos a que alude su consulta (PE-L1061, PE-L1055, PE-L1054 y PE-L1121) son los cuatro préstamos de la serie programática “Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible”, que como se explicara en el párrafo inicial, son préstamos de libre disponibilidad del Tesoro Público, *cuyos recursos NO son ejecutados por la UCPS, y por lo tanto, no están incluidos en las auditorías que se contratan anualmente para auditar los estados financieros de la UCPS.*

En ese sentido, dada la respuesta de la UCPS respecto de que los préstamos NUMES no serían auditados por la Contraloría en razón de que la UCPS no ejecuta los fondos del préstamo, nos lleva a la pregunta de si el préstamo es auditable. A nuestro entender, en todo caso si no es la UCPS la competente para ser auditada, la auditoría financiera la puede pedir el MEF a la CGR por vía de excepción, dado que las normas del BID, como organismo internacional, establecen procedimientos específicos para la designación de una Sociedad de Auditoría. Ello está contemplado en el artículo 51 del Reglamento de las Sociedades de Auditoría Conformantes del Sistema Nacional de Control, aprobada por Resolución de Contraloría N° 063-2007-CG²³⁷.

La CGR puede, en el uso de sus facultades, realizar auditoría a la Cuenta General de la República elaborada por la Dirección General de Contabilidad Pública - DGCP del MEF, la cual incluye el estado de la deuda pública, que es en la que se encontraría el préstamo NUMES. Es así que, en el caso de los procesos de selección a cargo de la entidad, en este caso a cargo del MEF²³⁸, dicho proceso deberá ser autorizado mediante Resolución de Contraloría²³⁹, previo informe sustentado presentado por el MEF. El proceso de selección se realiza a cargo de dicha entidad a través de concurso de méritos por invitación; como mínimo se invita a tres sociedades. El MEF nombra una Comisión Especial que conduce el proceso de selección; una vez designada la Sociedad de Auditoría, se presenta a la CGR un informe de las actividades y de resultados alcanzados. Además, el proceso de selección a cargo del MEF se sujeta a control posterior, recayendo la responsabilidad en el titular de la UCPS o la DNEP y los miembros de la Comisión Especial.

El BID emplea sus procedimientos para la realización de la auditoría y evaluación dado que este financiará la contratación de los auditores independientes. En ese sentido, el presupuesto considerará una partida para la realización de una auditoría externa que será efectuada por una firma de auditores independientes aceptables al banco, que procederán conforme a lo estipulado en los Documentos AF-100²⁴⁰ “Política del Banco sobre Auditoría de Proyectos y Entidades” y AF-300²⁴¹ “Guías para la preparación de estados financieros y requisitos de auditoría independiente”, en los términos de referencia previamente aprobados por el banco según el Documento AF-400²⁴² “Términos de referencia para la auditoría externa de proyectos financiados por el BID” y el Documento AF-200²⁴³ “Documento de Licitación de Auditorías Externas Financiadas por el BID”, que regulan un procedimiento específico para la designación de una sociedad de auditoría.

Sobre el proceso para la designación de una sociedad de auditoría, el Documento de Licitación de Auditorías (AF-200) emitido por el BID establece un procedimiento específico que se aplica cuando los servicios de auditoría externa son financiados con los recursos del banco y cuando en el contrato se estipula que debe ser efectuada por auditores independientes, condiciones que se verifican en los contratos de los préstamos del Programa NUMES. Asimismo, en el referido documento

237 Artículo 51.- En caso de convenios internacionales

Cuando las disposiciones de un convenio o las normas de un organismo internacional establecen un procedimiento específico para la designación de una sociedad, la Contraloría General autoriza a la entidad el proceso de selección correspondiente; sin perjuicio de la aplicación del presente Reglamento en lo que resulte pertinente.

238 Ver Artículo 23 del Reglamento de las Sociedades de Auditoría: “El titular o representante legal de la entidad es responsable de solicitar la designación de una Sociedad y del cumplimiento de los requisitos y recaudos establecidos en el artículo 24 del presente Reglamento. La solicitud se formula por escrito a la Contraloría General”.

239 Ver Artículos 52° y 53° del Reglamento de las Sociedades de Auditoría.

240 Ver: <https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iadb.org%2Fdominicana%2FAuditoria%2FTextoAF100%252010-03.doc&ei=qWdUpzXINLfkQe1loC4Aw&usg=AFQjCNER9qhLfvU1msonShmu7SVRDMtt-Nw&bvm=bv.53899372,d.eW0>.

241 Ver: <https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iadb.org%2Fdominicana%2Fword%2F2007%2FAF-300%2520Guia%2520paa%2520la%2520Preparacion%2520de%2520Estados%2520Financieros.doc&ei=sVtdUsfDFMipkAfskYDgDQ&usg=AFQjCNGasS5iUQ4cr05NITlu5qOYFqYWeQ&bvm=bv.53899372,d.eW0>.

242 Ver: <https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iadb.org%2Fdominicana%2FAuditoria%2FAF400%252010-03.doc&ei=qltdUtyxOcehkQepy4D4Aw&usg=AFQjCNHkNlh5ZvkJBjIToN6K4ITE9-wlg&bvm=bv.53899372,d.eW0>.

243 Ver: <http://www.ucpype.gov.ar/BID2185/Auditoria.pdf>.

se indica que la Comisión Evaluadora (que sería la Comisión Especial que designa la entidad promotora de la auditoría, como el MEF) es la encargada de convocar, recibir y evaluar las propuestas para la contratación de servicios de auditoría y de elevar al contratante el informe y las recomendaciones correspondientes. La recomendación correspondiente sobre los estados financieros del programa serán presentados a los 120 días posteriores a la finalización del año, y si fuese el caso, los de cierre del programa serán presentados a los 120 días del último desembolso.

Sin embargo, de la información solicitada a la Contraloría de la República, informaron que no se ha convocado un proceso de Auditoría Externa mediante su Departamento de Gestión de Sociedades de Auditoría para los préstamos. Ello en razón de que, por el monto del préstamo NUMES, no es un monto auditable, pues es muy pequeño en comparación con otros. Asimismo, no se tiene información sobre si el mismo BID ha contratado los servicios de un auditor externo para realizarla. No obstante, de las entrevistas sostenidas con representantes del BID, se nos informó que en los préstamos de política programáticos no es exigible una auditoría al uso de los fondos, ya que los objetivos del préstamo se cumplen una vez que se verifica si se ha cumplido el compromiso pactado (puede ser emitir una norma, implementación de una política, entre otros), y dado que el dinero aportado es entregado al Estado y es de libre disponibilidad, no se tendría en principio que auditarlo, pues en cada tramo del préstamo se ha observado el cumplimiento correcto de los compromisos.

Al respecto, se considera que a los montos del préstamo que constituyen deuda pública y son parte del Tesoro Público, debería existir la obligación de realizarles una auditoría financiera y de gestión que transparente los montos ingresados y la ejecución de actividades. Por otro lado, de las consultas realizadas a funcionarios de la UCPS, respondieron que, siendo los préstamos de la NUMES de libre disponibilidad del Tesoro Público cuyos recursos no son ejecutados por la UCPS, no están incluidos en las auditorías que se contratan anualmente para auditar los estados financieros de la UCPS por la Contraloría.

Con relación a la implementación de las auditorías a la ejecución de actividades, hay que mencionar que la CGR indica, en su Reglamento de Sociedades de Auditoría, realizar las Auditorías de Gestión²⁴⁴, las cuales comprenden el examen de una entidad, área, programa o proyecto con relación al cumplimiento de objetivos y metas; y respecto de la correcta utilización de los recursos, considerando los procesos, resultados y la consistencia de las acciones de gerencia. De ese modo, como explica el procedimiento para la ejecución de auditorías, el préstamo NUMES pudo estar sujeto a este tipo de auditorías de gestión. Sin embargo, no se tiene conocimiento efectivo de si se ha realizado una auditoría de este tipo sobre las actividades realizadas en el marco de los compromisos asumidos por el préstamo. No obstante, se tiene conocimiento de que por cada desembolso de cada uno de los préstamos se ha realizado un Informe de Cumplimiento de las Condiciones Previas al Desembolso de los Recursos de Financiamiento, el cual daba cuenta de diversas actividades realizadas.

Transparencia para la integridad pública

Respecto de la transparencia para la integridad pública del préstamo, se realizó el análisis en función de dos criterios: (i) las medidas para asegurar la promoción de la ética pública, y (ii) las medidas para contribuir a la lucha contra la corrupción en los préstamos programáticos.

En el primer caso, sobre promoción de medidas que aseguren la ética pública, se considera que ha sido cumplida parcialmente, en el sentido de que se han traducido en la transparencia de los ingresos de funcionarios y de las directivas que se emplean por BID y por MINEM para resguardar la ética pública. Sin embargo, solo algunas consultorías realizadas en el marco de préstamos han sido publicadas. En cuanto a las demás consultorías que se pueden haber realizado en el marco del préstamo o de cooperaciones técnicas afines para la realización de la NUMES, no se tiene conocimiento alguno de su publicación, además su monitoreo no es de fácil acceso.

Los informes colgados en el portal del BID indican que el riesgo fiduciario con que el BID apoya al Programa NUMES, mediante el préstamo de apoyo a reformas de política en la modalidad de programática, provee un fondo de libre

244 Artículo 5 del Reglamento de las Sociedades de Auditoría conformantes del Sistema Nacional de Control aprobada por Resolución de Contraloría N° 063-2007-CG: "Este examen puede ser en materia económica, de desempeño, de funcionamiento de sistemas informáticos, de situación del medio ambiente, de captación de recursos, de obras, de procesos judiciales, de uso de recursos asignados, y otras que se requieran en materia de control".

El otro aspecto analizado es la transparencia del concurso público de las consultoras encargadas, en este caso, de la consultoría “Elaboración de una Nueva Matriz Energética Sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumento de Planificación”. En ese sentido, se considera que el acceso a la convocatoria internacional no ha sido totalmente público, pues no se encuentran a la fecha links o referencia alguna en los documentos, en los portales web del MINEM y del MEF. Sin embargo, en un portal web externo revisado²⁴⁶ se observó la convocatoria internacional para el servicio de consultoría mencionada, el cual data de setiembre de 2009 y expiraba el 15 de octubre del mismo año, con ocasión de la cooperación técnica no reembolsable N° ATN/OC-11010 del BID. En él se anunció que se invitaría a los oferentes a presentar expresiones de interés que debían estar acreditadas, así como a las personas que figuran como contacto, que son los funcionarios del MEF y MINEM.

Un dato interesante es que en la primera semana de julio de 2010 se inició el proceso de evaluación del concurso internacional para la selección del consultor de la NUMES-EAE. Sin embargo, recién en el mes de octubre del mismo año se dio la buena pro, y después se reemplazó a la empresa peruana del consorcio ganador por la que aparece en el informe final, que es el consorcio R. García Consultores S.A., ARACAN Ingeniería y Construcciones S.A. y Centro de Energía y del Ambiente - CENERGIA. Además, si bien las bases del concurso fijaban el plazo de ejecución en siete meses, finalmente se empleó más del doble de tiempo para desarrollar el estudio, como se observa de los informes trimestrales de ejecución del MEF en el que existen las adendas a los contratos.

Respecto de los instrumentos institucionales promotores de la ética pública, hemos encontrado que el MINEM cuenta con “Lineamientos para la Promoción del Código de Ética de la Gestión Pública en las Entidades Públicas de Poder Ejecutivo”, el cual debe ser acatado por sus funcionarios. Asimismo, en el año 2008 se aprobó el “Código de Ética del Ministerio de Energía y Minas”, y en 2009 se creó un grupo de trabajo encargado de promover el Código de Ética de la Función Pública en el MINEM” (R.M. N° 145-2009-MEM/DM). En ese sentido, dado que la gran mayoría de actividades del préstamo están dirigidas a ser ejecutadas por funcionarios del MINEM, es imprescindible que cumplan con las disposiciones del caso en materia de transparencia en la adquisición de bienes y servicios, declaración jurada de bienes y denuncia de hechos irregulares o actos de corrupción.

Acerca de la implementación de las medidas para prevenir la corrupción en la función pública y malversación de fondos del préstamo NUMES, de la revisión a los contratos de los préstamos se ha encontrado que en el Capítulo referido a *Suspensión de Desembolsos y Vencimiento Anticipado*, en su artículo 5.01, se indica que el BID podrá suspender los desembolsos si surge una circunstancia en la que un empleado, agente o representante del prestatario u organismo ejecutor haya cometido una práctica prohibida durante la ejecución del Programa o en la utilización de los recursos. El artículo 5.03 del mismo Capítulo enumera las diversas modalidades de prácticas prohibidas, corruptas, fraudulentas, coercitivas o colusorias, entre las que se encuentra ofrecer, dar o recibir cualquier cosa de valor para influir indebidamente en las acciones de otra parte. Es por ello que, dado el caso en que los sujetos mencionados se encuentren inmersos en alguno de los supuestos, el BID procede a seguir el procedimiento de sanciones respectivo, así como de imponer amonestaciones, multas o remitir el tema a las autoridades pertinentes encargadas de hacer cumplir las leyes. Por parte del MINEM, se tiene un Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción que es de obligatorio cumplimiento en todos los organismos públicos adscritos al sector y a sus unidades ejecutoras y al cual la OGPP realiza evaluaciones semestrales. Sin embargo, no se tiene información de si existe alguna conexión entre este instrumento o sus actividades y la ejecución de los préstamos al sector.

246 El Portal Devex es un portal que promueve inversiones, y oportunidades laborales en el sector energético. Ver: <https://www.devex.com/en/projects/support-to-the-energy-strategy-in-peru-proposed-new-develop-sustainable-energy-matrix?lang=fr>.



Foto: Liliana García / DAR

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. Conclusiones

La débil institucionalidad estatal y las políticas públicas asociadas al sector energía no aseguran condiciones de gobernabilidad y paz social. La funcionalidad del aparato estatal hacia la promoción y colocación de capitales de inversión sin resguardar el cumplimiento de condiciones de gobernanza conlleva a la toma de decisiones gubernamentales que no certifican el desarrollo sostenible, la soberanía y seguridad energética nacional, y estándares socioambientales claros.

La promoción de múltiples proyectos energéticos (extractivos como hidrocarburos y de infraestructura como hidroeléctricas) trae consigo el reto de mejorar la gobernanza energética con énfasis en la implementación de mecanismos de transparencia que otorguen información clara, precisa y oportuna a autoridades y actores sociales. Con el fin de prevenir conflictos sociales, mejorar la toma de decisiones gubernamentales, y contribuir al Estado en la implementación de condiciones de la gobernabilidad democrática (asegurando criterios de planificación, participación ciudadana, coordinación interinstitucional, capacidad de gestión, rendición de cuentas e integridad pública).

Existen importantes avances normativos en cuanto a transparencia y acceso a la información, así como nuevos compromisos asumidos por el Estado peruano, como el EITI o el “Gobierno Abierto”. Sin embargo, estos pierden fortaleza cuando se aprueba normativa que reduce estándares socioambientales y limita la participación ciudadana. El conocimiento sobre estos compromisos es muy limitado en los funcionarios públicos y en la ciudadanía. Se necesita una mayor promoción de la sociedad civil involucrada en temas de transparencia para lograr que se den a conocer, apoyar compromisos importantes para la legitimidad del Estado y prevenir la corrupción.

Por otra parte, todavía la incorporación del derecho de acceso a la información de acuerdo con la normativa internacional es limitada, así como la propia aplicación de la normativa nacional. En ese sentido, se observa que las presiones económicas y decisiones apresuradas por aprobar proyectos de inversión en el país sobrepasan derechos fundamentales, como el acceso a la información pública de todo ciudadano, la participación y la vigilancia.

Los gobiernos regionales todavía se encuentran alejados de los procesos de planificación nacional e iniciativas internacionales que el Perú viene promoviendo en cuanto a transparencia y acceso a la información. Falta mayor involucramiento de estos actores en las áreas analizadas. En ese sentido, es fundamental que los gobiernos regionales participen e incorporen mayores mecanismos de transparencia, pues el conocimiento que se tiene sobre las funciones y la normativa nacional de transparencia y acceso a la información es restringido. Además, por su lejanía tienden a demorar en cumplir los plazos dispuestos por la Ley de Transparencia.

Por otro lado, la investigación de la transparencia en el planeamiento energético de políticas, planes y programas, otorgamiento de derechos para hidrocarburos e hidroeléctricas, procesos de evaluación ambiental y préstamos programáticos tuvo objeto identificar los avances en cuanto a la transparencia y acceso a la información en casos específicos de análisis como la elaboración del Plan Energético Nacional 2013-2022, el proceso de licitación del Lote 192, el caso Inambari, el nuevo proceso de evaluación del EIA en el Lote 88 y en el Préstamo NUMES (BID).

Al respecto, aunque la información sobre el sector se encuentra en muchos casos a disposición del público, en muchos casos no se presenta de una forma que permita su análisis e interpretación por diversas causas. Una de ellas es la dispersión de la información en diferentes portales web hasta por la dificultad de encontrarla vía enlaces web destacados o al denegar las solicitudes de acceso a la información pública. Con ello, podemos concluir que todavía se encuentra presente en la mayoría de funcionarios la cultura del secreto o de desconfianza a transparentar sus funciones, lo cual es necesario que se modifique para la construcción de una democracia en el país.

En cuanto a los resultados de los portales de transparencia se ha llegado a las siguientes conclusiones:

Las diferencias son significativas entre el nivel de cumplimiento de los PTS y en los PWI. Los resultados muestran que la mayoría de instituciones tiene un mejor nivel de cumplimiento en sus PTS que en los PWI. Así, concluimos que aún queda como reto pendiente tener formatos más amigables para que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a esa información.

En cuanto a los procesos de acceso a la información se tienen las siguientes conclusiones:

Es necesario precisar que la administración no debería tomarse más del tiempo que establece la ley para otorgar la información cuando sea solicitada por los ciudadanos. Esto genera cierta ilegitimidad en la transparencia de la administración. Por ello, la información generada debería ser sistematizada de manera mensual en todos los organismos públicos vinculados con nuestro estudio para que no se genere una demora en la búsqueda por los funcionarios encargados de brindar la información de la institución a la cual representan.

De igual forma, las organizaciones públicas deben considerar la diversidad de actores del país, cada uno con sus propias características de lengua, intereses, disponibilidad de tecnología y medios de comunicación. De este modo, se recomienda simplificar los procesos de acceso a la información, en especial para las organizaciones y pueblos indígenas demandantes, para minimizar las barreras que significan la distancia y accesibilidad de este tipo de usuarios hacia oficinas que brindan la información.

En cuanto a la transparencia para la gobernanza sobre los procesos de planificación energética, en el otorgamiento de derechos en hidrocarburos e hidroeléctricas, en los procesos de evaluación de estudios de impacto ambiental y en los préstamos programáticos al sector, es importante mencionar que los criterios de gobernanza todavía no han sido alcanzados por las entidades competentes. En ese sentido, aún queda pendiente que los procesos mencionados incorporen la planificación, la capacidad de gestión, la coordinación, la rendición de cuentas y la integridad pública. Con el logro de nuevas iniciativas que impliquen la mayor participación de la población, habrá una menor conflictividad social.

PERUPETRO es una empresa que ha fortalecido su política de transparencia, sobre todo en lo referido a brindar información sobre cada una de sus funciones, procedimientos y procesos, lo cual permite que un sector de la población nacional pueda contar con información relevante, accesible, confiable y clara. En ese marco, la empresa apunta a fortalecer un portal web que difunde información constante sobre la gestión de la empresa, la voluntad política de generar flexibilidad en la toma de decisiones, la conformación de sus procedimientos internos y el marco jurídico que permita a la población participar de manera oportuna antes de la toma de decisiones (participación ciudadana y consulta previa) con el fin de influir en estas decisiones debidamente informada, entre otros.

MINAM y MINAGRI son las dos instituciones que vienen realizando el mayor esfuerzo en cuanto a la mejora de la transparencia y la promoción del derecho de acceso a la información. En ese sentido, han implementado mecanismos que pueden ser replicables hacia otras entidades para lograr homogeneizar los procedimientos de transparencia y las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública. OSINERGMIN, MINCU y PCM han mejorado sus políticas de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, todavía algunos indicadores presentados en el presente estudio sobre transparencia y acceso a la información se vienen cumpliendo de forma parcial. En cuanto a otras instituciones como MINEM, ELECTROPERÚ, SERNANP, OEFA, PETROPERÚ, PROINVERSIÓN, MEF y ANA requieren mayores esfuerzos para la implementación de mecanismos de transparencia y acceso a la información.

Con todo ello, el análisis del marco de competencias de las entidades analizadas en la planificación de políticas, planes y programas, en el otorgamiento de derechos para hidrocarburos e hidroeléctricas, en los procesos de evaluación ambiental y en los préstamos internacionales en el marco de la transparencia para la gobernanza, nos permite plantear algunos aspectos que pueden seguir elevando el estándar de transparencia, como por ejemplo, convertir la información brindada en aquella que sea interculturalmente comprensible, confiable, de calidad y oportuna.

En cuanto a los procesos de planificación de políticas, planes y programas se ha llegado a las siguientes conclusiones:

En transparencia para la planificación, el planeamiento ha sido incluido en los documentos institucionales del MINEM: POI, PEI, PESEM del año 2009-2012. Este se ha documentado como producto, pero no como meta a largo plazo (Balance Nacional de Energía 2009-2010, Consultoría NUMES).

Existen directivas para actualizar los instrumentos de planeamiento institucional del MINEM que establecen metas a largo plazo del sector Energía. También hay planificación del sector eléctrico solo en trasmisión: Plan de Transmisión 2013-2022, aprobado por el MINEM. No tiene EAE, pero la consultoría NUMES y Plan Energético Nacional contemplan una EAE.

En cuanto a la transparencia para la capacidad de gestión, faltan capacidades técnicas presupuestarias y recursos humanos en las direcciones del MINEM. Aún se necesitan cooperaciones técnicas y préstamos para realizar estudios base de planificación energética; no bastan el Préstamo NUMES y la Cooperación Técnica PROSEMER.

La Dirección de Desarrollo Institucional y Coordinación Regional del MINEM coordina las acciones funcionales con las DREM de Energía y Minas para incluirlas en los planes institucionales que recogen las metas de aquellas. Además, la sistematización de la información está dispersa, ya que entidades como OSINERGMIN, COES y MINEM generan información del sector energético de oferta-demanda, estado del sector, y no tienen un objetivo integrador.

En cuanto a la transparencia para la coordinación, en la elaboración de Plan de Trasmisión hay procedimientos regulados en los que participan COES, OSINERGMIN y MINEM. En el caso de la Consultoría NUMES y en la elaboración del Plan Energético Nacional no hay procedimientos regulados para su elaboración ni para la participación de las entidades públicas competentes del sector energía. No existe coordinación para la producción normativa de normas ambientales aprobadas por el sector energético. En este caso, dentro del MINEM hay una directiva que regula la producción normativa dentro del ministerio, pero esta es sectorial, no hay una vinculación con la producción normativa ambiental nacional. Han existido acercamientos entre la DGEE y los gobiernos regionales de Puno, Cusco, San Martín, Loreto y Junín para realizar su Plan Energético Regional, sin embargo no se les ha podido apoyar completamente. No obstante, han existido reuniones y comunicaciones entre el MINEM y GORES para poder apoyarlos.

En cuanto a la transparencia para la participación, no existen canales oficiales institucionalizados de participación ciudadana en la planificación energética. En el caso del Plan Energético Nacional: este no ha sido pre publicado aún y no hay mecanismos de consulta previa diseñados para planes energéticos. En la planificación de la transmisión del sector eléctrico sí se hizo una audiencia pública descentralizada y otra en Lima, en la que se recibieron aportes de sociedad civil y otros. En lo referente a la planificación institucional, esta no tiene espacios para la coordinación con sociedad civil ni privados.

Sobre la transparencia para la rendición de cuentas, los resultados y compromisos del Plan Energético Nacional no serán de obligatorio cumplimiento, dado que no se aprobarán por vía normativa. Los planes institucionales del MINEM se evalúan semestralmente, y se ejecuta el presupuesto en función de los compromisos asumidos ante el MEF. El monitoreo a los compromisos, así como la evaluación semestral de la planificación institucional del MINEM, los hace la OGGP.

Sobre la transparencia para la integridad pública, el MINEM cuenta con “Lineamientos para la Promoción del Código de Ética de la Gestión Pública en las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo”, el Código de Ética de la Función Pública del MINEM y la creación de un grupo de trabajo encargado de la promoción del Código de Ética. El MINEM tiene un Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción por cada año, que es de obligatorio cumplimiento para todos los organismos públicos adscritos al sector y sus unidades ejecutoras, al cual le hacen evaluaciones semestrales.

Sobre los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos y centrales hidroeléctricas se extraen las siguientes conclusiones:

Respecto de la transparencia para la planificación, los espacios de planificación y sus procedimientos no son accesibles en el otorgamiento de derechos de hidrocarburos mediante portal web. La publicidad se da cuando termina el proceso de licitación pública. De esta manera, solo algunos documentos son de acceso público, como las bases de licitación y el otorgamiento de la buena pro. También hay avances en cuanto a la difusión de información en el portal web de PERUPETRO, y se han incrementado los mecanismos de información. Sin embargo, todavía se requieren mayores esfuerzos para la aplicación adecuada de la Ley de Transparencia.

Respecto de los procesos de otorgamiento de derechos para hidroeléctricas, no es posible acceder a la información durante el proceso de licitación y subastas realizado por PROINVERSIÓN y OSINERGMIN mediante portal web. De igual forma, el proceso de otorgamiento de derechos que realiza el MINEM no es accesible en su totalidad mediante el portal web. El trabajo es sectorial dentro del MINEM para el tema de hidroeléctricas, lo que no permite tener una visión más global que incorpore otros criterios de gobernanza.

Sobre la transparencia para la capacidad de gestión, los procedimientos aprobados por acuerdos de Directorio de PERUPETRO han sido accesibles mediante solicitudes de acceso a la información. Además, existe un aprendizaje para implementar procesos de consulta previa y relacionamiento con pueblos indígenas en hidrocarburos e hidroeléctricas. Existe información sistematizada en la página web sobre reservas, lotes actuales y contratos, entre otros. EL MINEM también sistematiza información relevante a través de la DGE.

Sobre la transparencia para la coordinación, no existen mecanismos institucionalizados con los gobiernos regionales que permitan su participación en estos procesos. Con otras entidades del Estado existen débiles mecanismos como con el MINCU. Con SERNANP existe mayor acercamiento en el diseño de lotes de hidrocarburos para que en lo posible no estén superpuestos a ANP, de la misma forma para la construcción de centrales hidroeléctricas. El tema eléctrico sí hay fluida coordinación entre PROINVERSIÓN, COES y OSINERGMIN. Con la sociedad civil existen acercamientos esporádicos, en su mayoría para el tema de consulta.

En cuanto a la transparencia para la rendición de cuentas, hay mecanismos de participación ciudadana en el otorgamiento de derechos para hidrocarburos e hidroeléctricas. La información generada no es sistematizada y accesible al público en los portales web de talleres o eventos presenciales. Todavía hay dificultades para implementar la consulta previa en ambos procesos de otorgamiento de derechos, y los instrumentos de consulta que se vienen elaborando todavía no cuentan con una opinión formal favorable del MINCU. En cuanto a la integridad pública, el MINEM cuenta con un Plan Sectorial Anti-corrupción y sería oportuno que PERUPETRO también aprobara uno.

En cuanto al proceso de evaluación de estudios de impacto ambiental en hidrocarburos e hidroeléctricas se tienen las siguientes conclusiones:

Sobre la transparencia para la planificación, no se publican en el portal web todos los documentos generados en los expedientes de los EIA de los proyectos de inversión en hidrocarburos y electricidad en todas las etapas de evaluación: Términos de Referencia (TdR), Plan de Participación Ciudadana (PPC), Resumen Ejecutivo, EIA detallado, EIA semidetallado. Además, la actualización de la información en los portales web es lenta, por lo que no todos los expedientes de EIA son accesibles oportunamente.

En cuanto a la transparencia para la capacidad de gestión existen limitadas capacidades en recursos humanos para las nuevas exigencias de aprobación de EIA. En cuanto a la coordinación, tampoco existen canales de comunicación institucionalizada con el VMI para la protección de derechos indígenas. Sobre la transparencia para la participación, los documentos generados en los talleres participativos o audiencias públicas no son publicados en el portal web y pueden ser conocidos mediante lectura de expedientes o acceso a la información.

Sobre la transparencia para la rendición de cuentas, los documentos generados durante los procesos de evaluación, supervisión y fiscalización que realiza el OEFA no son accesibles mediante portal web. Solo los reportes públicos son accesibles y la resolución que sanciona a alguna empresa por incumplimiento de la normativa o daño ambiental es publicada en la web de la entidad. Por otro lado, en cuanto a la transparencia para la integridad pública, faltan esfuerzos para promover nuevos canales oficiales de ética y anticorrupción a la hora de evaluar los EIA.

En cuanto a los préstamos programáticos se tuvo como base el análisis del préstamo de la Nueva Matriz Energética Sostenible - NUMES y se encontraron los siguientes resultados:

En cuanto a la transparencia para la planificación, se han incluido parcialmente los objetivos del préstamo en la planificación institucional del sector energético (POI-PESEM, PEI años 2009-2012). El fortalecimiento de los procesos de la política y la planificación energética se ha cumplido parcialmente: falta regular la EAE para planes, políticas y programas del sector energético.

Sobre la transparencia para la capacidad de gestión, faltan capacidades técnicas, presupuestarias y de recursos humanos de la DGEE que tiene a cargo la planificación energética. Todavía queda pendiente la sistematización de información de los avances del préstamo, que no es de acceso en portales del Estado, aunque se encuentra parcialmente en el portal del BID. Se tuvo un sistema de monitoreo de los compromisos del préstamo pero su acceso es parcial: no puede accederse a los links de informes. Además, el préstamo no se encuentra registrado en el SIAF.

Sobre la transparencia para la coordinación, existe poca coordinación intersectorial, las entidades del sector energético involucradas en la ejecución del préstamo no influyen en la toma de decisión. Falta la participación del MINAM en la elaboración de los TdR de la EAE (producto), así como asegurar la efectiva participación de los GORES en la ejecución de los productos del préstamo y en espacios de socialización de información de las consultorías.

Sobre la transparencia para la participación, no existen canales oficiales institucionalizados de participación ciudadana en la ejecución de los préstamos. Los talleres cerrados de presentación de la EAE del Plan Energético Nacional 2012-2021-PEN no aseguraron la presencia efectiva de organizaciones indígenas y demás actores relevantes de la sociedad civil.

En cuanto a la transparencia para la rendición de cuentas, falta información sobre los mecanismos de monitoreo: los avances integrales del préstamo no son de acceso público. Asimismo, a la fecha no se han publicado informes de auditoría por cada uno de los tramos del préstamo, pese a que se ha contemplado su elaboración por auditores independientes. La UCPS debe presentar informes y mantener un sistema de control interno contable y administrativo de la ejecución del préstamo y sus compromisos. No existe auditoría de Ejecución de Actividades: solo reportes de monitoreo de los compromisos.

Sobre la transparencia para la integridad pública, existe información sobre algunas de las consultorías contratadas en el portal del MEF y sobre la ejecución del pago al consultor. Además, el MINEM cuenta con "Lineamientos para la Promoción del Código de Ética de la Gestión Pública en las Entidades Públicas de Poder Ejecutivo", que se insertan

dentro de la Ley de Código de Ética de la Función Pública. Además, en los contratos del préstamo el BID estableció Mecanismos de Suspensión de Desembolsos y Vencimiento Anticipado en caso que un agente o representante del Prestatario u Organismo Ejecutor cometiese una práctica prohibida durante la ejecución del Programa o en la utilización de los recursos.

7.2. Recomendaciones

Sobre la disponibilidad de la información y cumplimiento de la normativa en los portales de transparencia de las instituciones evaluadas, recomendamos:

Se identificó que no existe una actualización periódica, pues el promedio en el cumplimiento de las instituciones con competencias directas es de 56% y en el promedio de las instituciones con competencias indirectas es de 65%, incumpliendo lo previsto por la ley. En ese sentido, se recomienda: (i) actualizar trimestralmente la información que se publica que en la web; (ii) modificar e implementar un modelo de portal de transparencia más amigable a la ciudadanía; (iii) la verificación interna por parte del Estado del cumplimiento de los plazos, información y servicio, así como la implementación de sanciones; (iv) reforzar los portales de transparencia estándar y no duplicar información con los portales web institucionales de transparencia, en la medida de lo posible vincular ambos espacios.

Sobre la atención y proceso de solicitudes de acceso a la información pública, recomendamos:

Es necesario que las entidades públicas compartan y homogeneicen los procesos de trámite de las solicitudes de acceso a la información de forma física y virtual, debido a que cada institución tiene sus propios programas, métodos y mecanismos. Se recomienda en ese sentido: (i) homogeneizar el trámite asociándolo al sistema electrónico (base de datos) de trámite documentario y replicar la experiencia de expedientes digitalizados; (ii) implementar mecanismos de sistematización de la información de la institución; (iii) fortalecer las capacidades de gestión de los responsables de transparencia y que haya funcionarios especializados y encargados únicamente de tener las funciones de transparencia; (iv) capacitar continuamente a los responsables de transparencia, para una mejor atención al ciudadano y conozcan los alcances sobre el derecho de acceso a la información; (v) dotar de un presupuesto específico para el área de transparencia y acceso a la información pública para la mejora de la labor eficiente en pleno cumplimiento de la ley; (vi) que las instituciones implementen oficinas especializadas sobre transparencia y atención al ciudadano considerando la diversidad de actores del país, cada uno con sus propias características de lengua, intereses, disponibilidad de tecnología y medios de comunicación; (vii) simplificar los procesos de acceso a la información, en especial para las organizaciones y pueblos indígenas demandantes, para minimizar las barreras que significan la distancia y accesibilidad de este tipo de usuarios hacia oficinas que brindan la información; (viii) implementar sistemas de evaluación y monitoreo sobre el servicio de transparencia al ciudadano y los procesos internos sobre acceso a la información pública para poder optimizar el servicio y mejorar sobre la base de los resultados obtenidos de sus evaluaciones continuas; (ix) vincular a los gobiernos regionales se encuentran en gran medida desvinculados de los procesos de transparencia y acceso a la información nacionales para promover la transparencia a nivel regional y reforzar los mecanismos de acceso a la información a través de mayores recursos financieros.

Sobre la transparencia y su aporte para lograr la gobernanza en cuanto a planificación energética, recomendamos:

La planificación energética debe de realizarse de manera integral y no de manera aislada por diversas instituciones que manejan metodologías de planificación diferentes. Es necesario que estos documentos de planificación no sean ejercicios aislados, dado que trazan la pauta del futuro energético del país. Por ello es fundamental la articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental para sumar los esfuerzos de las diversas instituciones del Estado en torno a la planificación energética.

El Plan Energético Nacional 2013-2022 y su EAE deben elaborarse en el marco de un proceso transparente y participativo que incluya a diversas autoridades gubernamentales, sociedad civil y pueblos Indígenas. De este modo, se aseguraría el ejercicio efectivo de los derechos de participación ciudadana, la consulta previa a los pueblos indígenas, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción. Asegurar la intervención informada y oportuna de los interesados en el proceso de formulación, elaboración e implementación de tales instrumentos de planificación generará un Estado legítimo por los ciudadanos.

Debe asegurarse la participación de los gobiernos regionales en la elaboración, ejecución, monitoreo e implementación de las políticas y planes del sector energía, con ello no solo se contribuye al proceso de descentralización sino también a la mejora de las capacidades de gestión de las instituciones para elaborar instrumentos de planeamiento energético.

El fortalecimiento de la planificación energética debe ser recogido en el diseño de los objetivos y estrategias consideradas en el POI, PEI y PESEM del MINEM, así como en todos sus instrumentos de políticas y planes. Además, debe fortalecerse a la Dirección General de Eficiencia Energética del MINEM en capacidades para el uso de herramientas tecnológicas de ejercicios de planeamiento. También debería incluirse dentro de los informes de evaluación de indicadores de desempeño anual del PEI y PESEM y en la evaluación del POI, criterios referidos a estándares de transparencia con el objetivo que puedan ser medibles en el transcurso de un periodo. Es necesario que se establezcan directivas para la elaboración, aprobación, monitoreo y evaluación del PEI y PESEM del MINEM, como lo existe para el POI. De manera que exista un procedimiento reglado y estandarizado accesible en el portal web de la institución.

Es importante que se realice una sistematización de la información generada referida al planeamiento del sector energético y sus iniciativas realizadas por entidades como OSINERGMIN, COES, MINEM, BID y MEF, dado que no existe un sistema adecuado para el manejo de archivos y records de información que se encuentra disipada por diferentes portales webs. En ese sentido, consideramos que toda la información podría ser centralizada a través del MINEM mediante la creación de una plataforma informativa de acceso público que permita a cualquier usuario contar con la información del sector energético, tanto referida a préstamos o cooperaciones técnicas, estadísticas, consultorías elaboradas, estudios de planeamiento o diagnósticos del sector energía elaborados. Asimismo, podría crearse un sistema de alertas en cuanto se presenten nuevos documentos en materia energética disponibles.

De este modo, concluimos que las políticas, planes y programas no están en concordancia ni se vinculan entre sí. En ese sentido, recomendamos: (i) que los instrumentos de planificación institucional y la elaboración del plan energético nacional se vinculen con los objetivos y metas en el sector energético y con los instrumentos de políticas nacionales del Acuerdo Nacional y del Plan Bicentenario del CEPLAN; (ii) implementar mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y nivel regional en la elaboración de los instrumentos de planificación, dada la divergencia entre las propuestas nacionales y regionales; (iii) mejorar la coordinación entre las distintas instituciones del sector a través de canales de coordinación públicos y visibles a la ciudadanía; (iv) implementar y mejorar los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de políticas, planes y programas, pues no se han generado muchos canales de participación de la ciudadanía; (v) implementar mecanismos de rendición de cuentas respecto de las políticas, planes y programas, y (vi) elaborar lineamientos de ética y de anticorrupción en todas las instituciones evaluadas.

Sobre la transparencia en el otorgamiento de derechos de hidrocarburos, recomendamos:

La transparencia en la planificación incide en la gestión de la incertidumbre existente por la ausencia de una información clara y de calidad, a través de procedimientos claros y planificación efectiva de cada una de las etapas que se realizan. Lo cual permite disminuir y prever la duplicación de roles, falta de autonomía, contingencias, conflictos de interés, riesgos y contribuir a la evaluación constante de estos aspectos.

Un aspecto a resaltar es que PERUPETRO cuenta con equipos de planeamiento, análisis y evaluación por cada uno de sus sectores internos, a la vez con un grupo de planeamiento integrador que vela por la adaptación constante de los instrumentos de planeamiento y gestión (los cuales, además, evalúan y modifican cada uno de los procedimientos según corresponda por necesidad). Sin embargo, aún existen algunos aspectos que pueden mejorar los procesos de planificación.

En primer lugar, se necesita mejorar la transparencia de la planificación en la conformación de los lotes petroleros. Existe claramente un vacío en cuanto a información sobre los procedimientos referidos a ello. Si bien los informes técnicos socioambientales por lotes se publican cuando el Directorio aprueba las bases de licitación, no existe información pública accesible de manera intercultural, virtual o de otro tipo que permita acceder adecuadamente a la información de cómo se planifica la conformación de los lotes y se elaboran los informes técnicos. En estos procedimientos tendría que incluirse también información referida a los marcos legales (nacionales e internacionales), estándares, y tipos de herramienta de análisis que se utilizan para realizar dichos informes, que consideren los criterios utilizados para identificar áreas de influencia y otros.

Es destacable que, por voluntad política PERUPETRO identifique la importancia de contar con información previa proveniente de la población afectada, lo cual influye en la modificación de los lotes propuestos o la modificación del mismo contrato sin contar con un procedimiento que lo estipule. No obstante, dicha voluntad política queda a discreción de la entidad promotora y no asegura que en todos los casos (según el cambio de directorio en PERUPETRO, y con ello de voluntades políticas de por medio) se siga con el mismo patrón, el cual fortalece el empoderamiento de la población y mejora significativamente la relación entre los ciudadanos y el Estado. Se requeriría entonces procedimientos internos aprobados por Directorio que aseguren la oportunidad procedimental de la consulta, y la participación ciudadana que influyan en la toma de decisiones antes de la aprobación de los lotes y de las bases de licitación (todo ello incorporando la flexibilidad existente).

Otra ausencia en los procedimientos de planificación es la claridad, acceso y comprensibilidad de los procesos de información relevantes para la población afectada por actividades de hidrocarburos vigentes. La empresa tendría que contar con planes de información adaptados contextual e interculturalmente a zonas donde existen pueblos indígenas, de acceso restringido a información virtual y con pocas posibilidades de conocer información relevante acerca de los procesos de licitación (funcionamiento y posibilidad de influencia), del seguimiento y cumplimiento de los contratos, así como de los beneficios que reportaría cada una de las actividades de hidrocarburos en sus territorios (canon y sobrecanon). En este caso, herramientas de información como los espacios virtuales en idioma inglés y español son claramente insuficientes. De manera más general, no existe información pública de todos los procedimientos internos necesarios para el otorgamiento de derechos. Ello en tanto algunos se convierten en irrelevantes, pero otros, como el diseño de las bases de licitación y de lotes, la suscripción y modificación del contrato son relevantes para construir un escenario de oportunidad que permita prever decisiones que eleven el estándar de derechos de la población en general.

La transparencia en la capacidad de gestión refiere en PERUPETRO a la capacidad que tiene la empresa para la implementación de los diferentes procedimientos por medio de comisiones especializadas, descentralizadas, autónomas y adecuadamente coordinadas al interior de la empresa, ello como efecto de una adecuada planificación de los procedimientos que permiten un desempeño que genera eficiencia institucional, de gasto y de capacidades. De ese modo, los procedimientos ayudan a que cada miembro del sector encuentre claramente definido cuál es el rol que debe cumplir para el manejo de las actividades que les corresponde.

Aspectos que podrían ser de conocimiento público —y que no lo son— son el capital humano que emplea la empresa para el desarrollo de actividades de participación y consulta, así como el capital económico a utilizar. La información es relevante, además, en el marco de la aplicación de la Ley de Consulta, y en mecanismos complementarios como las reuniones preparatorias, con el fin de transparentar el grado de experiencia, conocimiento y capacidad que puedan tener quienes facilitaran el proceso y el nivel de sostenibilidad que puede tener la entidad.

Se requeriría un sistema de evaluación participativa sobre la implementación de los procesos de participación y consulta desde los cuales se puedan medir sus resultados con el fin de tener criterios para mejorar y afinarlos constantemente. Hacerlo de carácter público permitirá, además, transparentar el ejercicio del derecho. Por último, si bien actualmente PERUPETRO cuenta con una sustanciosa y actualizada información en torno al seguimiento de las actividades de hidrocarburos que les competen por ley, esta información adolece de lo mismo que la información de planeamiento: no contiene formatos ni acceso intercultural para población indígena. Este aspecto nos permite mostrar que, si bien PERUPETRO cumple un importante rol de difusión de información referida a diversos temas, como reservas, retribuciones al fisco, canon, información sobre contratos, promoción, procesos, etc., esta información no necesariamente llega de manera adecuada a zonas donde existe explotación petrolera y que son de interés de la población local. De ahí que se requiera planes de difusión adaptados a la diversidad geográfica y cultural de los contextos en donde opera u operarán empresas de hidrocarburos.

Con todo ello hay un esfuerzo por comenzar a adaptar la información básica sobre hidrocarburos y la labor de PERUPETRO, por medio de mecanismos de información visual y radial adaptada a diferentes idiomas indígenas así como en castellano. Esta información básica muestra de manera parcial lo que significan los hidrocarburos, la delimitación de los lotes, el desarrollo sostenible y la promoción de inversiones de PERUPETRO.

En cuanto a transparencia en la coordinación, PERUPETRO está obligado por ley a coordinar con diversas entidades estatales en el marco de lo que le demandan las normas de participación, de incorporación de las opiniones técnicas vinculantes y

la armonización con las políticas del MINEM. No obstante, tiene pocos espacios de sinergia vinculante con otros sectores en los ámbitos nacional, regional y local, que permitan un adecuado control y vigilancia de diferentes aspectos que pueden contribuir con la vigilancia de la implementación de acuerdos, la elaboración de políticas de promoción que no superpongan derechos y de los procesos adecuados de evaluación técnica, como se ha podido observar en el ámbito de planificación.

En este plano se requiere información acerca de los diversos niveles de coordinación y el alcance de las opiniones de cada sector y nivel de gobierno, así como de la sociedad civil. Es preciso proveer información del grado de control e influencia que tienen estos sectores y niveles para determinar la planificación y gestión de sus actividades, específicamente en torno al tema de los pueblos en aislamiento voluntario. Sería importante que PERUPETRO prevea la posibilidad de coordinar con el Viceministerio de Interculturalidad de manera precautoria en zonas donde existen propuestas de reserva indígena, aun cuando estas son solo propuestas, y así eleve el estándar de protección de derechos. Por otro lado, debe respetarse plenamente la intangibilidad de zonas donde existan reservas territoriales, aún con su adecuación, siguiendo la recomendación de jurisprudencia internacional.

Por último, es importante que la voluntad política de coordinación con el VMI para pedir opinión técnica o su participación en los procesos de consulta como entidad experta en el proceso continúe, aun cuando no existe obligación normativa porque esta entidad participe. La inclusión del mayor número de entidades veedoras permitirá que existan espacios de concertación con mayor legitimidad.

La participación tiene como principal objetivo que la población influya en la toma de decisiones. Esta situación tendría que darse en espacios de decisión donde la población esté debidamente informada, empoderada y cumpliendo un rol que permita modificar sustancialmente las decisiones políticas que afecten de manera positiva o negativa sus derechos. En el marco del otorgamiento de derechos de hidrocarburos, existe normativa creada que ayuda a elevar el estándar de participación de la población afectada por las futuras actividades que son promocionadas desde PERUPETRO. La empresa en la actualidad, como lo hemos referido, ha tomado decisiones políticas para que los procesos de participación o de consulta puedan permitir que las decisiones referidas de los contratos o la demarcación de lotes puedan ser influenciadas, generando cambios antes de tomar la decisión de aprobar, por ejemplo, en las bases del proceso de licitación.

La consulta constituye un nuevo mecanismo de influencia en la toma de decisiones, en tanto exista la posibilidad de llegar a acuerdos vinculantes entre la empresa y los pueblos indígenas. Sin embargo, los procesos de participación solo son procesos informativos y quedan, como ya lo hemos planteado, en procesos que para influenciar realmente, requieren la voluntad política de la administración de PERUPETRO, puesto que ninguna norma obliga a incorporar del todo las percepciones de la población informada. En ese sentido, un acuerdo de Directorio podría generar condiciones para que la población realmente se haga coparticipe del Estado, no solo en el momento de influir en las decisiones sino también en la conformación de los espacios de diálogo y concertación, lo cual elevaría más los estándares del derecho, mejorando con ello la transparencia del Estado.

Asimismo, se requiere información pública acerca del cumplimiento de los diferentes instrumentos creados para la consulta. La implementación de temporalidades, mecanismos y procedimientos debería ser reportada de manera pública para un adecuado seguimiento. En el caso de cada uno de los casos llevado a cabo, debe existir información completa, aspecto que por ejemplo no sucede con el caso del Lote 192 hasta noviembre de 2013, aun cuando la reunión preparatoria se ha realizado antes que la realizada por el Lote 169, la cual sí se encuentra como información pública en el portal web.

De este modo, concluimos que es necesario: (i) que sea posible acceder a la información durante el proceso de licitación; en ese sentido, el diseño de lotes, la elaboración de informes ambientales de lotes, las ofertas y la posterior supervisión de los contratos deberían ser procesos públicos; (ii) generar mayores canales de coordinación con otras instituciones vinculadas con el sector, por ejemplo entre PERUPETRO, Dirección General de Hidrocarburos del MINEM, OSINERGMIN, PROINVERSION; (iii) fortalecer la coordinación regional; (iv) publicar en portales web los documentos repartidos, actas y otros documentos de los talleres de participación ciudadana del inicio del proceso de selección por convocatoria pública, previo al envío del proyecto de contrato al MINEM y por la suscripción o modificación de los contratos de hidrocarburos (v) publicar en sus portales web la normativa vigente nacional sobre la consulta previa y publicar la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas en el país, así como actualizar y publicar el Registro de Intérpretes de Lenguas Indígenas u Originarias, el Registro de Facilitadores, Registro de Resultados de los Procesos de Consulta Previa; (vi) publicar la relación de pueblos

indígenas que participan en el proceso de consulta en el Lote 192 y de actores del Estado (nombre de las organizaciones representativas, representantes indígenas y de los representantes estatales), las actas de reuniones preparatorias para discusión de propuesta de Plan de Consulta; (vii) publicar las acciones de control e informes de la Contraloría General de la República a los recursos y funciones de las instituciones públicas del sector Energía; (viii) publicar los pagos de las empresas derivados de los contratos, el registro actualizado de regalías de las empresas por contrato, los impuestos a la renta de empresas, los pagos de las empresas en proyectos sociales y otros pagos que realizan las empresas al Estado derivados de los contratos de las concesiones; (ix) publicar el registro del canon y sobrecanon petrolero y canon gasífero, y (x) afianzar la ética y anticorrupción en estos procesos, al igual que elevar las capacidades en el personal y el presupuesto destinado a la consulta previa, así como los sistemas de información histórico y actualizado.

Sobre la transparencia en los procesos de otorgamiento de derechos para la generación de electricidad mediante centrales hidroeléctricas, recomendamos:

(i) Al igual que es posible acceder a los documentos en algunas etapas de otorgamiento de derechos para hidroeléctricas que realiza el MINEM con la DGE, también sea posible acceder a la información durante el proceso de licitación y subasta realizado por PROINVERSIÓN y OSINERGMIN; (ii) generar mayores espacios de coordinación formales con instituciones como el SERNANP para que no se superpongan con áreas naturales protegidas y el VMI, ente rector de defender los derechos de pueblos indígenas, para evitar futuros conflictos sociales y vulneración de derechos para pueblos en aislamiento y contacto inicial; (iii) sistematizar la información generada, pues existe información valiosa que generan diferentes entidades que no es pública, como la información generada por el COES, que es enviada al MINEM, pero que no es publicada en el portal web de la institución o no es posible acceder a ella por solicitudes de acceso a la información, y (iv) elaborar información pública accesible e intercultural, virtual o física que permita conocer adecuadamente cómo se planifica la construcción de centrales hidroeléctricas.

Sobre la transparencia en los procesos de evaluación de los estudios de impacto ambiental, recomendamos:

(i) Incrementar y publicar los niveles de coordinación entre las instituciones competentes de brindar las opiniones técnicas; (ii) incrementar los espacios de participación ciudadana y que los sistemas de trámite documentario puedan ser accesibles, así como todos los documentos generados en todas las etapas de los procesos de evaluación de los estudios de impacto ambiental, (iii) integrar el sistema de trámite documentario con los procesos de acceso a la información en el tema ambiental; (iv) publicar en el portal web la información generada como documentos, actas y presentaciones en los procesos de participación ciudadana de los estudios de impacto ambiental; (v) fortalecer los espacios de coordinación formales con instituciones como SERNANP y el VMI; (vi) elaborar procedimientos internos que aseguren la oportunidad de la participación ciudadana de influir en la toma de decisiones de manera previa a la aprobación de los estudios de impacto ambiental, y (vii) publicar los documentos generados en los procesos de evaluación, supervisión y fiscalización a los instrumentos de gestión ambiental y a la normativa ambiental que realiza la OEFA, pues los documentos no son de carácter público.

Sobre la transparencia en la ejecución de los préstamos programáticos, recomendamos:

(i) Integrar los objetivos de los préstamos a la planificación del sector y que puedan ser públicos los documentos generados a través de la página web del MINEM; (ii) publicar todos los préstamos y la cooperación técnica en las páginas web de los ministerios; (iii) emplear una política de transparencia en cuanto a la ejecución de los préstamos, donde se precisen los mecanismos de ética y anticorrupción, y (iv) generar auditorías a todos los préstamos en el sector, pues algunos no son objetivo de auditoría por la Contraloría de la República porque se trata de poca cantidad de dinero.

ANEXOS

ANEXO 1: Matrices de evaluación

1) Matriz de portales de transparencia para evaluar a las entidades que tiene competencias directas e indirectas en el sector energético

Esta matriz tiene por objetivo medir el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en cuanto a los portales de transparencia de dieciséis organismos públicos que tienen competencia directa e indirecta en temas energéticos. En ese sentido, para medir la eficiencia de la gestión pública en el acceso a la información en los portales web se procedió a elaborar una matriz en concordancia con lo exigible por la normatividad vigente²⁴⁷.

Cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en cuanto a portales de transparencia

CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA
I. PORTAL DE TRANSPARENCIA		
Funcionamiento de un portal de transparencia	I. Existencia del portal de transparencia	Portal adaptado al PTS.
		Ubicación del link del portal a la derecha de la PWI.
	II. Responsable del portal de transparencia	Nombramiento del funcionario encargado del portal de transparencia.
III. Presentación de procedimientos administrativos	TUPA contiene procedimiento para el acceso a la información pública.	

²⁴⁷ Mide el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos por la normatividad nacional para poner a disposición de los ciudadanos la información pública correspondiente a su sector o competencia.

CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	
II. CONTENIDO DEL PORTAL DE TRANSPARENCIA			
Datos generales	I. Directorio	Nombres completos de los funcionarios principales.	
		Cargos de los funcionarios en la institución.	
		Teléfonos y anexos.	
		Correos electrónicos.	
	II. Disposiciones emitidas	Normas emitidas por la entidad a partir de 2009.	
	III. Marco legal	Norma de creación de la entidad.	
Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.			
Planeamiento y organización	I. Instrumentos de gestión	Reglamento de Organización de Funciones - ROF.	
		Organigrama y sus dependencias si fuese el caso.	
		Manual de Organización y Funciones - MOF.	
		Manual de Clasificación de Cargos.	
		Cuadro de Asignación de Personal - CAP.	
		Manual de Procedimientos Administrativos - MAPRO.	
		Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA (en servicios al ciudadano).	
		Indicadores de desempeño.	
	II. Planes y política	Políticas nacionales sectoriales (de ser aplicable).	
		Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM.	
		Plan Estratégico Institucional - PEI.	
		Plan Operativo Institucional - POI.	
		I. Información presupuestal de la institución	Ingresos.
			Gastos.
Proyectos de inversión pública	I. Proyectos de inversión	Presupuesto total del proyecto.	
		Presupuesto del período correspondiente.	
		Nivel de ejecución.	
		Presupuesto acumulado.	
Participación ciudadana	(solo aplicable a gobiernos regionales y MINCU)	Presupuesto participativo.	
		Resumen Ejecutivo de Audiencias Públicas.	
		Consejo de Coordinación regional o local (composición, convocatorias, elección de representantes, etc.).	
Información personal	I. Información del personal	Personal activo de la institución.	
		Número de funcionarios.	
		Directivos.	
		Profesionales.	
		Técnicos auxiliares.	
		Rango salarial por categoría.	
		Beneficios de los altos funcionarios y personal en general.	
		Bonificaciones y otros conceptos remunerativos.	
		Total gasto de remuneración.	
Cesantes.			

CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA
II. CONTENIDO DEL PORTAL DE TRANSPARENCIA		
Contrataciones de bienes y servicios	I. Procesos de selección para la adquisición de bienes y servicios	Montos comprometidos.
		Proveedores.
		Calidad de lo adquirido.
		Procesos de selección para la contratación de bienes, servicios y obras.
		Exoneraciones aprobadas.
		Penalizaciones aplicadas.
		Órdenes de servicio.
		Gastos de viáticos y pasajes.
		Gastos de telefonía.
		Uso de vehículos.
		Gastos por publicidad.
		Montos contratados.
		Costo final.
Actividades oficiales	I. Agendas públicas de funcionarios	Agenda Oficial de Alta Dirección.
		Agenda Ministerial (PCM).
Registro de visitas en línea	I. Registro de visitas	Número de visitas.
		Hora de ingreso.
		Datos del visitante.
		Motivo de la visita.
		Nombre del empleado público, visitado, cargo y oficina en la que labora.
Información adicional	I. Información adicional pertinente	Hora de salida.
		Comunicados.
		Declaraciones juradas.
		Formato de solicitud de acceso a la información.

Elaboración propia.

2) Matriz de procesos de acceso a la información pública en los organismos públicos con competencias directas e indirectas en el sector energético

Esta matriz tiene por objetivo medir el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en cuanto al acceso a la información de dieciséis organismos públicos con competencias directas e indirectas en el sector energético.

*Planificación y capacidad de gestión de los procesos de acceso a la información pública*²⁴⁸: política institucional de transparencia, organización de la información, mecanismos de acceso a la información, procesos por no responder solicitudes, capacitación, monitoreo de la gestión de la información, partida presupuestal.

*Capacidad institucional para responder a las solicitudes de acceso a la información*²⁴⁹: efectividad y calidad de las respuestas.

*Evaluación del servicio y atención al ciudadano en procesos de acceso a la información pública*²⁵⁰ indicadores de evaluación sobre el servicio que brinda la propia institución.

248 Mide la capacidad interna de las instituciones para generar, gestionar y administrar la información pública para los usuarios.

249 Mide la eficiencia institucional para responder a los requerimientos de información pública por los usuarios.

250 Mide la capacidad interna de las instituciones para evaluar sus propios mecanismos de acceso a la información.

Procesos de acceso a la información pública

CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDAD (solicitada en cartas)
PLANIFICACIÓN Y CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	I. Existencia de una política institucional de transparencia	Se cuenta con una política institucional expresa sobre la transparencia y acceso a la información. Indicar el documento, así como las directivas con las que se ha ido implementando dicha política.
	II. Implementación de mecanismos de acceso a la información	Se cuenta con un mecanismo de solicitud vía portal web. Indicar el link de ser el caso.
		Se cuenta con un mecanismo de orientación al usuario que permita atender consultas o solicitudes de información no publicada. Se cuenta con una oficina de orientación.
		Se cuenta con mecanismos de atención alternativos para pueblos indígenas implementados por la institución. Indicar el link de ser el caso.
	III. Implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo de las solicitudes de acceso a la información	Tipo de información requerida por los usuarios a través de solicitudes de acceso a la información presenciales y virtuales. Indicar si se cuenta con base de datos de esta información.
		Solicitudes (número) presenciales, electrónicas y realizadas vía web presentadas y atendidas durante el año 2012 y durante el período de enero a junio del 2013. Indicar 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.
		Se cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo de las solicitudes de información vía ventanilla y correo electrónico. Indicar el link de ser el caso.
		Se cuenta con un sistema de seguridad informática del manejo de la información pública para el control y uso adecuado o directiva.
		Recursos administrativos de impugnación o procesos judiciales iniciados por falta de respuesta 2012-2013 (enumerar). Indicar el link de ser el caso.
	IV. Personal y capacitación al personal de transparencia y acceso a la información	Se cuenta con funcionarios responsables de entregar la información de acceso público.
Indicar los mecanismos de capacitación e incentivos al personal responsable de la transparencia y acceso a la información pública. Indicar el link de ser el caso.		
V. Partida presupuestal	Indicar cuál es el presupuesto anual para el sistema de transparencia y acceso a la información. Indicar el link de ser el caso.	
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	Nivel de percepción de transparencia de la entidad.
		Calificación general del servicio de transparencia y acceso a la información pública.
	II. Implementación de un monitoreo del funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información	Vía por la que se solicita la mayoría de información (página web, solicitud, publicaciones, otros) y tipo de información más requerida.
		Calificación de los mecanismos de atención alternativos a pueblos indígenas.
	III. Evaluación del sistema de seguimiento y monitoreo de las solicitudes de acceso a la información pública	Estudio sobre tiempo estimado en el que la entidad envía respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública.
		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 la evaluación.
IV. Continuidad en la capacitación al personal de transparencia	Evaluación continua del personal de capacitación. Indicar el número de capacitaciones anuales.	
V. Partida presupuestal	Evaluación sobre el presupuesto y si este es suficiente. Señalar si hay o no un incremento a partir de la evaluación.	

Elaboración propia.

3) Temas relevantes para el sector energético: disponibilidad de información del sector energético en los organismos públicos competentes

Transparencia para la gobernanza en políticas, planes y programas

PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS EN EL SECTOR ENERGÉTICO		
CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDAD (solicitada en cartas)
TRANSPARENCIA PARA LA PLANIFICACIÓN	I. Inclusión de las PPP en la planificación de actividades del sector (POI, PEI, PESEM)	El proceso de construcción de PPP fue incluido en el proceso de planificación institucional del sector.
	II. Fortalecimiento de los procesos de planificación de PPP en energía	El proceso de la planificación energética ha fortalecido las PPP. El proceso de planificación energética e institucional cuenta con procesos de EAE.
	III. Espacios de planificación de PPP	El proceso de PPP cuenta con espacios de planificación y ajuste de la planificación durante su ejecución.
TRANSPARENCIA PARA LA CAPACIDAD DE GESTIÓN	I. Fortalecimiento de las capacidades de gestión del sector en el país	El proceso de planificación energética de PPP fortalece las capacidades de gestión del MINEM.
	II. Fortalecimiento de las capacidades de gestión regionales (Direcciones Regionales de Energía y Minas y monitoreo de sus actividades)	El proceso de planificación energética de PPP fortalece las capacidades de gestión regionales.
	III. Sistematización de la información de los PPP	La información y el proceso de planificación energética de PPP se encuentra sistematizada.
	IV. Implementación de un sistema de monitoreo de los PPP	El proceso de planificación energética de PPP cuenta con un sistema de monitoreo.
TRANSPARENCIA PARA LA COORDINACIÓN	I. Implementación de mecanismos de coordinación intersectorial	El proceso de planificación energética de PPP cuenta con mecanismos de coordinación intersectorial.
	II. Implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental	El proceso de planificación de PPP cuenta con mecanismos de coordinación intergubernamental.
	III. Implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas	El proceso de planificación energética de PPP cuenta con mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas.
TRANSPARENCIA PARA LA PARTICIPACIÓN	I. Mecanismos oficiales de participación ciudadana en los procesos de ejecución de los PPP	El proceso de planificación energética de PPP cuenta con canales oficiales de participación.
	II. Procesos de consulta a los pueblos indígenas u originarios respecto de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional	El proceso de planificación de planes, programas y proyectos incorpora procesos de consulta previa a pueblos indígenas.
TRANSPARENCIA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS	I. Logro de los productos y resultados asumidos de los PPP	El proceso de planificación energética de PPP logró obtener los resultados asumidos.
	II. Implementación de mecanismos de rendición de cuentas	El proceso de planificación energética de PPP cuenta con informes de seguimiento, auditorías, desembolsos, contrataciones de consultorías o personal.
TRANSPARENCIA PARA LA INTEGRIDAD PÚBLICA	I. Promoción de la ética pública	El proceso de planificación energética de PPP cuenta con medidas para asegurar la ética pública.
	II. Disminución de los niveles de corrupción en la función pública	El proceso de planificación energética de PPP cuenta con medidas para prevenir la corrupción en la función pública y malversación de fondos.

Elaboración propia.

Transparencia para la gobernanza en el otorgamiento de derechos en hidrocarburos

CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA
TRANSPARENCIA PARA LA PLANIFICACIÓN	I. Implementación de espacios para la planificación del proceso de otorgamiento de derechos en hidrocarburos	El proceso cuenta con espacios de planificación para su ejecución.
	II. Fortalecimiento de los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos	El proceso cuenta con nuevos instrumentos que lo han fortalecido (mayor información publicada, otros instrumentos). El proceso incluyó dentro de la planificación realizar procesos de consulta previa a pueblos indígenas.
	III. Inclusión de la planificación nacional en los planificación del proceso de otorgamiento de derechos en hidrocarburos	El proceso incorpora normativa nacional obligatoria para entidades públicas.
TRANSPARENCIA PARA LA CAPACIDAD DE GESTIÓN	I. Fortalecimiento de las capacidades de la ejecución de los procesos de selección en los ámbitos nacional y regional	El proceso cuenta con procedimientos accesibles durante la etapa de gestión de un proceso de selección.
	III. Sistematización de la información de los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos	El proceso cuenta con una sistematización pertinente de la información generada (reservas de hidrocarburos, otros).
TRANSPARENCIA PARA LA COORDINACIÓN	I. Implementación de mecanismos de coordinación intersectorial	El proceso cuenta con mecanismos de coordinación intersectorial.
	II. Implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental	El proceso cuenta con mecanismos de coordinación intergubernamental.
	III. Implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas	El proceso cuenta con mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas.
TRANSPARENCIA PARA LA PARTICIPACIÓN	I. Mecanismos oficiales de participación ciudadana en los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos	El proceso cuenta con canales oficiales de participación en su ejecución.
		El proceso cuenta con sistematización de la información generada en los procesos de participación ciudadana. El proceso cuenta con participación ciudadana que incorpora los mecanismos de transparencia y acceso a la información.
	II. Procesos de consulta a los pueblos indígenas u originarios en los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos	El proceso cuenta con consulta previa a los pueblos indígenas.
		El proceso incorpora la normativa e instrumentos nacionales de consulta previa a pueblos indígenas. El proceso implementa instrumentos públicos adecuados del proceso de consulta previa (planes de consulta, actas, etc.).
TRANSPARENCIA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS	I. Implementación de mecanismos de difusión de información de los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos	El proceso cuenta con mecanismos de difusión de información durante su ejecución.
	II. Implementación de mecanismos para informar sobre los pagos de las empresas derivados de los contratos, distribución del canon y sobrecanon petrolero y gasífero	El proceso cuenta con mecanismos para informar sobre los pagos de las empresas derivados de los contratos (regalías) El proceso cuenta con mecanismos de información sobre distribución del canon y sobrecanon petrolero y gasífero.
	III. Implementación de mecanismos de información sobre monitoreo de los compromisos en los contratos	El proceso cuenta con mecanismos de información sobre monitoreo de los compromisos en el contrato.
TRANSPARENCIA PARA LA INTEGRIDAD PÚBLICA	I. Promoción de la ética pública en los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos	El proceso cuenta con medidas para asegurar la ética pública (transparentando ingresos de funcionarios, compras de bienes, contrataciones).
	II. Disminución de los niveles de corrupción en los procesos de otorgamiento de derechos e instituciones	El proceso cuenta con medidas para prevenir la corrupción en la función pública y malversación de fondos.

Elaboración propia.

Transparencia para la gobernanza en el otorgamiento de derechos para hidroeléctricas

PROCESO DE OTORGAMIENTO DE DERECHOS PARA LA ACTIVIDAD DE GENERACIÓN DE CENTRALES HIDROELÉCTRICAS		
CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDAD
TRANSPARENCIA PARA LA PLANIFICACIÓN	I. Implementación de instrumentos de planificación en el proceso de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas	El proceso cuenta con instrumentos de planificación (evaluación de las áreas a concesionar).
	II. Fortalecimiento de los procesos de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas	El proceso cuenta con nuevos instrumentos que lo han fortalecido (mayor información publicada, otros instrumentos). El proceso incluyó dentro de la planificación realizar procesos de consulta previa a pueblos indígenas.
	III. Promoción de la transparencia en implementación de los procesos de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas	El proceso de solicitud de parte (empresas) cuenta con mecanismos de transparencia. El proceso de licitaciones públicas cuenta con mecanismos de transparencia.
	IV. Inclusión de la planificación nacional en la planificación del proceso	El proceso incorpora normativa nacional obligatoria para entidades públicas.
TRANSPARENCIA PARA LA CAPACIDAD DE GESTIÓN	I. Fortalecimiento de las capacidades de gestión del sector en los ámbitos nacional y regional	El proceso cuenta con procedimientos accesibles durante la etapa de gestión de un proceso de otorgamiento de derechos.
	II. Sistematización de la información de los procesos de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas	El proceso cuenta con una sistematización pertinente de la información generada.
TRANSPARENCIA PARA LA COORDINACIÓN	I. Implementación de mecanismos de coordinación intersectorial	El proceso cuenta con mecanismos de coordinación intersectorial.
	II. Implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental	El proceso cuenta con mecanismos de coordinación intergubernamental.
	III. Implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas	El proceso cuenta con mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas.
TRANSPARENCIA PARA LA PARTICIPACIÓN	I. Mecanismos oficiales de participación ciudadana en los procesos de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas	El proceso cuenta con canales oficiales de participación en su ejecución. El proceso cuenta con sistematización de la información generada en los procesos de participación ciudadana. El proceso cuenta con participación ciudadana que incorpora los mecanismos de transparencia y acceso a la información.
	II. Procesos de consulta a los pueblos indígenas u originarios en los procesos de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas	El proceso cuenta con consulta previa a los pueblos indígenas.
TRANSPARENCIA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS	I. Implementación de mecanismos de información sobre el monitoreo de los logros de los compromisos y resultados asumidos en los procesos	El proceso cuenta con mecanismos de transparencia para informar sobre los logros y compromisos de las empresas asumidos en el proceso (información de empresas sobre concesiones, obligaciones socioambientales, declaraciones de caducidad, etc.).
	II. Implementación de mecanismos de rendición de cuentas	El proceso cuenta con mecanismos para informar sobre los pagos de las empresas derivados de los contratos (regalías, rentas), distribución del canon hidroeléctrico, pagos de empresas por compensación o indemnización por derechos de servidumbre, etc.
TRANSPARENCIA PARA LA INTEGRIDAD PÚBLICA	I. Promoción de la ética pública en los procesos de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas	El proceso cuenta con medidas para asegurar la ética pública (transparentando ingresos de funcionarios, compras de bienes, contrataciones).
	II. Disminución de los niveles de corrupción en los procesos de otorgamiento de derechos e instituciones	El proceso cuenta con medidas para prevenir la corrupción en la función pública y malversación de fondos.

Elaboración propia.

Transparencia para la gobernanza en procesos de evaluación ambiental

PROCESOS DE EVALUACIÓN DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL EN HIDROCARBUROS Y EN HIDROELÉCTRICAS		
CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDAD
TRANSPARENCIA PARA LA PLANIFICACIÓN	I. Implementación de momentos de planificación en el proceso de evaluación de EIA	El proceso cuenta con instrumentos de planificación (evaluación de las áreas a concesionar).
	II. Fortalecimiento de los procesos de evaluación de EIA	El proceso cuenta con nuevos instrumentos que lo han fortalecido (mayor información publicada, otros instrumentos).
	III. Implementación de normativa nacional en la planificación del proceso de evaluación de EIA	El proceso incorpora normativa nacional obligatoria para entidades públicas.
TRANSPARENCIA PARA LA CAPACIDAD DE GESTIÓN	I. Fortalecimiento de las capacidades de gestión en el proceso de evaluación de EIA	El proceso cuenta con procedimientos accesibles durante la etapa de gestión de un proceso de evaluación de EIA.
	II. Sistematización y difusión de la información de los procesos de evaluación de EIA	El proceso cuenta con una sistematización y difusión pertinente de la información generada.
TRANSPARENCIA PARA LA COORDINACIÓN	I. Implementación de mecanismos de coordinación intersectorial	El proceso cuenta con mecanismos de coordinación intersectorial.
	II. Implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental	El proceso cuenta con mecanismos de coordinación intergubernamental.
	III. Implementación de mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas	El proceso cuenta con mecanismos de coordinación con representantes del sector privado, sociedad civil y pueblos indígenas.
TRANSPARENCIA PARA LA PARTICIPACIÓN	I. Mecanismos oficiales de participación ciudadana en los procesos de evaluación de EIA	El proceso cuenta con canales oficiales de participación en su ejecución.
		El proceso cuenta con sistematización de la información generada en los procesos de participación ciudadana. El proceso cuenta con participación ciudadana que incorpora los mecanismos de transparencia y acceso a la información.
TRANSPARENCIA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS	I. Implementación de mecanismos de supervisión y control de los compromisos asumidos en los EIA	El proceso cuenta mecanismos de transparencia para informar sobre los logros y compromisos asumidos en los EIA.
TRANSPARENCIA PARA LA INTEGRIDAD PÚBLICA	I. Promoción de la ética pública en los procesos de evaluación de EIA	El proceso cuenta con medidas para asegurar la ética pública (transparentando ingresos de funcionarios, compras de bienes, contrataciones).
	II. Disminución de los niveles de corrupción en los procesos de evaluación de EIA	El proceso cuenta con medidas para prevenir la corrupción en la función pública y malversación de fondos.

Elaboración propia.

Transparencia para la gobernanza en préstamos programáticos

PRÉSTAMOS PROGRAMÁTICOS EN EL SECTOR ENERGÉTICO		
CRITERIO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA
TRANSPARENCIA PARA LA PLANIFICACIÓN	I. Inclusión del préstamo en la planificación de actividades del sector (POI, PEI, PESEM)	El préstamo es incluido en el proceso de planificación institucional del sector.
	II. Fortalecimiento de los procesos de planificación de PPP en energía	El préstamo fortalece la política y planificación energética.
		El préstamo fortalece los procesos de EAE.
III. Implementación de espacios de planificación	El préstamo implementa espacios de planificación.	
TRANSPARENCIA PARA LA CAPACIDAD DE GESTIÓN	I. Fortalecimiento de las capacidades de gestión del sector	El préstamo fortalece las capacidades de gestión del MINEM.
	II. Sistematización de la información de los préstamos	El préstamo cuenta con una sistematización de la información generada.
	III. Implementación de un sistema de monitoreo de los compromisos del préstamo	El préstamo cuenta con un sistema de monitoreo.
TRANSPARENCIA PARA LA COORDINACIÓN	I. Implementación de mecanismos de coordinación intersectorial	El préstamo cuenta con mecanismos de coordinación intersectorial.
	II. Implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental	El préstamo cuenta con mecanismos de coordinación intergubernamental.
TRANSPARENCIA PARA LA PARTICIPACIÓN	I. Mecanismos oficiales de participación ciudadana en los procesos de ejecución de los préstamos	El préstamo cuenta con canales oficiales de participación procesos de ejecución.
TRANSPARENCIA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS	I. Logro de los productos y resultados asumidos de los préstamos	El préstamo logra obtener los productos y resultados asumidos.
TRANSPARENCIA PARA LA INTEGRIDAD PÚBLICA	I. Promoción de la ética pública	El préstamo cuenta con medidas para asegurar la ética pública.
	II. Disminución de los niveles de corrupción en la función pública	El préstamo cuenta con medidas para prevenir la corrupción en la función pública y malversación de fondos.

Elaboración propia.

ANEXO 2: Resultados de las matrices de evaluación de la Transparencia para la Gobernanza

1. Planificación de políticas, planes y programas

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN POR CRITERIO								
CRITERIO	SÍ		NO		IP		Total	
Transparencia para la planificación de PPP	1	25%	0	0%	3	75%	4	100%
Transparencia para la capacidad de gestión	0	0%	0	0%	4	100%	4	100%
Transparencia para la coordinación	0	0%	0	0%	3	100%	3	100%
Transparencia para la participación	0	0%	0	0%	2	100%	2	100%
Transparencia para la rendición de cuentas	0	0%	0	0%	2	100%	2	100%
Transparencia para la integridad pública	2	0%	0	0%	0	100%	2	100%

Elaboración: Pierina Egúsqiza.

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN	PORCENTAJE	CANTIDAD
IP	82%	14
SÍ	18%	3
NO	0%	0
TOTAL	100%	17

Elaboración: Pierina Egúsqiza.

2. Procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN POR CRITERIO								
CRITERIO	SÍ		NO		IP		Total	
Transparencia para la planificación de PPP	0	0%	0	0%	4	100%	4	100%
Transparencia para la capacidad de gestión	1	50%	0	0%	1	50%	2	100%
Transparencia para la coordinación	0	0%	0	0%	3	100%	3	100%
Transparencia para la participación	0	0%	0	0%	6	100%	6	100%
Transparencia para la rendición de cuentas	3	75%	1	25%	0	0%	4	100%
Transparencia para la integridad pública	1	50%	0	0%	1	50%	2	100%

Elaboración propia.

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN	PORCENTAJE	CANTIDAD
IP	71%	15
SÍ	24%	5
NO	5%	1
TOTAL	100%	21

Elaboración propia.

3. Procesos de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN POR CRITERIO								
CRITERIO	SÍ		NO		IP		Total	
Transparencia para la planificación de PPP	0	0%	2	33%	4	67%	6	100%
Transparencia para la capacidad de gestión	0	0%	0	0%	2	100%	2	100%
Transparencia para la coordinación	1	33.3%	1	33.3%	1	33.3%	3	100%
Transparencia para la participación	1	0%	0	0%	3	100	4	100%
Transparencia para la rendición de cuentas	0	0%	1	0%	1	100%	2	100%
Transparencia para la integridad pública	1	50%	0	0%	1	50%	2	100%

Elaboración propia.

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN	PORCENTAJE	CANTIDAD
IP	63%	12
SÍ	16%	3
NO	21%	4
TOTAL	100%	19

Elaboración propia.

4. Procesos de evaluación de estudios de impacto ambiental en hidrocarburos

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN POR CRITERIO								
CRITERIO	SÍ		NO		IP		Total	
Transparencia para la planificación de PPP	0	0%	2	67%	1	33%	3	100%
Transparencia para la capacidad de gestión	0	0%	2	100%	0	100%	2	100%
Transparencia para la coordinación	0	0%	1	33%	2	67%	3	100%
Transparencia para la participación	0	0%	0	0%	3	100%	3	100%
Transparencia para la rendición de cuentas	0	0%	0	0%	1	100%	1	100%
Transparencia para la integridad pública	0	0%	0	0%	2	100%	2	100%

Elaboración propia.

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN	PORCENTAJE	CANTIDAD
IP	64%	9
SÍ	0%	0
NO	36%	5
TOTAL	100%	14

Elaboración propia.

5. Procesos de evaluación de estudios de impacto ambiental en hidroeléctricas

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN POR CRITERIO								
CRITERIO	SÍ		NO		IP		Total	
Transparencia para la planificación de PPP	0	0%	2	67%	1	33%	3	100%
Transparencia para la capacidad de gestión	0	0%	2	100%	0	0%	2	100%
Transparencia para la coordinación	0	0%	1	33%	2	67%	3	100%
Transparencia para la participación	0	0%	0	0%	3	100%	3	100%
Transparencia para la rendición de cuentas	0	0%	0	0%	1	100%	1	100%
Transparencia para la integridad pública	0	0%	0	0%	2	50%	2	100%

Elaboración propia.

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN	PORCENTAJE	CANTIDAD
IP	64%	9
SÍ	0%	0
NO	36%	5
TOTAL	100%	14

Elaboración propia.

6. Préstamos programáticos internacionales

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN POR CRITERIO								
CRITERIO	SÍ		NO		IP		Total	
Transparencia para la planificación de la ejecución de los préstamos	1	25%	0	0%	3	75%	4	100%
Transparencia para la capacidad de gestión	0	0%	1	25%	3	75%	4	100%
Transparencia para la coordinación	0	0%	0	0%	2	100%	2	100%
Transparencia para la participación	0	0%	0	0%	1	100%	1	100%
Transparencia para la rendición de cuentas	0	0%	2	67%	1	33%	3	100%
Transparencia para la integridad pública	0	0%	0	0%	2	100%	2	100%

Elaboración: Pierina Egúsquiza.

RESULTADOS DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN		
RESPUESTA	CANTIDAD	PORCENTAJE
SÍ	1	6.25%
NO	3	18.75%
IP	12	75%
TOTAL	16	100%

Elaboración: Pierina Egúsquiza.

ANEXO 3: Información complementaria al cumplimiento de los portales de transparencia de los organismos públicos con competencias en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos

Durante los meses de junio, julio y agosto de 2013, se evaluó el nivel de cumplimiento de la legislación vigente sobre portales de transparencia en los organismos públicos con competencias directas e indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos. En cada entidad pública se ha verificado que se cumpla con la publicación de 59 de los documentos establecidos en los “Lineamientos para la implementación del PTS en las entidades de la administración pública” (Directiva N° 01-2010-PCM/SGP) y la R.M. N° 203-2012-PCM que los modifica. En el caso de los gobiernos regionales los documentos publicados ascienden a 62, debido a la documentación adicional que se les solicita.

La evaluación de los PTS de cada organismo público consideró las secciones correctas donde corresponde publicar la información establecida por la normatividad especificada, a fin de mantener el mismo proceso de objetividad en la calificación de las instituciones. Estos resultados fueron señalados en las páginas 62, 63 y 64 (cuadro 2, cuadro 3, cuadro 4, gráfico 1, gráfico 2, gráfico 4 y gráfico 5) para los organismos públicos con competencias directas; y en las páginas 66, 67, 68 y 69 (cuadro 6, cuadro 7, cuadro 8, gráfico 8, gráfico 9, gráfico 11 y gráfico 12) para los organismos con competencias indirectas.

A continuación, incluimos información complementaria relevante respecto al cumplimiento de los citados portales.

Información complementaria al cumplimiento de los portales de transparencia de los organismos públicos con competencias directas

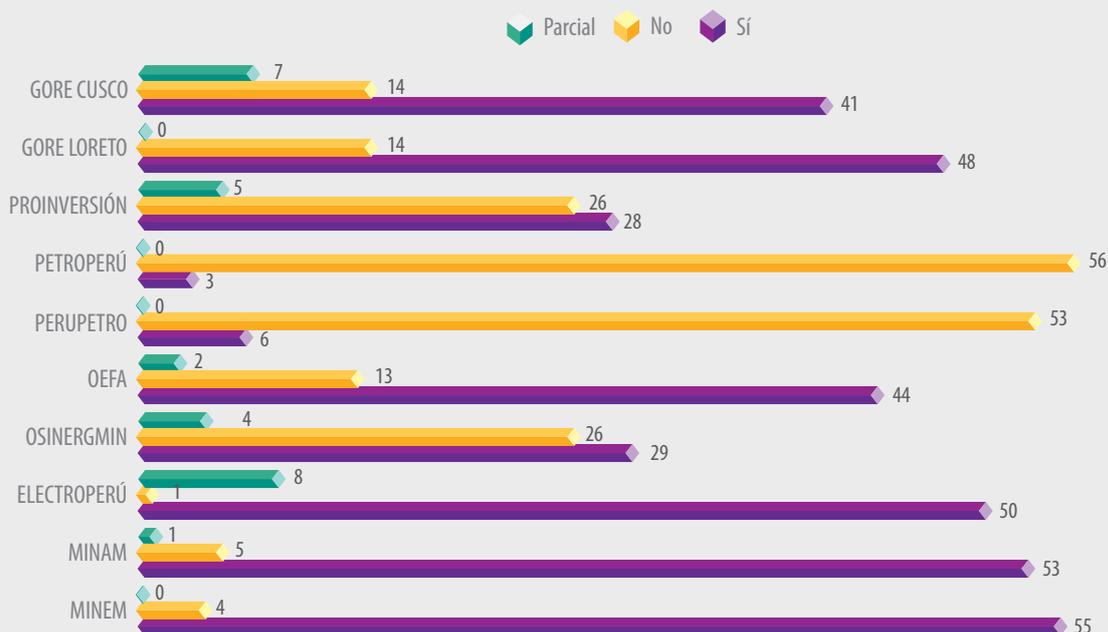
El proceso de verificación de los PTS evidenció que existía información cuya transparencia exigida por la Ley no se encontraba en las secciones correspondientes del PTS, pero sí en la sección de “información adicional”. Si consideramos la variable “información adicional”, los resultados para estas entidades serían los siguientes.

Cuadro de cumplimiento en PTS incluyendo ítem de información adicional

ORGANISMO	SÍ	NO	PARCIAL	%
MINEM	55	4	0	93%
MINAM	53	5	1	90%
ELECTROPERÚ	50	1	8	85%
OSINERGMIN	29	26	4	49%
OEFA	44	13	2	75%
PERUPETRO	6	53	0	10%
PETROPERÚ	3	56	0	5%
PROINVERSIÓN	28	26	5	47%
GORE-Loreto	48	14	0	77%
GORE-Cusco	41	14	7	66%
			PROMEDIO	60%

Elaboración propia.

Gráfico de cumplimiento en PTS incluyendo ítem de información adicional



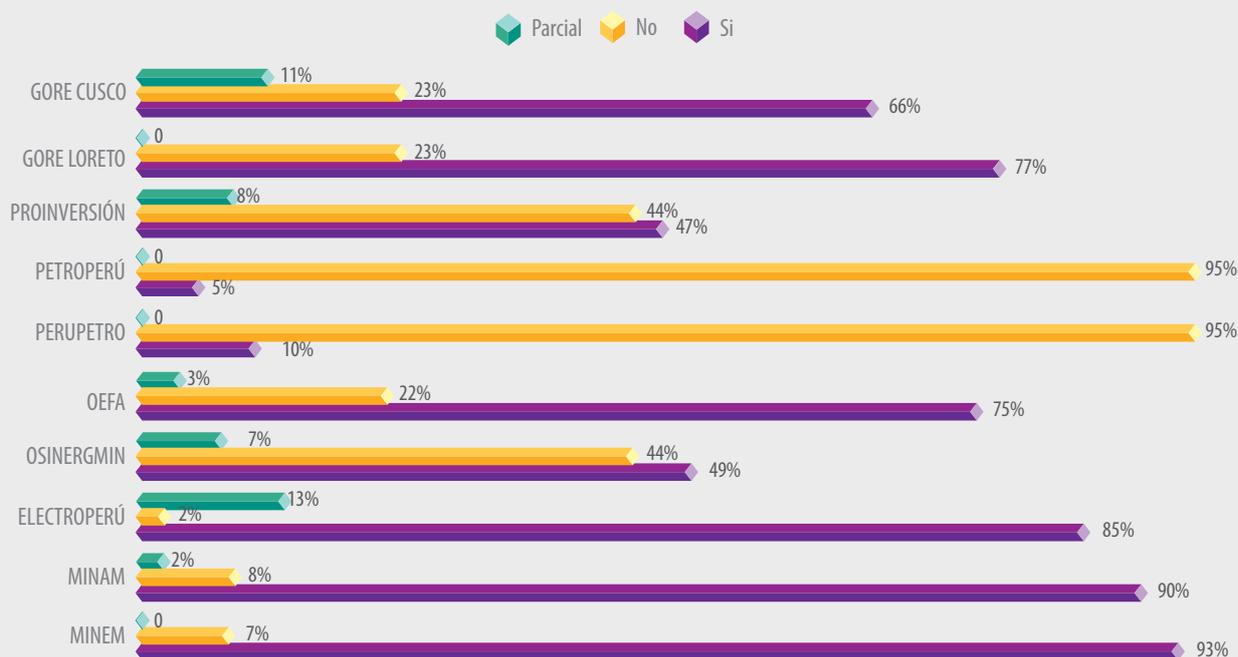
Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Cuadro de cumplimiento en porcentaje de los PTS incluyendo ítem de información adicional

ORGANISMO	SÍ %	NO %	PARCIAL %
MINEM	93%	7%	0%
MINAM	90%	8%	2%
ELECTROPERÚ	85%	2%	13%
OSINERGMIN	49%	44%	7%
OEFA	75%	22%	3%
PERUPETRO	10%	95%	0%
PETROPERÚ	5%	95%	0%
PROINVERSIÓN	47%	44%	8%
GORE-Loreto	77%	23%	0%
GORE-Cusco	66%	23%	11%
PROMEDIO	59.7%	36.3%	4.4%

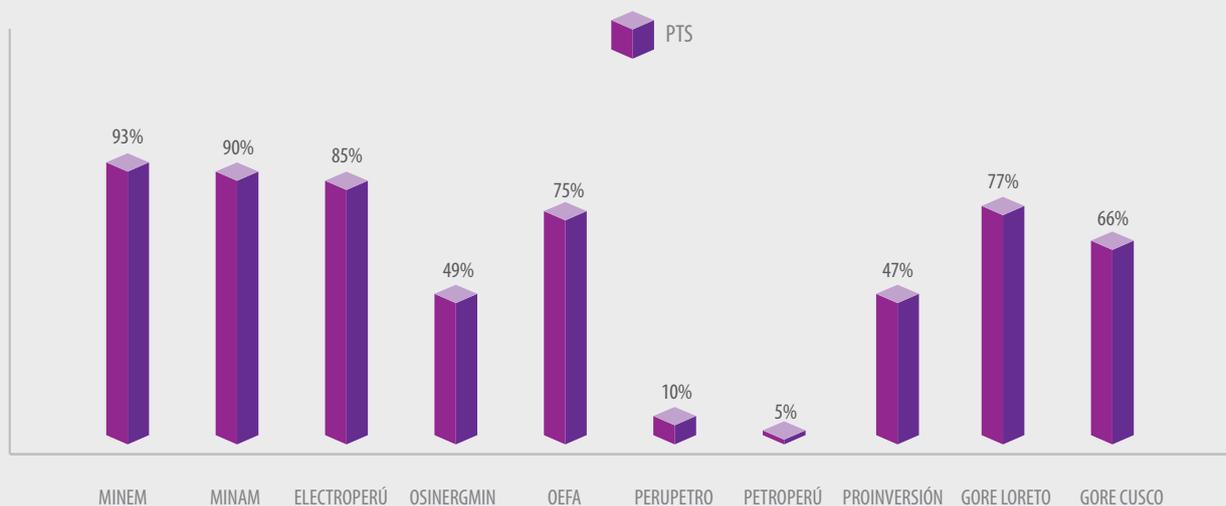
Elaboración propia.

Gráfico de cumplimiento en porcentaje de los PTS incluyendo ítem de información adicional



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Gráfico de cumplimiento de los PTS incluyendo ítem de información adicional



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Además, se realizó una comparación entre los resultados obtenidos en el PTS y el PWI. En la evaluación de los PWI de los organismos evaluados, se agregaron criterios que no son necesariamente obligatorios por la normativa nacional, pero fueron analizados con fines de poder realizar una comparación objetiva con el PTS.

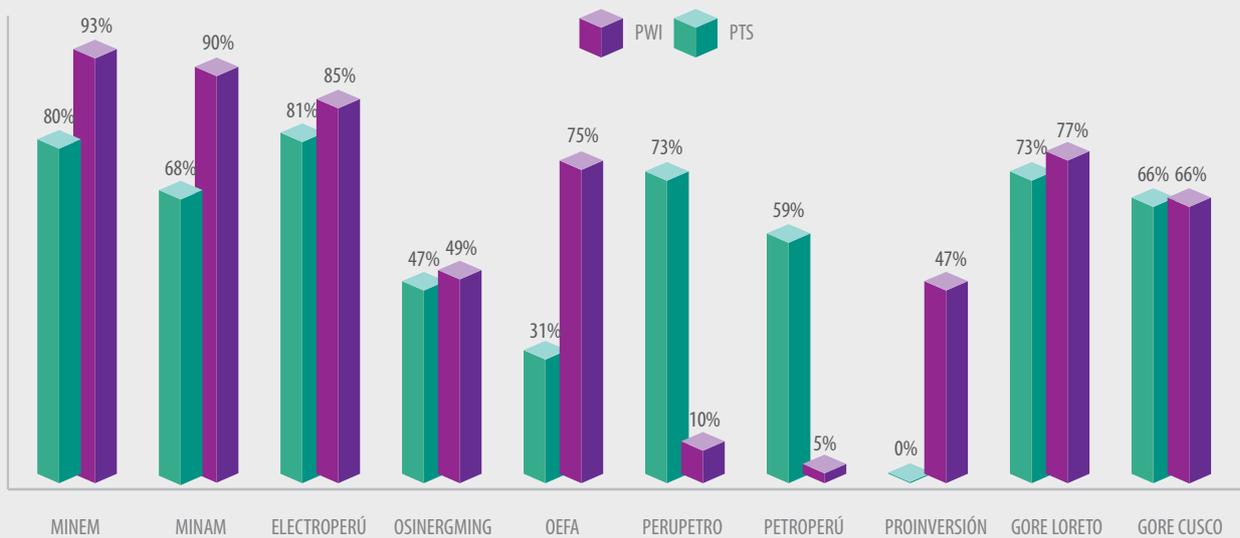
Considerando la referida “información adicional” en los PTS, los resultados de la comparación entre de los PTS con los resultados del PWI, sería lo indicado en los cuadros y gráficos siguientes.

Cuadro de comparación en porcentaje del cumplimiento de los PTS (incluyendo ítem de información adicional) y los PWI

ORGANISMO	PWI	PTS
MINEM	80%	93%
MINAM	68%	90%
ELECTROPERÚ	81%	85%
OSINERGMIN	47%	49%
OEFA	31%	75%
PERUPETRO	73%	10%
PETROPERÚ	59%	5%
PROINVERSIÓN	0%	47%
GORE-Loreto	73%	77%
GORE-Cusco	66%	66%

Elaboración propia.

Gráfico de comparación en porcentaje del cumplimiento de los PTS (incluyendo ítem de información adicional) y los PWI



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Información complementaria al cumplimiento de los portales de transparencia de los organismos públicos con competencias indirectas

De igual forma, el proceso de verificación de los PTS evidenció que existía información cuya transparencia exigida por la Ley no se encontraba en las secciones correspondientes del PTS, pero sí en la sección de "información adicional". Si consideramos la variable "información adicional", los resultados para estas entidades serían los siguientes.

Cuadro de cumplimiento en PTS incluyendo ítem de información adicional

ORGANISMO	SÍ	NO	PARCIAL	%
MINAGRI	45	7	7	76%
SERNANP	41	15	3	69%
MINCU	47	9	3	80%
ANA	31	21	7	53%
MEF	44	10	5	75%
PCM	42	16	1	71%
PROMEDIO				52%

Elaboración propia.

Gráfico de cumplimiento en PTS incluyendo ítem de información adicional



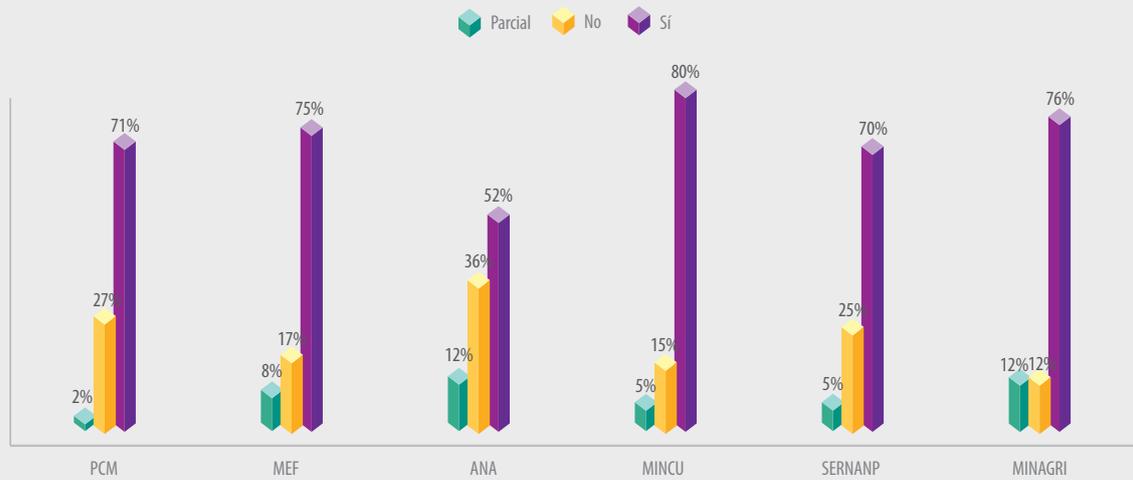
Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Cuadro de cumplimiento en porcentaje de los PTS incluyendo ítem de información adicional

ORGANISMO	SÍ %	NO %	PARCIAL %
MINAGRI	76%	12%	12%
SERNANP	70%	25%	5%
MINCU	80%	15%	5%
ANA	52%	36%	12%
MEF	75%	17%	8%
PCM	71%	27%	2%
PROMEDIO	70.7%	22.0%	7.3%

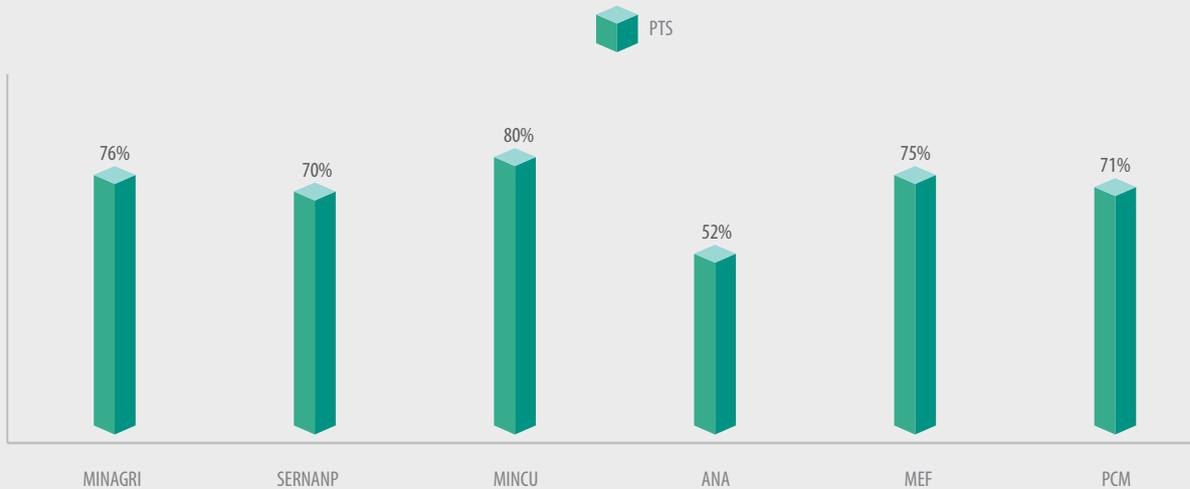
Elaboración propia.

Gráfico de cumplimiento en porcentaje de los PTS incluyendo ítem de información adicional



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Gráfico de cumplimiento de los PTS incluyendo ítem de información adicional



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Además, se realizó una comparación entre los resultados obtenidos en el PTS y el PWI. En la evaluación de los PWI de los organismos evaluados, se agregaron criterios que no son necesariamente obligatorios por la normativa nacional, pero fueron analizados con fines de poder realizar una comparación objetiva con el PTS.

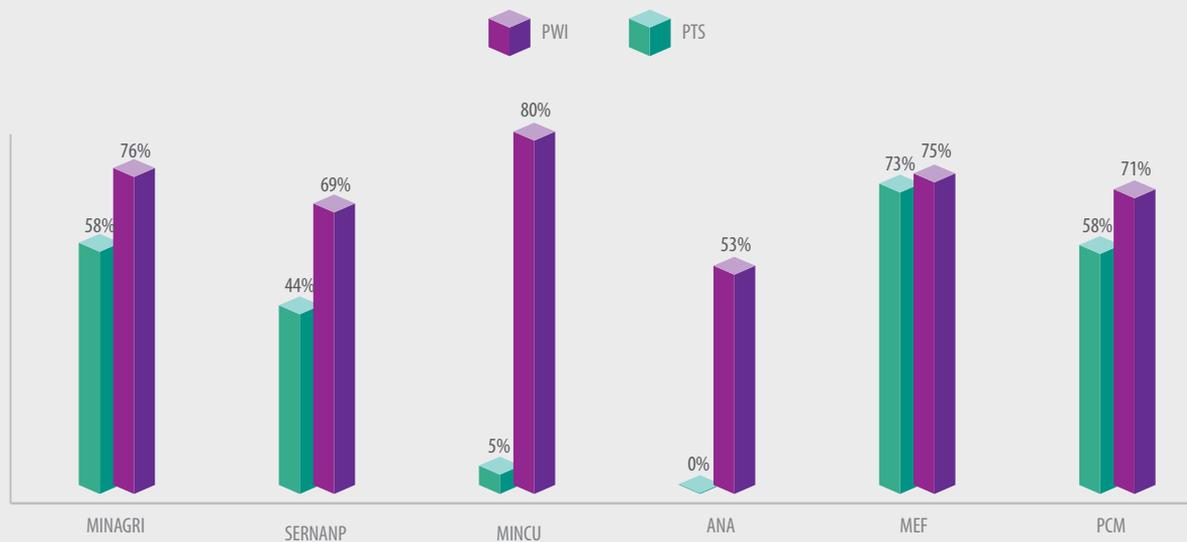
Considerando la referida "información adicional" en los PTS, los resultados de la comparación entre los PTS con los resultados del PWI, sería lo indicado en los cuadros y gráficos siguientes.

Cuadro de comparación en porcentaje del cumplimiento de los PTS (incluyendo ítem de información adicional) y los PWI

ORGANISMO	PWI	PTS
MINAGRI	58%	76%
SERNANP	44%	69%
MINCU	5%	80%
ANA	0%	53%
MEF	73%	75%
PCM	58%	71%

Elaboración propia.

Gráfico de comparación en porcentaje del cumplimiento de los PTS (incluyendo ítem de información adicional) y los PWI



Elaboración: Nilda Máyerlin Vargas.

Finalmente, en la evaluación de la información se ha podido constatar las entidades tienen recurrentes fallas técnicas en los PTS, por lo que mucha información no se encuentra disponible de manera oportuna para los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

ALLISON, Graham

1969. "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos". En: Aguilar, Luis (ed). *La hechura de las políticas* (1992). México D.F., Miguel Ángel Porrúa, 2ª reimpresión, pp. 119-200.

BARANDIARÁN, Alberto

2008. *Camisea y el Fantasma de una Política de Hidrocarburos en el Perú*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR.

BOBADILLA, Percy y Judith FLORES

2002. *Empoderamiento: Un camino para luchar contra la pobreza. Lecciones aprendidas a partir de las experiencias de los proyectos de COSUDE en el Perú*. Lima: Instituto de información y Metodologías para el Desarrollo Organizacional (INFORMET) - Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

CARHUATOCTO, Henry

2011. *¿GOBERNANZA EN INAMBARI? Informe legal de evaluación del cumplimiento del proyecto Inambari respecto de la legislación en materia ambiental, participación ciudadana y transparencia y acceso a la información pública en el marco de la gobernabilidad ambiental nacional*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR.

CROZIER, Michael

1969. *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas en los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. París: Amorrortu.

CROZIER, Michel, Samuel HUNGTINTON y Joji WATANUKI

1975. *The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.

CUETO, Vanessa et al.

2012. *El proyecto de exportación de PERÚ LNG y la gobernanza energética nacional*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR.

DAHL, Robert

1991. *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.

DAMMERT et al.

2011. *Fundamentos Técnicos y Económicos del Sector Eléctrico Peruano 2011*. Lima: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN.

DÁVILA, Jimpson y César GAMBOA

2010. *Los Contratos del Proyecto Camisea: ¿Qué tanto ganamos?* Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR.

2010a. *Análisis legal de los contratos de transporte del proyecto Camisea*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR.

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.

DERRY, Ormond y Elke LÖFFLER

1999. "Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar y qué dejar?" En *Revista CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N° 13. Feb. (DVE).

DIRECCIÓN GENERAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE- DGFFS

2012. *Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Por un aprovechamiento sostenible, equitativo y competitivo de los bosques en el Perú*. Lima: Ministerio de Agricultura y Riego.

DOUROJEANNI et al.

2010. *Amazonia peruana en 2021: explotación de recursos naturales e infraestructuras: ¿qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?* Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE - EITI

2005. *Manual de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas*. Londres: Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

FINNER Matt, Jenkins CLINTON, Bill POWERS

2003. *Minimizando los daños. El potencial de las buenas prácticas en el sector hidrocarburos en la Amazonía*. Florida: Center for International environmental Law - CIEL - University of Florida.

GAMBOA, César et al.

2007. *Diagnóstico situacional del nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno del Perú en el ámbito del Proyecto Camisea*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR.

2008. *Análisis de los Contratos de Gas de Camisea: lecciones aprendidas sobre cómo negociar nuestros recursos naturales (Lotes 88 y 56)*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

2008a. *¿El Estado peruano cumplió con Camisea? Diagnóstico final sobre el cumplimiento de los compromisos del Perú en el ámbito del Proyecto Camisea*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

GAMBOA, César y Vanessa CUETO

2012. *Hidroeléctricas y conflictos: recomendaciones para una mejor gestión ambiental. Matriz energética en el Perú y energías renovables*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung. Derecho Ambiente y Recursos Naturales -DAR.

GARCÍA, Fabio

2011. *Manual de Estadísticas Energéticas año 2011*. Quito: Organización Latinoamericana de Energía - OLADE. Disponible en http://biblioteca.olade.org/iah/fulltext/Bjmb/v32_2/old0179.pdf

GÓMEZ Suárez, Águeda

2001. *Indigenismo y movilización política en América Latina: los Tawahkas*. Tesis de Doctorado en Sociología. Galicia: Universidad de Santiago de Compostela, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

2002. "Movimientos indígenas en la globalización: los Tawahka". En *Convergencia. Revista de Universidad Autónoma del Estado de México*. Toluca, año 9, número 28, pp. 259-279.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT - IAIA

1999. *Principios de la mejor práctica para la evaluación de impacto ambiental*. IAIA: Fargo. Disponible en http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Principles%20of%20IA_spa.pdf.

LEIVA, Jorge

2012. *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – Naciones Unidas.

MARCH, James y Johan OLSEN

1997. *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS - MINEM

1994. *Guía para Elaborar Estudios de Impacto Ambiental. Sub – Sector Hidrocarburos. Dirección General de Asuntos Ambientales*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.

2012. *Perú Subsector Eléctrico Documento Promotor 2012*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.

MYNTZ, Renata

2000. "Nuevos Desafíos de la teoría de la Governance". En *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, número 7.

MINTZBERG, Henry

1984. *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

O' DONNELL, Guillermo

1979. *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. Berkeley: Institute of International Studies.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT

1987. *Conferencia Internacional de Trabajo. 75ª reunión 1988. Informe VI (1). Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107)*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo – OIT.

PATRÓN, Patricia et al.

2013. "¿Flexibilización de la Gestión Ambiental y Social de las Inversiones? Análisis político normativo de la gestión ambiental del país a la luz de la aprobación de los Decretos Supremos 054 y 060-2013-PCM". En *Boletín Informativo Agenda Ambiental de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales*, Lima, año 2, número 5, pp. 23-39.

PERUPETRO

2008. *Procedimiento GFNE-2008 Contratación por Negociación Directa*. Lima: PERUPETRO S.A.

2010. *Aprueban las Bases del Proceso de Selección N° PERUPETRO 001-2010 para la Selección de Empresas Petroleras, por Convocatoria, con Fines de Celebrar Futuros Contratos de Licencia de Exploración y Explotación de Hidrocarburos. Acuerdo de Directorio N° 065-2010*. Lima: PERUPETRO S.A.

2011. *Procedimiento GFCN-001 Elaboración de Bases para Contratación*. Lima: PERUPETRO S.A.

2011a. *Procedimiento GFCN-002 Conducción del Proceso de Selección - Contratación por Convocatoria*. Lima: PERUPETRO S.A.

2013. *Procedimiento GFCN-006 Calificación de Empresas Petroleras*. Lima: PERUPETRO S.A.

2013a. *Reglamento de Organización y Funciones de PERUPETRO S.A.* Lima: PERUPETRO S.A.

2013b. *Bases Licitación Pública Internacional para Otorgar Contratos de Licencia Offshore – 2013*. Lima: PERUPETRO S.A.

2013c. *Informe Técnico PLPR-GFPL-006-2013 Informe del Estado Situacional de la Implementación del Código de Buen Gobierno Corporativo al Cuarto Trimestre 2012*. Lima: PERUPETRO S.A.

PRATS, Joan

2001. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco Conceptual y Analítico". En *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, número 10, pp. 103-148.

2003. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". En *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, número 14-15, pp. 239-269.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN - CAPRODES

2007. *Módulo 3: Planificación del Territorio*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros – PCM.

2007a. *Módulo General 3: Planificación Descentralizada y concertada y presupuesto participativo*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros – PCM.

PRZEWORSKI, Adam

1988. "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts". En *ELSTER, Jon y Rune SLAGSTAD. (Eds.) Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

2012. *El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales*. Washington D. C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Organización de los Estados Americanos – OEA

SHARPF, Fritz

2000. *Institutions In Comparative Policy Research. Working Paper 00/3*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Disponible en <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp00-3/wp00-3.html>

2001. *European Governance. Common Concerns vs. the Challenge of Diversity*. Working Paper 01/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Disponible en <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-6/wp01-6.html>

SOTO, Carlos

2011. "La evolución de la planificación del sector público en el Perú, Parte 1". En *Revista Actualidad Gubernamental*, número 27.

STEIN, Ernesto et al. (coords.)

2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

TORRES, Luis Felipe et al.

2010. *Análisis de percepciones sobre la reducción de la Biomasa Pesquera en la Zona de Influencia del Proyecto Camisea*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales – DAR.

Diagnóstico 2013: Transparencia en el sector energético peruano

Se terminó de imprimir en los talleres de REALIDADES S.A.

Augusto Tamayo #190 Of. 5

Correo electrónico: informes@realidades.pe

Página web: www.realidades.pe

Se terminó de imprimir en Febrero de 2014

DAR - Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

Es una organización civil sin fines de lucro, cuyo fin prioritario es contribuir a lograr una Amazonía con bienestar y equidad socio-ambiental, a partir de la gestión del conocimiento, la incidencia en políticas públicas, el empoderamiento de los actores, el fortalecimiento de la institucionalidad y la promoción de la vigilancia social, en los ámbitos nacional, regional y local.

MISIÓN

DAR está comprometida en construir la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos indígenas en la Amazonía.

PROGRAMA GESTIÓN SOCIO-AMBIENTAL E INVERSIONES

Promueve la implementación de instrumentos de gestión socio-ambiental en la gestión pública, y promoción de inversiones sostenibles y equitativas para la Amazonía. Para ello focaliza sus esfuerzos en acciones que promuevan la institucionalización del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), la implementación de iniciativas de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), el cambio de actitudes en actores para una gestión socio-ambiental efectiva y el ordenamiento territorial. Asimismo, encamina acciones dirigidas a promover buenas prácticas en energía y transporte, la mejora de la planificación energética y la implementación de salvaguardas en energía y transporte. Próximamente contará con el apoyo de un enlace regional en la región Cusco.

ISBN: 978-612-4210-10-5



Con el apoyo de:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS