



Foto: Gisela Yelinas



Foto: Luis Plazes



Foto: DAR



Foto: José Sierra

Transparencia en el sector energético peruano

DIAGNÓSTICO 2014

GENERANDO CONFIANZA, REDUCIENDO CONFLICTOS
Y PREVIENIENDO LA CORRUPCIÓN



Con el apoyo de:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



Foto: DAP

Actualmente, en la Amazonía peruana, área de gran riqueza biológica y cultural, reguladora del clima mundial, existen 33 hidroeléctricas y el 84% de su territorio está superpuesto con numerosos lotes de hidrocarburos, producto del impulso de los proyectos de inversión de los últimos años.

Este *boom* de las inversiones sin un fortalecimiento previo ambiental y social, ha generado múltiples conflictos socioambientales, lo que aumentando la desconfianza de la población hacia sus autoridades.

En este contexto, con el fin de evitar el aumento de estos conflictos se hace necesario que el Estado tome buenas decisiones que desarrollen una adecuada promoción, control y uso de sus recursos energéticos, **a través de la implementación de prácticas de buen gobierno que busquen el beneficio de todos sus ciudadanos.**

¿Por qué es necesario promover la transparencia y acceso a la información pública en el sector energético?

Los recursos energéticos son vitales para el desarrollo del país, por ello, es necesario que el Estado aplique y promueva prácticas de transparencia y acceso a la información pública en la promoción, control y uso de estos recursos, con el fin de **generar confianza** en la población, **reducir conflictos sociales** por falta de información y **prevenir la corrupción** de sus autoridades.

La transparencia es un medio que permite al ciudadano jugar un rol más activo en el control de sus autoridades, así, al tener acceso a la información, datos, documentos, políticas y procesos de toma de decisiones que los organismos públicos generan, **éste puede ejercer su derecho a la participación, pedir rendición de cuentas y ejercer la vigilancia ciudadana.**

Mientras tanto, **el acceso a la información pública atribuye al ciudadano el derecho a solicitar información sin expresión de excusa**, pues se presume que toda información generada por el Estado es pública, salvo lo específicamente señalado por la Constitución Política del Perú. El acceso a la información es un derecho humano fundamental contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, consagrados a nivel internacional en diversos instrumentos jurídicos.

Para cumplir con éstos dos principios de buen gobierno es necesario que la información brindada sea **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), solo ello permitirá incrementar la legitimidad democrática del Estado.

Asimismo, la promoción de la transparencia es favorable para el Estado y sus autoridades puesto que permitirá fortalecer la relación de confianza con los ciudadanos y de esta manera generar gobernanza energética.

“ Los recursos energéticos son vitales para el desarrollo del país, por ello, es necesario que el Estado aplique y promueva prácticas de transparencia y acceso a la información pública en la promoción, control y uso de estos recursos ”

¿Qué beneficios nos trae el promover prácticas de transparencia y acceso a la información pública?

- Permiten el empoderamiento del Estado y la ciudadanía, donde el Estado hace pública la información de sus acciones y decisiones; y el ciudadano puede requerir información cuando considere que ésta es necesaria para el cabal conocimiento de las intervenciones públicas.
- Permiten la participación en espacios de decisión, control y vigilancia del sector energético, convirtiendo a los ciudadanos en participantes activos de los asuntos públicos.
- Permiten a los ciudadanos estar mejor preparados para actuar en función de sus intereses y necesidades.
- Permiten a los ciudadanos aprovechar mejor las oportunidades para obtener servicios, velar por sus derechos, asumir sus deberes, negociar eficazmente y controlar las acciones del Estado y de los actores no estatales.
- Permiten incrementar la legitimidad democrática de la administración y gestión pública, las decisiones que toman las autoridades y procesos que desarrolla el Estado.
- Permiten a las autoridades mostrar la eficacia de sus funciones y generar confianza en su labor pública, este mayor acercamiento entre Estado y ciudadanía genera un escenario de menor conflictividad social.
- La transparencia y el acceso a la información pública permiten, en todos los ámbitos, reforzar las capacidades existentes del Estado, generar incentivos para la vigilancia ciudadana e incrementar el proceso de inclusión social y política.



¿Qué evalúa y qué busca el Diagnóstico 2014: Transparencia en el sector energético peruano?

El Diagnóstico 2014: Transparencia en el sector energético peruano evalúa 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, comparándolo con los resultados obtenidos en 2013.

Para ello, se evalúa la capacidad del Estado para producir, difundir y proporcionar a los ciudadanos información **relevante, accesible, clara, comprensible, confiable, oportuna y de calidad**, a través de los mecanismos de transparencia (Portales de Transparencia Estándar – PTE); la atención a las solicitudes de acceso a la información; los procesos de otorgamiento de derechos y los procesos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental en hidrocarburos e hidroeléctricas.

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

¿Cómo estamos a nivel de transparencia y acceso a la información según el Diagnóstico 2014?

- En comparación con los resultados 2013, las instituciones han mejorado en la implementación de los mecanismos de transparencia. Para el segundo trimestre de 2014, el **MINAM alcanzó un 100% de cumplimiento en su PTE, mientras que el MINEM, ELECTROPERÚ y MINAGRI lograron un 98%. Por otro lado, el ANA (53%) y PETROPERU (52%) obtuvieron los porcentajes más bajos**, situación que debería de cambiar dado que ANA alberga información importante para el uso del recurso agua y PETROPERÚ sobre los hidrocarburos en el país. En el caso de ANA es una entidad que por cuarto periodo consecutivo tiene un bajo rendimiento en el PTE.
- En cuanto a la accesibilidad a la información en los PTE de las instituciones evaluadas, el **MINAM es la institución con menor dificultad para encontrar la información, mientras que SERNANP y el Gobierno Regional de Cusco son las dos instituciones con mayor dificultad para encontrar la información en el segundo trimestre de 2014.**

- En promedio las entidades con competencias directas e indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos han necesitado cinco días para responder la información solicitada por el usuario en el segundo trimestre de 2014. Cabe indicar que el ANA y el Gobierno Regional de Cusco no respondieron las solicitudes de información en el segundo trimestre de 2014 (el Gobierno Regional de Cusco por segundo periodo no ha respondido a las solicitudes) a pesar de haber dado un plazo de espera de 30 días.

- Las entidades con competencias directas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos han mejorado en la atención del acceso a la información respecto al 2013. Para el segundo trimestre de 2014, el 100% de estas entidades han realizado capacitaciones en transparencia y acceso a la información al personal. Mientras que 90% de éstas cuentan con un sistema de seguimiento y monitoreo a las solicitudes, un sistema de seguridad informática, un mecanismo de orientación al usuario, un documento o directiva sobre la política institucional en transparencia y acceso a la información y la identificación de la información más requerida por el usuario.

- Las entidades con competencias indirectas en la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos energéticos también han mejorado en la atención del acceso a la información con respecto al 2013. Para el segundo trimestre de 2014, el 67% de éstas cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo a las solicitudes, un mecanismo de orientación al usuario e identificación de la información más requerida por el usuario. Mientras que el 83% cuenta con un sistema de seguridad informática, ha realizado capacitaciones en transparencia al personal, y posee un documento o directiva sobre la política institucional en transparencia y acceso a la información.

- **La mayoría de instituciones todavía se encuentran limitadas para implementar mecanismos de acceso a la información diferenciados para la diversidad de actores que existen en el país**, donde se consideren sus características propias como lengua, intereses y acceso a la tecnología. En el caso de las entidades con competencias directas, solo el 40% cuenta con mecanismos alternativos para población vulnerable; mientras que un 68% de las entidades con competencias indirectas cuenta con estos mecanismos. Estos resultados son preocupantes teniendo en cuenta que la mayoría de proyectos energéticos se desarrollan en territorio de pueblos indígenas.

- **PERUPETRO es una de las empresas público-privadas que más ha mejorado respecto a brindar información a través del Portal Web sobre sus procesos y gestión.** Sin embargo, debe difundir mayor información con enfoque intercultural y en los ámbitos donde desarrolla la mayor parte de su trabajo (Amazonía y zócalo continental).



- En el caso de los procesos de consulta previa en hidrocarburos, existe la necesidad de mejorar los procesos pero, sobre todo, contar con funcionarios con mayores capacidades y realizar una supervisión de los materiales elaborados, para que éstos posean los estándares adecuados y un enfoque intercultural, que deben ser evaluados por el MINCU.

- En el caso de sector eléctrico, aunque todavía no se ha dado ningún proceso de consulta previa, el trabajo de campo ha constatado que los funcionarios desconocen cómo realizar este proceso, generando que se contraten actores externos para, por ejemplo, identificar a los pueblos indígenas. Asimismo, es necesario seguir mejorando los canales de coordinación con el MINCU.

- Hace falta mayor coordinación intersectorial e intergubernamental, mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía y mayor participación de la población en los procesos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental - EIA en hidrocarburos e hidroeléctricas.

- **Hace falta incrementar la aplicación de la transparencia y el acceso a la información pública en los procesos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental en hidrocarburos e hidroeléctricas**, para que todos los documentos generados en los expedientes de los EIA, en los talleres participativos y en las Audiencias Públicas sean publicados en el portal web de la entidad competente o actualizados de manera oportuna.

- Los gobiernos regionales de Loreto y Cusco solicitan mayor inclusión en los procesos de otorgamiento de derechos y evaluación ambiental en hidrocarburos e hidroeléctricas y reforzar sus capacidades institucionales y de gobernanza. Además, éstos cuentan con reducidos espacios de planificación, con poca capacidad en temas ambientales y energéticos, sin suficientes recursos humanos y con pocos mecanismos de coordinación.

¿Qué aspectos debemos mejorar?

- Es necesario la creación de una **Autoridad Nacional en Transparencia y Acceso a la Información**, que tenga injerencia en todos los sectores y niveles de gobierno, que dirija la política de transparencia, que verifique el cumplimiento de los plazos y emita sanciones, que homogenice los procedimientos para la atención de las solicitudes de acceso a la información, dirija las capacitaciones a los funcionarios, verifique el cumplimiento de funciones y especialización de los funcionarios.
- Es necesario que la PCM apruebe **el Plan de Acción 2014-2016 de Gobierno Abierto Perú** dado que éste tiene diversos objetivos que deben ser cumplidos por todos los sectores y niveles de gobierno, a fin de implementar los compromisos asumidos por el Estado peruano frente a la Alianza para un Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) que buscan consolidar un Estado transparente y libre de corrupción.
- Es fundamental **seguir promoviendo la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) y la Alianza para la Transparencia en las Industrias Extractivas del G8 a nivel nacional y regional**, para poder contar con mecanismos para acceder a información importante sobre las industrias extractivas, que sirva para generar mayor confianza hacia las autoridades por parte de la población.
- Es necesario que el Estado peruano **fomente la capacitación de la ciudadanía y las poblaciones vulnerables sobre temas de transparencia y acceso a la información pública**, así como sobre los compromisos asumidos en las iniciativas internacionales de transparencia, a fin de promover un Estado democrático.
- **Es necesario que el Estado peruano evite aprobar normas nacionales que restrinjan el derecho de acceso a la información en los procesos de evaluación ambiental** y en temas vinculados a proyectos de inversión, para evitar el incremento de los conflictos sociales.
- **Es necesario que las entidades públicas se adecúen al nuevo Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información (D.S. N° 070-2013-PCM)**, aprobado en junio de 2013, que establece simplificar la atención al ciudadano y la no obligatoriedad del uso de un formato de solicitud de acceso a la información. Ello permitirá una mejor atención a los pueblos indígenas y a la población rural.
- **Es necesario que las entidades públicas destinen un presupuesto específico para el Área de Transparencia y Acceso a la Información Pública** con el fin de mejorar dicho servicio y cumplir con lo establecido en el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (D.S. N° 070-2013-PCM).
- **Es importante implementar mecanismos de transparencia y acceso a la información alternativos para las poblaciones vulnerables**, que minimicen las barreras de la distancia y la accesibilidad a la información.
- **Es necesario que la información sobre cómo se planifica la conformación de los lotes de hidrocarburos y las áreas a concesionar para hidroeléctricas sea accesible, intercultural, virtual o física**, que permita a las poblaciones, donde se desarrollarán los proyectos de inversión, acceder adecuadamente a la información.
- **Es importante que se elaboren procedimientos para que la población pueda influir en la toma de decisiones de manera previa** a la aprobación de los lotes de hidrocarburos e hidroeléctricas a licitarse, a las bases para licitaciones públicas y contratos de licitación.
- **En necesario capacitar a los funcionarios del área de otorgamiento de derechos en hidroeléctricas sobre los temas de consulta previa y participación ciudadana.**
- **Es necesario elaborar procedimientos internos de certificación de los procesos de participación ciudadana** para que éstos sean espacios donde la población pueda influir en la toma de decisiones de manera previa a la aprobación de los EIA.
- **Es necesario que los materiales entregados** en los procesos de las evaluaciones de los EIA en hidrocarburos e hidroeléctricas **cuenten con estándares interculturales y de transparencia adecuados, verificados por la autoridad.**
- **Es necesario crear de espacios de coordinación con el MINCU** para los procesos de participación ciudadana en la evaluación de los EIA donde exista población indígena, a fin de garantizar que éstos cuenten con estándares interculturales adecuados.
- **Es necesario promover espacios de coordinación intersectorial e intergubernamental** a fin de tomar en cuenta, en los procesos de evaluación de EIA, las opiniones de cada sector, de cada nivel de gobierno, así como de la sociedad civil y la población involucrada.
- **Es necesario promover la transparencia y reforzar los mecanismos de acceso a la información en las regiones.** Asimismo, es fundamental fortalecer a los Gobiernos Regionales en los principios de buen gobierno, sobre todo en los procesos de planificación institucional, energética y ambiental; en el desarrollo de capacidades y recursos humanos; en la implementación de mecanismos de coordinación y en la creación de mayores espacios de participación ciudadana.

Entidades públicas que evalúa el Diagnóstico 2014

Organismos con competencias directas en el sector energético

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

Organismos con competencias indirectas en el sector energético

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

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales



Sede Lima
Jr. Coronel Zegarra N° 260
Jesús María - Lima
Teléfono: (511) 2662063 | (511) 4725357
Email: dar@dar.org.pe

Sede Iquitos
Calle Nauta N° 668
Iquitos - Loreto
Teléfono: 51-065-233882

 @ONGDAR  DAR PERU

Con el apoyo de:

