



Estado de la Transparencia Fiscal en el Perú

**Comentarios al Proyecto de Reglamentación
Junio del 2003**

Índice

✓ Introducción.....	2
✓ Datos Útiles.....	3
✓ RankingCAD.....	4
✓ Para Mejorar.....	4
✓ Preguntas Frecuentes	
1. ¿Qué avances existen en la publicación de información presupuestal en el Estado?	5
2. ¿Cuál es el avance en la publicación de información presupuestal en los Ministerios?.....	11
3. ¿Cuál es el marco legal en materia de Transparencia y Acceso a la Información?.....	12
4. Reglamentación: Avances y Retrocesos.....	27
✓ Fuentes de Información	30

Ficha Técnica

Número de Entidades analizadas: 23
Información actualizada: al 12 de Junio del 2003
Periodo de la investigación: 1 al 12 de Junio del 2003
Fuente: Normas Legales, Páginas Web de Entidades.
Elaboración: CAD - Ciudadanos al Día
www.ciudadanosaldia.org

Estado de la Transparencia Fiscal en el Perú

Comentarios al Proyecto de Reglamentación

Junio de 2003

En atención a la convocatoria efectuada el 7 de junio del 2003 por la Presidencia del Consejo de Ministros para recabar comentarios y opiniones acerca del Proyecto de Reglamento de la Ley 27806 "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública", *Ciudadanos al Día* presenta en este informe una evaluación del estado de la cuestión, haciendo especial hincapié en los avances logrados hasta la fecha y la agenda pendiente.

El Estado peruano ha logrado importantes avances en los dos últimos años en el acceso de los ciudadanos a la información pública, en particular a la información económica y fiscal. De un Estado cerrado, lejano al ciudadano, de privilegios de ciertos grupos en el acceso a la información y dominada por una cultura del secreto, poco a poco estamos migrando a un Estado más abierto, donde la información es cada vez más de dominio público y los ciudadanos podemos acceder a ella de manera directa y gratuita, ya sea a través de los Portales de Transparencia de las entidades públicas o de las solicitudes de acceso a la información.

Se debe reconocer el mérito de las autoridades y del actual gobierno en ser parte de los factores que contribuyeron a este avance. No obstante, la sociedad civil también ha contribuido de manera decisiva en este proceso. Quizá el avance más notorio y prometedor de los últimos tres años es la evidencia de una actitud más proactiva en favor de la transparencia estatal y de una cultura germinal de vigilancia de los recursos públicos en diversos niveles de la sociedad (ONGs, prensa, gremios, etc) y en el propio Estado. Sin embargo, Ciudadanos al Día (CAD) considera que, hasta ahora, los avances se reflejan más en términos cuantitativos que cualitativos.

Cuantitativamente, las cifras indican que, en efecto, cada vez hay más páginas webs y portales de información en el Estado. Así, hoy existe mayor cantidad de información sobre la situación económica y financiera en los portales de las entidades públicas; asimismo, existe un marco legal unificado y coherente (hace poco se publicó el Texto Unico Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y se ha sometido a consulta el proyecto de reglamento); y se ha comprobado un mayor nivel de cumplimiento de la ley por parte de las entidades públicas (ver RankingCAD de avances en este informe). Todo ello es positivo; no obstante, en términos cualitativos hay aún varios déficits.

En primer lugar, los portales de información del Estado, salvo algunas excepciones, carecen de estándares mínimos de calidad tanto en su formato tecnológico como del contenido de la información que difunden; no existe mayor explicación de la información económica financiera que se coloca en los portales (en la mayoría de los casos se asume que los ciudadanos conocen la terminología contable o financiera del Estado); hay pocos esfuerzos en la difusión y promoción de los contenidos de las páginas webs; el marco legal está aún poco difundido y hasta ahora es privilegio de algunos expertos en el tema pero no de la ciudadanía en general; algunas entidades claves en el proceso de transparencia no registran los avances que se espera (ejemplo, el Portal del Ministerio de Defensa ha estado inactivo durante la presente investigación y no se conoce que el despacho presidencial haya activado una página web autónoma, como en muchos otros países). En fin, hay avances pero se requiere de esfuerzos adicionales y un trabajo más coordinado para consolidar una cultura de la transparencia en la sociedad.

Como un aporte a este proceso, Ciudadanos al Día, ha efectuado una evaluación de los avances en dos rubros específicos: 1) la publicación de información presupuestal y 2) la designación de los Funcionarios Responsables de la transparencia en cada entidad pública. Para tal efecto, se ha comparado los resultados encontrados a junio del 2003 frente a los resultados que se hallaron en monitoreos realizados en abril del 2001, para el caso de la información presupuestal, y se ha monitoreado los avances realizados en febrero 2003 hasta

la fecha en lo que se refiere a la designación de funcionarios responsables. Producto de ese análisis, se puede afirmar que existen avances en ambos rubros, los mismos que se presentan en este informe.

DATOS UTILES

- Existen diversos indicadores cuantitativos que revelan un avance en cuanto a la publicación de información económica y financiera de las entidades públicas en los portales de Internet.
- Hay más entidades públicas que tienen páginas webs o portales de información; no hay un ministerio que no cuente con página web y, a partir del 1 de julio próximo, el no tener portal de información en Internet será causal de responsabilidad para los titulares de todas las entidades del gobierno central y empresas públicas.
- El nivel promedio de cumplimiento de las normas de transparencia presupuestal es de 50% en los tres poderes del Estado así como en el sistema electoral, lo que significa un incremento del 50% respecto del año 2001 (que estaba en 33%). Si bien se ha comprobado un mayor nivel de cumplimiento de la ley por parte de las entidades públicas y la mayoría de entidades ha mejorado en colocar cuadros estadísticos presupuestales, aún no existe mucho interés en que los complejos cuadros estadísticos publicados sean mejor explicados.
- Existe un avance en las entidades vinculadas al Sistema Judicial (Ministerio Público y Poder Judicial, especialmente), que el año 2001 tenían sólo un 5% de nivel de cumplimiento y hoy tienen 40%; pese a ello, aún es insuficiente el avance. Falta poner más información y explicar en detalle la utilización del presupuesto.
- En cuanto al Poder Ejecutivo, de un nivel de 40% de cumplimiento el 2001 por parte de los 16 ministerios, ha subido a 59% en el 2003. Es un avance importante, pero también aún insuficiente. Falta que las entidades expliquen cómo ejecutan cada uno de sus presupuestos.
- En cuanto al Poder Legislativo, ha habido un retroceso. El año 2001, el nivel de cumplimiento llegó al 60%, pero al primer trimestre de este año, sólo llega al 40% (El Congreso no ha publicado la estadística de su ejecución presupuestaria del primer trimestre del 2003). Es necesario que se brinde mayor información y se explique cómo se ejecuta el presupuesto.
- En cuanto a las entidades del Sistema Electoral, se observa avances especialmente en la ONPE y el JNE. La RENIEC ha avanzado pero aún no lo suficiente. En global, de un 27% en el 2001, el sistema electoral ahora se ubica en un 60%. Falta explicar los presupuestos.
- Otro indicador de avance está referido a la designación de los dos Funcionarios Responsables de la Transparencia en cada entidad, que en el Poder Ejecutivo hoy registra un 90.6% de cumplimiento. Mientras que en febrero del 2003, el porcentaje de cumplimiento ascendía a 40.7% en menos de cuatro meses se ha avanzado a un nivel de 90.6%, es decir, un avance del 127%.
- Los casos más destacables en materia de designación de responsables son: Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Defensa, Agricultura y Trabajo. En particular, es de destacar el esfuerzo del Ministerio de Defensa en designar a los responsables de atender al público, tratándose de una institución que tradicionalmente se caracterizó por el secreto de sus actividades.
- Otro indicador de avance es que hoy existe un marco legal unificado y casi consensuado con la sociedad civil sobre la Transparencia y Acceso a la Información

del Estado. No obstante, aún falta culminar el reglamento de la ley y se requiere, según Ciudadanos al Día, efectuar algunos ajustes a la norma constitucional referida al acceso a la información y la transparencia fiscal.

- Pese a los avances, es necesario mejorar aspectos cualitativos pensando en los ciudadanos. Así, los portales de información en el Estado, salvo algunas excepciones, carecen de estándares mínimos de calidad tanto en su formato tecnológico como en la calidad de la información que difunden.
- Hay pocos esfuerzos en la difusión y promoción de los contenidos de las páginas webs y del marco legal existente para que los ciudadanos pidan información. No se observa una preocupación prioritaria en este tema.
- Algunas entidades claves en el proceso de transparencia que exige la ciudadanía no registran los avances que se espera. Son los casos del Portal del Ministerio de Defensa que ha estado inactivo durante la presente investigación y no se conoce que el despacho presidencial haya empezado a activar una página web autónoma con la información sobre sus gastos.

RankingCAD

Avance en la Publicación de Información Presupuestal en el Estado (2003)

 RankingCAD Avance en la Publicación Presupuestal en el Estado (por Niveles de Cumplimiento 2003)				
Orden	Poderes del Estado	2001 ⁽¹⁾	2003 ⁽²⁾	Avance
1	Sistema Electoral	27%	60%	128%
	Onpe	40	80	
	JNE	0	80	
	Reniec	40	20	
2	Poder Ejecutivo	40%	59%	48%
	Ministerios	40	59	
3	Poder Legislativo	60%	40%	-50%
	Congreso	60	40	
4	Sistema Judicial	5%	40%	700%
	Consejo de la Magistratura	0	0	
	Ministerio Público	0	60	
	Tribunal Constitucional	0	20	
	Poder Judicial	20	80	
	Total	33%	50%	51%

(1) Fecha de corte 15 de abril del 2001 (primer trimestre del 2001)
 (2) Fecha de corte 11 de junio del 2003 (primer trimestre del 2003)

Fuente: Ciudadanos al Día

Para Mejorar Agenda Pendiente

- Eliminar del proyecto de reglamento la Primera Disposición Complementaria y Transitoria del Proyecto de Reglamento e incluir algunos aspectos omitidos como la entidad estatal encargada del monitoreo o las necesarias precisiones a la ley.

- Es importante que las entidades del Estado no sólo difundan la información estadística de sus presupuestos sino que además cumplan con explicar y rendir cuenta de lo gastado de manera clara, ágil y sencilla, pensando en los ciudadanos.
- Es necesario que las entidades del Estado que más han avanzado en sus niveles de cumplimiento, establezcan mecanismos de cooperación y de coordinación con las otras entidades a fin de juntar sinergias en favor de una mayor transparencia.
- Es importante que las entidades pongan especial atención a la necesidad de que los Responsables de los Portales de Transparencia y Acceso a la Información sean funcionarios especializados y dedicados especialmente a esta labor. O en todo caso, priorizar en su capacitación y especialización.
- Es necesario que las entidades eleven la calidad de sus portales de información y trabajen en la calidad de la información que difunden.

? Preguntas Frecuentes

1. ¿Qué avances existen en la publicación de información presupuestal en el Estado?

Los resultados revelan importantes avances. En global se aprecia que el año 2001, el nivel promedio de cumplimiento de las normas de publicación de información presupuestal ascendía a 33% en los tres poderes del Estado, incluyendo el sistema electoral; en el 2003 ese promedio se eleva a 50%, lo que significa un crecimiento de 51% en promedio.

El año 2001 teníamos casos de instituciones en las cuales no se publicaba ningún tipo de información económica o presupuestal en sus páginas webs, siendo los casos más evidentes las instituciones del Sistema Judicial (que sólo tuvieron un promedio de 5% de cumplimiento) y Electoral (con un promedio de 27%). En ambos casos, el nivel de información publicada por las instituciones que la conforman eran mínimas y en algunos casos nulas. Sin embargo, a junio del 2003, estas instituciones elevan sus niveles de cumplimiento, junto también a las instituciones del Poder Ejecutivo, como se verá a continuación.

1.1. ¿Qué rubros se han analizado para llegar a esos resultados?

A efectos de determinar el nivel de transparencia presupuestal, se ha analizado la información publicada en las páginas webs de las distintas entidades, prestando particular atención a los siguientes rubros que por mandato legal deben estar incluidos: 1) Presupuesto Anual, 2) Ejecución del Presupuesto Trimestral, 3) Publicación de la ejecución presupuestal de los trimestres anteriores, 4) Metodología empleada, y 5) Glosario de términos presupuestales. La fecha de corte para el año 2001 fue el mes de abril y para el año 2003, fue el mes de junio. En ambos casos, se evaluó niveles de cumplimiento al primer trimestre del año, de acuerdo al D.U. Nro. 035-2001, Acceso Ciudadano a Información sobre Finanzas Públicas. El cumplimiento de un rubro da lugar a la asignación de un 20% de cumplimiento y de los cinco rubros, 100%.

Los tres primeros rubros (presupuesto anual, ejecutado y trimestres anteriores) corresponden a información cuantitativa (publicación de cuadros informativos), mientras que los dos últimos rubros (glosario y metodología) corresponden a información explicativa de los tres primeros ítems. Son en estos dos rubros (glosario y metodología) en los que se dan los niveles más bajos de cumplimiento.

1.2. ¿Cuál es el avance cuantitativo del Poder Ejecutivo?

El Poder Ejecutivo ha observado un incremento de 48% respecto del año 2001 (de 40% en el 2001 a 59% en el 2003). Se observa avances cuantitativos en cuanto a colocar en las páginas webs la información del presupuesto anual programado, la ejecución trimestral de este presupuesto así como en publicar los trimestres anteriores. En menor medida se han dado

avances en explicar esta información a través del glosario de términos y la metodología empleada, rubros que obliga la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y que el año 2001 exigía la ley de Acceso Ciudadano a Información sobre Finanzas Públicas (D.U. Nro. 035-2001). Hay que señalar que, para efectos de este informeCAD, en el Poder Ejecutivo únicamente se ha evaluado a los 16 ministerios y no a los Organismos Públicos Descentralizados.

1.3. ¿Cuál es el avance del Poder Legislativo?

En el caso del Poder Legislativo ha sido evidente el avance del portal de información del Congreso en brindar cada vez mejor información a los ciudadanos, lo cual es positivo. No obstante, en cuanto a la información presupuestal del primer trimestre del 2003, se observa un nivel de cumplimiento de sólo 40%, cuando el año 2001 había llegado a un 60%, es decir, un retroceso. En particular, se observó que el Congreso ha omitido publicar la ejecución de su presupuesto en el primer trimestre del año 2003, el glosario de términos presupuestales así como la metodología empleada en la obtención de la información. Únicamente publica el presupuesto aprobado para el año 2003. Comparado con el año 2001, el Congreso retrocede en un 50%.

1.4. ¿Cuál es el avance del Sistema Judicial?

En el caso del sistema judicial, se puede observar un avance promedio de 700%, que vendría a ser el avance más importante en el Estado, lo que se explica porque tenía un piso muy bajo debido al alto nivel de incumplimiento el año 2001. Tres de las cuatro instituciones vinculadas al sistema judicial tenían 0% en nivel de cumplimiento. Actualmente, sólo el Consejo de la Magistratura tiene 0% debido a que se encontró inactivo el Portal de información durante la investigación, mientras que el Ministerio Público pasa de 0% a 60% (publica todos los rubros cuantitativos pero no explica la terminología usada ni la metodología empleada); el Tribunal Constitucional pasa de 0% a 20% (no se encontró información de este año pero sí de trimestres anteriores) y el Poder Judicial propiamente dicho, pasa de 20% a 80% (sólo omitió explicar el glosario de términos presupuestales).

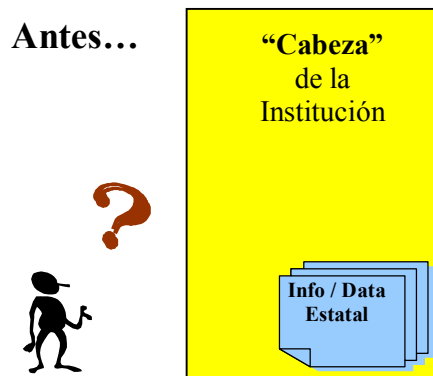
1.5. ¿Cuál es el avance del Sistema Electoral?

En el caso del sistema electoral el avance promedio es de 128%, pasa de un nivel de cumplimiento de 27% a 60%. Ello se explica debido al avance del Jurado Nacional de Elecciones de 0% a 80%, la ONPE sube de 40% a 80%, sin embargo, hay un retroceso en la RENIEC, quien no ha publicado la información del 2003 (sólo publica parcialmente información del 2002).

1.6 ¿Cuál era la situación previa de los niveles de transparencia fiscal al 2001?

A inicios del año 2000 el secreto en las cifras era la regla en la administración pública, en particular en las cuentas del Estado. En términos generales y salvo notables excepciones, se concebía al Estado como propietario de la información y a los ciudadanos como "usuarios ajenos" de esa información al que tenían derecho constitucionalmente reconocido pero sólo a discreción del Estado y sus funcionarios. De otro lado, había un Estado capturado por grandes niveles de corrupción en los ámbitos de decisión más importantes, salvo notables excepciones. No había una política de transparencia explícita en la Presidencia de la República, en los ministerios, ni en los principales poderes del Estado, más bien un ocultamiento sistemático de información relevante; no había portales de información en Internet de manera masiva, sino casos aislados; no había responsables de transparencia dedicados especialmente a promover la transparencia al interior de la institución; tampoco habían organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la labor de exigir mayor información al Estado o de hacer vigilancia ciudadana con esa información. Por otro lado, si bien la Constitución del 93 reconoció por primera vez el derecho de acceso a la información, condicionó su ejercicio al costo que suponía su acceso y no se dio ningún marco legal que desarrollara el derecho de acceso a la información. Y si bien se reconoció al Habeas Data como garantía constitucional para el acceso a la información su deficiente regulación y poco desarrollo impidieron una buena utilización de esta garantía.

Si tuviéramos que graficar la situación previa, diríamos que los peruanos enfrentábamos a un Estado todopoderoso que no daba información, que no había mecanismos legales ni institucionales adecuados para exigirlos. A falta de mecanismos y de una cultura de transparencia tanto en el Estado como en los ciudadanos, se pensaba que acudiendo a la "cabeza" de la entidad o a los "amigos" de la institución se podía tener el privilegio de acceder a la información en poder del Estado. Se fomentaba así un acceso poco transparente y con privilegios para ciertos grupos, especialmente ligados a los círculos de poder político o económico. Esa situación podría graficarse de la siguiente manera...



1.7 ¿Cuáles eran los “secretos mejor guardados” del Estado peruano al 2001?

Pese a que las bases de datos y los sistemas de información en el Estado empiezan a implementarse con fuerza a partir de 1997, debido al auge de la informática y ligados a la necesidad de rendir cuenta a los organismos financieros internacionales, estos sistemas de información no eran de acceso público y estaban cerrados para la gran mayoría de ciudadanos. Así, a enero del 2001, entre los secretos mejor guardados (entendidos como información contenida en base de datos que sólo era de acceso restringido a ministros, viceministros y funcionarios de confianza), destacaban: (1) el presupuesto general de la república, la ejecución del mismo y las cuentas detalladas del Estado cuyo registro y seguimiento estaba encomendado al Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF), incluyendo las cuentas de los sectores Interior, Defensa y Servicio de Inteligencia Nacional; (2) la información sobre presupuesto y gastos de las más de 40 empresas públicas a cargo del Fonafe; (3) la situación de la deuda interna y externa con todas las obligaciones de pago mes por mes; y (4) los activos y propiedades muebles e inmuebles del Estado así como las contingencias que tenía que afrontar el Estado (entendidas como potenciales obligaciones que incrementarán los pasivos públicos).

Todos estos “secretos”, incluido los “decretos secretos”, fueron los símbolos del secretismo en el manejo de la cosa pública, que de alguna manera, empiezan a llegar a su fin con el inicio del Gobierno de Transición, en particular con el nacimiento de portales de información en diversas entidades, destacando el portal de Transparencia Económica del MEF, lanzado en febrero del 2001 y que puso fin a esta situación.

1.8 ¿Qué estaba detrás de la cultura del secreto?

Detrás de la cultura del secreto estuvo las huellas de la corrupción institucionalizada que vivió el Perú en la década pasada. Asimismo, la casi nula existencia de instituciones destinadas a fiscalizar el buen uso de los recursos públicos y el desconocimiento de los ciudadanos del derecho que tienen a acceder a la información del Estado. Poco a poco se va entendiendo ahora que no hay mayor antídoto contra la corrupción que la transparencia en la información.

1.9 ¿Cómo afectó la cultura del secreto a la sociedad peruana?

La cultura del secreto afectó la relación entre ciudadanos y el Estado en la medida que agravó la pérdida de credibilidad en las autoridades. Los ciudadanos con todo derecho consideran que detrás del secreto se esconde la corrupción, pues apreciaron los hechos ocurridos (videos)

detrás de la escena oficial con políticos, empresarios, propietarios de medios de comunicación, funcionarios de gobierno, etc en actitudes nada transparentes.

En nuestros días es fácil constatar en diversos sectores, que nuestra sociedad carece aún de una cultura de transparencia en la relación ciudadano-Estado. Esta falta de cultura es recíproca porque ni los funcionarios y servidores públicos están acostumbrados a brindar información al ciudadano ni éste es consciente de su derecho a recibir información. En suma, la tarea de remontar la cultura del secreto supone un cambio cultural y cambio en la relación Estado-ciudadano.

1.10 ¿Qué costo tiene la falta de transparencia?

Según estimaciones de Ciudadanos al Día, los costos ligados a una gestión ineficiente y poco transparente en el Perú asciende a alrededor del 9.4% del PBI. Esta suma se obtiene de estimaciones previas especializadas referidas al costo de la corrupción (estimada en 1.4% del PBI por Julio Gamero de Desco), costo de prácticas restrictivas de la competencia (6% del PBI según Armando Caceres del Indecopi) y el costo de ineficiencia en adquisiciones (2% del PBI), en total, 9.4% del PBI.

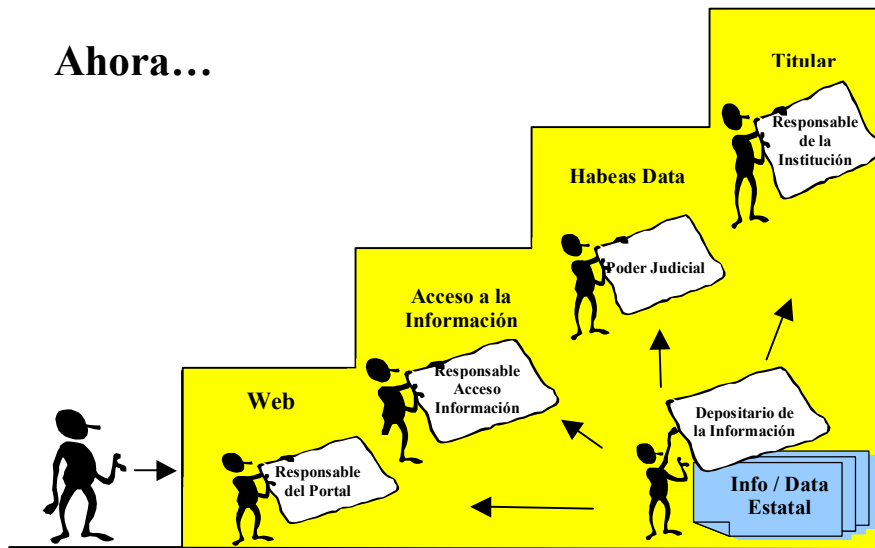
1.11 ¿Cuáles son los principales avances en la transparencia en la información del Estado en los dos últimos años?

Desde el Gobierno de Transición se observan importantes avances por hacer un Estado más transparente. En primer lugar, se ha logrado un marco legal recientemente consolidado (Texto Unico Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado) con normas que tienen un importante nivel de aceptación entre las instituciones que trabajan estos temas y diversas propuestas para darle mayor concreción y fortaleza a nivel constitucional; en segundo lugar, se aprecia un importante avance en el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la ley por parte de las entidades del Estado, en particular los ministerios; en tercer lugar, se ha logrado que dos funcionarios, del mínimo por entidad, sean responsables de mantener al día sus portales de información en Internet y de procesar las solicitudes de acceso a la información de los ciudadanos, respectivamente; en cuarto lugar, se observa un mayor número de personas e instituciones dedicadas a la labor de monitoreo, seguimiento y reporte de las cuentas del Estado y del nivel de cumplimiento de las instituciones en los portales de información en el Estado y; por último, se observa una actitud más vigilante de la prensa para difundir posibles irregularidades o advertir problemas en los gastos del Estado, como se ha notado recientemente.

Hoy, el ciudadano tiene diversos mecanismos para obtener información. En el cuadro siguiente se grafican estas distintas vías a manera de “peldaños de la escalera” para obtener información. Así, el ciudadano debe conocer que el primer peldaño para encontrar información del Estado es gratuito y de fácil acceso. Basta con ingresar a los portales de información (páginas webs de cada entidad), la ley les exige a éstas colocar información básica sobre su funcionamiento y detalles de sus gastos; en caso no encontrarla puede acudir al Responsable del Portal para pedir explicaciones. En caso no tener respuesta satisfactoria en ese peldaño de la escalera, puede pedir información mediante solicitud gratuita (procedimiento de acceso), para lo cual, si fuere el caso, deberá pagar una tasa por la reproducción de la información. En caso la entidad le deniegue la información, el ciudadano puede plantear una acción judicial de Habeas Data y obtenerla judicialmente. Como se observa, hoy existen mecanismos legales e institucionales para obtener información del Estado, sin tener que recurrir a medios poco transparentes como generalmente sucedía en el pasado.

Si tuviéramos que graficar la situación existente, diríamos que los peruanos tenemos ahora vías y mecanismos concretos para acceder a información estatal y ejercer nuestros derechos. Se está forjando una cultura de transparencia tanto en el Estado como en los ciudadanos, no siendo ya la regla para acceder a información tener que acudir a la “cabeza” de la entidad, a un “amigo” o buscar una “vara” o privilegio. Esta situación podría graficarse de la siguiente manera...

Ahora...



1.12 ¿Qué ejemplos concretos demuestran que la transparencia implica ahorros para el Estado?

Todo empresario sabe que a mayor información, mejor toma de decisiones y mejor eficiencia. Esa máxima es aún más acertada en el Estado, donde la transparencia es el mejor antídoto contra la corrupción. Un ejemplo concreto al respecto está referido a la situación financiera de las empresas del Poder Ejecutivo y en particular a los gastos corrientes de las mismas. Gracias a la acogida y cobertura periodística que mereció el aporte de Ciudadanos al Día sobre la materia, se logró materializar un ahorro de más de S/. 117 millones para el Estado peruano al recortarse diversos rubros excesivos en el gasto corriente tales como en viáticos, gastos de representación, dietas, servicios públicos, etc. (ver el impacto de los InformeCAD Nro. 18: “Situación Financiera de las Empresas del Poder Ejecutivo” de abril del 2003 e InformeCAD Nro. 19: “Gastos Corrientes de las Empresas Públicas del Poder Ejecutivo” de mayo 2003, que originaron una respuesta positiva del Ministerio de Economía y Finanzas y ahorros concretos para el país).

1.13 ¿Qué ejemplos concretos demuestran que la transparencia implica mejoras en el servicio que da el Estado a la ciudadanía?

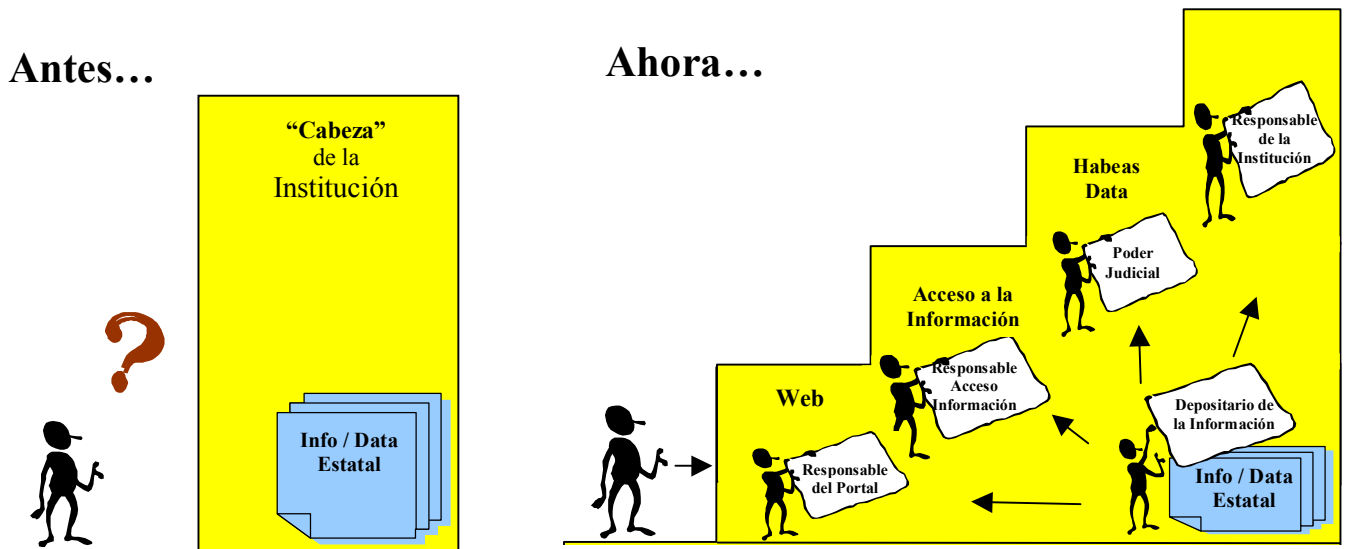
De qué sirve un derecho si no hay responsables de hacerlos cumplir. Gracias a las normas de transparencia, la ciudadanía tiene hoy dos vías para poder acceder a información del Estado: una directa a través de los portales de las entidades de la Administración Pública y otra a través de una solicitud de acceso a información. En cada caso hay un responsable de hacer que cada una de esas vías “funcione”. Tal es el caso de la designación de los Responsables de Transparencia (ver InformeCAD Nro. 16: “Responsables de la Transparencia en el Poder Ejecutivo”, de febrero 2003). De la evaluación realizada por Ciudadanos al Día se desprende cómo la transparencia y la información han ayudado a darle cuerpo a este derecho ciudadano. Como se indica en el punto 2 de este Informe, se observa que, en un periodo relativamente corto de 4 meses, ha habido un incremento progresivo en la designación de estos funcionarios Responsables.

1.14 ¿Cuál es el avance en cultura de transparencia?

A diferencia de antes, hoy se observa una mayor dinámica en el Estado y en la sociedad civil a favor de una cultura de transparencia. Poco a poco se va entendiendo que los funcionarios públicos están al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio de éstos y por tanto la información sobre el funcionamiento económico y financiero de las entidades así como el nivel de cumplimiento de estándares de transparencia, empieza a aparecer con mayor intensidad.

Otro avance destacable se ha dado en la concepción ciudadana que la información del Estado es de dominio público y que también le pertenece. En ese sentido, el marco institucional diseñado ha ayudado a esa concepción pues ahora no sólo hay páginas webs de información, sino mecanismos legales para solicitar información y no necesariamente tratar de obtenerla mediante mecanismos perversos que hacían que los ciudadanos traten de dirigirse a "la cabeza" de la institución.

Podríamos graficar el cambio del paradigma de la cultura del secreto al de la transparencia de la siguiente manera...



1.15 ¿El gobierno está comprometido con la transparencia?

Podemos afirmar que hay un compromiso del Estado en su conjunto con promover las políticas de transparencia, lo que incluye al gobierno. Dentro del Estado, el Congreso de la República ha sido la institución que más ha aportado en la obtención de un marco legislativo a favor de la transparencia informativa. No obstante, el Poder Ejecutivo también ha acompañado estos avances, por ejemplo, ha promulgado la normativa correspondiente y ha tenido la feliz iniciativa de publicar el proyecto de reglamento para que los ciudadanos brinden sus comentarios, mostrando así un compromiso con el tema. Asimismo, el avance en la publicación de información en los Portales de Transparencia del Estado en general revela que se viene dictando directivas para que la información esté disponible a los ciudadanos. No obstante, queda aún un largo camino por recorrer.


1.16 ¿Cómo medir y monitorear ejemplos concretos de avance para evitar retrocesos?

Desde su creación en el 2002, Ciudadanos al Día ha venido monitoreando las páginas web del Estado a fin de destacar la labor de las entidades más transparentes, reportar los casos de entidades que no presentaban información así como los avances obtenidos. Destaca en esta línea, por ejemplo, el InformeCAD Nro 3: "Cumplimiento de la Obligación de Publicar Información las CTAR" (junio 2002), el InformeCAD Nro. 8: "Cumplimiento de la Obligación de Publicar Información Presupuestal de los Ministerios" (julio 2002) y InformeCAD Nro. 11: "Publicación de Información Presupuestal en los Ministerios, al II Trimestre del 2002" (octubre 2002). De alguna manera, los InformeCAD al ser difundidos por los medios de comunicación han ayudado a servir como incentivos para que las entidades se esfuercen en mejorar sus posiciones en los rankings publicados por Ciudadanos al Día, lo cual ha contribuido en los avances señalados.

2 ¿Cuál es el avance en la publicación de información presupuestal en los Ministerios?

RankingCAD: Avances en Nivel de Cumplimiento de Información Presupuestal por Ministerios

Hay un avance cuantitativo importante. Según el RankingCAD "Niveles de cumplimiento de publicación de información presupuestal de los ministerios", las entidades han pasado de un nivel de 35% en abril del 2001 a 46% a junio del 2002 y actualmente se encuentran en 61% de cumplimiento a junio del 2003. Hay tres entidades que se siguen destacando en la lista: El Ministerio de Agricultura, Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros. Hay avances importantes también en los Ministerios de Salud, Educación y Trabajo, más no en el Ministerio de Defensa.

 RankingCAD Nivel de Cumplimiento en la Publicación de Información Presupuestal en los Ministerios 2001 – 2003				
Orden	Ministerio	% Cumplimiento IV Trimestre 2001 ⁽¹⁾	% Cumplimiento I Trimestre 2002 ⁽²⁾	%Cumplimiento I Trimestre 2003 ⁽³⁾
1	Agricultura	80	100	100
2	Economía y Finanzas	80	100	100
3	Presidencia del Consejo de Ministros	60	100	100
4	Salud	0	0	80
5	Interior	40	60	60
6	Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano	60	60	60
7	Relaciones Exteriores	40	60	60
8	Justicia	40	60	60
9	Energía y Minas	60	60	60
10	Educación	0	20	60
11	Comercio Exterior y Turismo ⁽⁴⁾	40	40	60
12	Producción ⁽⁵⁾	0	20	60
13	Vivienda, Construcción y Saneamiento ⁽⁶⁾	40	60	60
14	Trabajo y Promoción Social	0	0	40
15	Transportes y Comunicaciones	20	0	20
16	Defensa	0	0	0
	Total	35	46	61

(1) Fecha de corte: 15 de Abril del 2001

(2) Fecha de corte: 30 de junio del 2002

(3) Fecha de corte: 10 de junio 2003

(4) Para efectos de este RankingCAD , la data del 2001 y 2002 corresponde al desactivado Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (ver InformeCAD Nro. 8: "Cumplimiento de la Obligación de Publicar Información Presupuestal de los Ministerios" (julio 2002) y InformeCAD Nro. 11: "Publicación de Información Presupuestal en los Ministerios, al II Trimestre del 2002" (octubre 2002).

(5) Para efectos de este RankingCAD , la data del 2001 y 2002 corresponde al desactivado Ministerio de Pesquería (ver InformeCAD Nro. 8: "Cumplimiento de la Obligación de Publicar Información Presupuestal de los Ministerios" (julio 2002) y InformeCAD Nro. 11: "Publicación de Información Presupuestal en los Ministerios, al II Trimestre del 2002" (octubre 2002).

(6) Para efectos de este RankingCAD , la data del 2001 y 2002 corresponde al desactivado Ministerio de la Presidencia (ver InformeCAD Nro. 8: "Cumplimiento de la Obligación de Publicar Información Presupuestal de los Ministerios" (julio 2002) y InformeCAD Nro. 11: "Publicación de Información Presupuestal en los Ministerios, al II Trimestre del 2002" (octubre 2002).

(7) Para efectos de este RankingCAD , la data del 2001 y 2002 corresponde al desactivado Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (ver InformeCAD Nro. 8: "Cumplimiento de la Obligación de Publicar Información Presupuestal de los Ministerios" (julio 2002) y InformeCAD Nro. 11: "Publicación de Información Presupuestal en los Ministerios, al II Trimestre del 2002" (octubre 2002).

Fuente: CAD - Ciudadanos al Día

2.1 ¿Qué avances cuantitativos existen en la publicación de información presupuestal de los ministerios?

En general, se observa una curva positiva en los niveles de publicación de información presupuestal. La evaluación del año 2001, arroja un nivel de cumplimiento de 35%, luego se incrementa el año 2002 a 46.2% y el año 2003 a 61%.

2.2 ¿Qué ministerios destacan en la publicación de información presupuestal?

Nítidamente destacan los Ministerios de Agricultura, Presidencia del Consejo de Ministros y Economía y Finanzas, quienes han publicado no sólo información presupuestal sino que incorporan aspectos explicativos de éstos.

2.3 ¿Qué ministerios no han avanzado lo suficiente en la publicación de información presupuestal?

No hay un ministerio que haya retrocedido respecto de la situación precedente. No obstante, es importante señalar que el Ministerio de Defensa aún no coloca ninguna información presupuestal de acuerdo a lo señalado por la ley. También se registra pocos avances en los ministerios de Trabajo y Transportes y Comunicaciones.

3 ¿Cuál es el marco legal actual en materia de Transparencia y Acceso a la Información?

Si bien la Constitución de 1993, incorporó de manera expresa el derecho de las personas de acceder a la información en poder del Estado (inciso 5 del artículo 2) y se instituyó el habeas data como garantía de acceso (inciso 3 del artículo 200), nunca fue desarrollado legalmente el derecho por tanto, la garantía tampoco llegó a tener eficacia en la práctica. Los primeros avances reales en materia de transparencia y acceso a la información del Estado se dan a partir del Gobierno de Transición con la promulgación de dos normas claves: el D.S. Nro. 018-2001-PCM, publicado el 27 de febrero del 2001, que ordena a las entidades incorporar en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) un procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan. De otro lado, el 17 de marzo del 2001 se publicó el Decreto de Urgencia 035-2001: Acceso ciudadano a información sobre finanzas públicas, norma cuya finalidad es brindar mayor transparencia en el manejo de las finanzas públicas (presupuesto, contrataciones y adquisiciones, personal, inversiones, etc), a través de la creación de la figura de mecanismos para acceder a la información de carácter fiscal, uno de los cuales es la página web. Este avance se consolida luego legislativamente a través del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (D.S. N° 043-2003-PCM), publicado el 24 de Abril 2003.

<input checked="" type="checkbox"/> RankingCAD Marco Legal de Transparencia y Acceso a la Información	
2001	2003
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de 1993 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de 1993


<input checked="" type="checkbox"/> RankingCAD Marco Legal de Transparencia y Acceso a la Información	
2001	2003
	<ul style="list-style-type: none"> • D.S. Nro. 018-2001-PCM: procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información • Decreto de Urgencia 035-2001: Acceso ciudadano a información sobre finanzas públicas • Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública • D.S. N° 043-2003-PCM Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TUO) • Proyecto de Reglamento de la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública • Reforma Constitucional (Pendiente)

Fuente: Ciudadanos ad Dia

Uno de las innovaciones más importantes de la ley se refiere a la designación de los Funcionarios Responsables, es decir, a las personas que van a atender a los ciudadanos ya sea en la información del contenido de los portales de Internet como de las solicitudes de acceso a la información. Son las caras visibles de la transparencia informativa en cada entidad.

RankingCAD: Designación de Funcionarios Responsables

<input checked="" type="checkbox"/> RankingCAD Nivel de Cumplimiento en la Designación de Funcionarios Responsables de Transparencia en los Ministerios 2003				
Orden	Ministerio	% de Cumplimiento a Febrero de 2003	% de Cumplimiento a Junio de 2003	Avance Porcentual
1	Vivienda, Construcción y Saneamiento	100	100	Se mantiene
2	Transportes y Comunicaciones	100	100	Se mantiene
3	Comercio Exterior y Turismo	100	100	Se mantiene
4	Relaciones Exteriores	0	100	100
5	Economía y Finanzas	0	100	100
6	Defensa	0	100	100
7	Agricultura	0	100	100
8	Trabajo y Promoción del Empleo	0	100	100
9	Energía y Minas	50	100	50
10	Educación	50	100	50
11	PCM	50	100	50
12	Justicia	50	100	50
13	Salud	0	50	50
14	Mujer y Desarrollo Social	50	50	No Avanzó
15	Interior	50	50	No Avanzó

 Ranking CAD Nivel de Cumplimiento en la Designación de Funcionarios Responsables de Transparencia en los Ministerios 2003				
Orden	Ministerio	% de Cumplimiento a Febrero de 2003	% de Cumplimiento a Junio de 2003	Avance Porcentual
	Total	40.7	90.6	127%

Fuente: Normales Legales al 10 de febrero del 2003

Elaboración: CAD – Ciudadanos al Día

3.6 ¿Cuánto se ha avanzado en la designación de los Funcionarios Responsables?

Cuando Ciudadanos al Día efectuó una primera medición en febrero del 2003 sobre la obligación de designar a los funcionarios responsables, el porcentaje de cumplimiento en la designación de éstos ascendía a 40.7% y en menos de cuatro meses se ha avanzado a un nivel de 90.6%, es decir, un avance del 127%.

3.7 ¿Quiénes son los que más han avanzado en la designación de los Funcionarios Responsables?

Los casos más destacables de avances en esta materia son: Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Defensa, Agricultura y Trabajo. En particular, es de destacar el esfuerzo del Ministerio de Defensa en designar a sus dos responsables, tratándose de una institución que tradicionalmente se caracterizó por el secreto de sus actividades. No obstante, el responsable del Portal de Transparencia de esta entidad debería solucionar el problema de acceso al portal, que detectamos al hacer esta investigación.

3.8 ¿Quiénes son los que menos han avanzado en la designación de los Funcionarios Responsables?

Salud, Mujer e Interior son las carteras ministeriales que menos han avanzado en este rubro. En el primer caso, sólo nombró a uno de sus responsables, en el segundo caso, se ha quedado sólo en el nombramiento del responsable de acceso más no al responsable del portal y en el caso del Ministerio del Interior, no ha designado a su responsable del Portal.

3.9 ¿Qué aspectos regula la Ley de Transparencia y Acceso a la Información?

Esta norma regula:

- a) La obligación del Estado de facilitar el acceso a la información a través de los Portales de Transparencia y otros mecanismos.
- b) La obligación del Estado de informar periódicamente sobre sus actividades a través de sus portales en Internet.
- c) El derecho que tienen todas las personas, cualquiera sea su condición, de acceder a la información pública que está en poder del Estado y/o de particulares que prestan servicios públicos.
- d) Las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información, es decir, la información considerada reservada al acceso.

3.10 ¿Cuál es el objetivo de la legislación en esta materia?

La ley es un instrumento, una palanca que puede ayudar mucho a generar incentivos para que el Estado actúe en función y esté al servicio del ciudadano. Con la ley, cualquier persona pueda contar con información pública y pueda usarlo en sus decisiones relacionadas a su actividad diaria, para fiscalizar al Estado, para participar en los asuntos públicos, para tomar decisiones de inversión, estudio, etc. El objetivo final es promover la transparencia de los actos del Estado facilitando la fiscalización y participación de los ciudadanos, aspectos en los cuales

los peruanos hemos tenido limitaciones en años anteriores. La reciente legislación pues, hace prevalecer el principio de que la información le pertenece al ciudadano y no a los funcionarios públicos, con lo cual se termina las políticas del "secreto" en la información pública.

3.11 ¿Cuáles son sus principios básicos?

El principio básico es la transparencia, por el cual el Estado asume un rol proactivo e impulsor de la transparencia en la actuación de sus funcionarios y de las entidades. De ello, se derivan los siguientes principios básicos que inspiran dicha ley: publicidad, accesibilidad, gratuidad y responsabilidad:

- a) **Publicidad**, por el cual todas las actividades y disposiciones de las entidades se presumen públicas, por tanto, están sometidas a escrutinio y acceso público.
- b) **Accesibilidad**, por el cual el Estado deberá facilitar todos los medios adecuados para que la información no sólo sea de fácil acceso ciudadano sino entendible por sus usuarios promedios.
- c) **Gratuidad**. Como principio general, la documentación en poder del Estado es de propiedad de los ciudadanos; por lo tanto, no procede ningún cobro, salvo por la reproducción del documento.
- d) **Responsabilidad**, por el cual el Estado tiene la obligación de entregar la información solicitada y también a no entregar y salvaguardar la información que por ley es considerada secreta, reservada y confidencial. Y de otro lado, los ciudadanos deberán considerar que tienen la responsabilidad de no hacer un uso abusivo de la información obtenida.

3.12 ¿Cuál es el mecanismo de acceso a la información que propone la ley?

Acorde con el principio promotor de la transparencia, la ley busca que las entidades asuman un rol proactivo y coloquen información mínima sobre su rol, organización y rendición de cuentas, a través de sus Portales en Internet. Esa vendría a ser la regla general, informar a través de los Portales. En caso que la información no se encuentre en los Portales, los ciudadanos pueden solicitar cualquier información por escrito. El principio general es el de acceso público a toda la información del Estado. En tal sentido, la ley permite que los ciudadanos puedan solicitar cualquier información de acceso público, incluso la que se encuentre en Internet.

3.13 ¿Qué es información de acceso público?

Se considera como "información de acceso público" la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por la entidad o que se encuentre bajo su posesión o control. Es decir, cualquier ciudadano puede obtener una copia de estos documentos en la medida que estén en poder de la entidad. Asimismo, se considera información pública a cualquier otro tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión administrativa; entre ellas, estudios, opiniones, trabajos, normas legales, actas de reuniones oficiales, comunicados, resoluciones, etc, en la medida que no estén exceptuados de acceso.

3.14 ¿Cuánto cuesta el acceso a la información?

La ley aspira a la gratuidad. El principio rector es que la ciudadanía pueda acceder fácilmente a la información del Estado, lo cual implica que los costos no deben hacer inaccesible la información. Así, acceder a la información colocada en los Portales de Internet o de manera directa y personal para revisión del documento son totalmente gratuitos. Cuando la información no está en el Portal ni en el Centro de Documentación abierto al público que mantiene la entidad, la persona puede presentar una solicitud de acceso a la información y pagar una tasa (único cobro autorizado) por el "costo de reproducción del documento", es decir, en el caso de documentos escritos, el costo de sacar las fotocopias requeridas y en el caso de la información contenida en archivos informáticos, el costo de reproducirlo en disquetes o Cds u otro formato.

El monto del cobro debe estar en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la entidad.

3.15 ¿Qué sanciones se aplican cuando una entidad establece cobros indebidos?

Un cobro se considera indebido cuando se establecen cargos adicionales al costo de reproducción de la información o cuando se establecen cobros adicionales que no están señalados expresamente en el TUPA de la entidad. La ley señala que “cualquier costo adicional” se entenderá como una restricción al ejercicio del derecho de acceso a la información, aplicándose las sanciones correspondientes (falta grave y delito de abuso de autoridad).

3.16 ¿Quiénes son los “Funcionarios Responsables” de la Transparencia?

Son los encargados de hacer cumplir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en cada institución. Según Ciudadanos al Día, frente a la ciudadanía, al interior de las entidades públicas la ley distingue dos categorías de responsables: aquellos expresamente designados (**responsables directos**) y aquellos que son poseedores o depositarios de la información que debe difundirse (**responsables indirectos**). Ambos grupos son responsables de la transparencia. En el primer grupo (responsables directos), a su vez, existen dos tipos de funcionarios responsables directos: El responsable del Portal y el Responsable del Acceso a la Información. Corresponde a cada entidad designar a las personas que tendrán a su cargo estas dos funciones al interior de cada entidad pública. El primero tiene como tarea principal administrar el contenido del portal, es decir, mantenerlo permanentemente operativo y actualizado en cuanto a información. El segundo funcionario en cambio, tiene por función tramitar las solicitudes de acceso a información que presentan los ciudadanos en el marco de la Ley.

3.17 ¿Qué pasa si no se designa a los responsables?

Las entidades tienen la obligación de designar al funcionario responsable, bajo responsabilidad de su máximo representante (ministro, presidente, jefe de la institución, alcalde, etc). Si este funcionario no es designado, las responsabilidades administrativas y penales recaerán en el Secretario General de la institución o quien haga sus veces. La designación del funcionario responsable respectivo no elimina, sin embargo, la responsabilidad del resto de funcionarios que sean depositarios de la información que debe difundirse.

3.18 ¿Cuáles son las funciones del Responsable del Portal?

Sus funciones, entre otras tareas, incluyen las siguientes:

- a) Administrar en calidad de responsable, el Portal de Internet de la entidad
- b) Garantizar la existencia de toda la información mínima que señalen las leyes respectivas y en los plazos señalados.
- c) Actualizar la información de la entidad, periódicamente.
- d) Tener el Portal en condiciones tecnológicas mínimas que permitan un fácil y permanente acceso al ciudadano.
- e) Difundir, a través de diversos medios, la información existente en el Portal
- f) Tener canales de comunicación a través del Portal y del correo electrónico entre los ciudadanos y la entidad.
- g) Establecer o proponer políticas de alcance general para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

3.19 ¿Qué otros responsables existen para que el Portal funcione?

Hay dos tipos de funcionarios responsables que tienen funciones compartidas y complementarias:

- a) El funcionario designado responsable del Portal institucional (responsable directo); y
- b) El funcionario o servidor que por su cargo o función posee la información que debe colocarse en el Portal (el “funcionario depositario” de la información) (responsable indirecto).

Así, adicionalmente al responsable del Portal (responsable directo), existen otros funcionarios o servidores públicos que son depositarios de información y/o responsables de entregar la información que se colocará en el Portal. Se trata de aquellas personas que por su cargo o función tienen la información como “depositarios de la información”, en el área de su competencia. La obligación de estas personas es proveer de la información al responsable designado a fin de que éste, a su vez, pueda cumplir con la obligación de la entidad de publicar la información requerida en el Portal institucional. La omisión en la entrega de la información puede acarrear responsabilidad.

3.20 ¿Quiénes son responsables para el acceso a la información por solicitud?

Para atender las solicitudes de acceso a la información, la ley señala dos tipos de funcionarios responsables:

- a) El funcionario responsable designado para brindar la información solicitada (responsable directo); y
- b) El funcionario que por su cargo o función posee la información en el área de su competencia (el “funcionario depositario” de la información) (responsable indirecto).

Ambos funcionarios tienen funciones compartidas para responder el pedido del ciudadano a la información.

3.21 ¿Qué funciones tiene el funcionario responsable directo y qué funciones tiene los responsables indirectos?

El funcionario responsable designado para brindar la información solicitada tiene como funciones:

- a) Atender y procesar las solicitudes de acceso a la información al interior de la entidad y
- b) Entregar la información al solicitante conforme al procedimiento y en los plazos señalados en la ley;

Mientras que el “funcionario depositario” de la información, tiene como responsabilidades:

- a) Entregar la información que posee al funcionario designado o quien lo reemplace, a su requerimiento; y
- b) Prever de una adecuada infraestructura y organizar, sistematizar y publicar la información señalada en la ley.

Un ejemplo puede graficar estas funciones. Ante una solicitud de acceso a la información sobre el número de empresas registradas en los últimos dos meses ante los Registros Públicos, el funcionario responsable designado, debe solicitar la información al depositario de la información (por ejemplo, Gerente de Personas Jurídicas) quien está obligado a entregarlo, bajo responsabilidad. Una vez obtenida la información, ésta se entrega al solicitante. Sin embargo, podría darse el caso que un servidor de la Gerencia de Personas Jurídicas, quien posee físicamente la información, se niega a entregarla. En tal caso, la norma también prevé sanciones para estos servidores.

3.22 ¿Qué responsabilidades tiene un servidor que se niega a entregar una información que tienen en su poder?

La ley indica que *cualquier funcionario o servidor*, sea designado responsable o no, que incumplan las disposiciones señaladas, será sancionado por la comisión de una falta grave, pudiendo incluso ser denunciado penalmente por el delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 377 del Código Penal.

3.23 ¿Qué pasa cuando alguien obstruye el acceso a la información?

Se considera que hay obstrucción en el acceso, cuando éste se produce de manera arbitraria (sin justo motivo) o cuando se brinda la información en forma incompleta o cuando se obstaculiza de cualquier otra forma el cumplimiento de la ley. La obstrucción del acceso a la información también está calificada como falta grave, pudiendo asimismo, ser denunciados penalmente por delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 377 del Código Penal.

3.24 ¿Puede haber represalias contra el funcionario que entrega información pública?

No caben represalias por parte de la entidad o sus funcionarios. La ley indica que el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades derivadas de la presente ley, no podrá dar lugar a represalias contra los funcionarios responsables de entregar la información solicitada.

3.25 ¿En qué consiste el delito de Abuso de Autoridad señalado en el artículo 377 del Código Penal?

De acuerdo al artículo 377 del Código Penal, *“el funcionario público que, ilegalmente, omite, rehusa o retarda algún acto de su cargo, será reprimido con pena privativa de la libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta-días multa”*. Según la doctrina penal, se *omite* un acto cuando debiendo realizarlo de oficio, el funcionario público no lo hace; se *rehusa* hacer el acto, si correspondiendo que lo realice a petición de parte interesada o por orden de autoridad competente, el funcionario no lo realiza; se *retarda* cuando debiendo realizarlo de oficio o a petición de parte o por orden de autoridad, el funcionario lo difiere para después de la oportunidad legal. Asimismo, se considera que todas estos actos se hacen ilegalmente si el funcionario obra a sabiendas de que su proceder es contrario a lo que debe ser con arreglo a la norma aplicable.

3.26 ¿Qué son los Portales de Transparencia?

Los Portales de Transparencia son la herramienta tecnológica a través del cual las entidades públicas difunden a los ciudadanos información acerca de su organización, presupuestos, actividades, personal, contrataciones, entre otros, a fin de que la ciudadanía pueda utilizar dicha información ya sea para tomar decisiones en sus actividades diarias, estar informados de la labor que realiza la entidad o pueda evaluar su gestión. Los Portales son considerados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información como mecanismos preferidos para colocar y difundir información de las entidades. La difusión a través de los Portales no impide utilizar otros medios voluntarios de difusión (revistas, folletos, informativos on line, etc).

3.27 ¿Qué principios rigen los Portales?

La ley no ha señalado ni políticas ni estándares en cuanto al fondo o forma en los Portales de las entidades; no obstante del contenido de la ley pueden extraerse que los portales deben cumplir los siguientes principios:

- a) **Ser de fácil acceso:** Tecnológicamente debe ser amigable y de fácil uso para el usuario.

- b) **Entendible:** Quiere decir agradable y de fácil lectura; el lenguaje utilizado en su contenido debe estar dirigido al usuario promedio.
- c) **Actual:** La información debe ser actual, vigente y verificable; debiendo señalarse fecha de actualización; (este principio no impide colocar y conservar información anterior).
- d) **Veraz:** Sólo debe publicarse aquella información sobre la cual se tenga la completa seguridad que es cierta y veraz.
- e) **Legalidad.** El contenido debe respetar el marco legal y no violar normas tales como el derecho de autor, derechos de la persona, normas penales, etc.
- f) **Servicio ciudadano:** El Portal debe buscar servir y ser útil a sus usuarios.

3.28 ¿Qué información debe difundirse a través de los Portales?

La información que *toda entidad pública* debe difundir como mínimo a través de su Portal es la siguiente:

- a) Datos Generales de la entidad (disposiciones, comunicados, organización, organigrama, procedimientos, marco legal, lista de autoridades, correos y direcciones de comunicación)
- b) Texto Único de Procedimientos Administrativos (debidamente actualizados)
- c) Información presupuestal (actualizado trimestralmente y de los dos trimestres anteriores)
- d) Proyectos de Inversión (actualizado trimestralmente y de los dos trimestres anteriores)
- e) Información sobre su personal y rangos salariales (de acuerdo a la política salarial, rangos y niveles existentes)
- f) Beneficios de altos funcionarios y del personal en general (si lo hubiere)
- g) Remuneraciones y Dietas.
- h) La adquisición de bienes y servicios que realicen (incluyendo Plan Anual de Contrataciones y Adquisiciones y contratos realizados, incluyendo montos comprometidos, proveedores, cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos).
- i) Actividades oficiales ("Agenda") que desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad (titular de entidad y nivel subsiguiente).
- j) Información adicional sobre sus finanzas públicas, las mismas que están contenidas en el capítulo sobre transparencia en el manejo de las finanzas públicas (ver 3.4).

La información a publicarse debe ser de fácil acceso al ciudadano no sólo por las facilidades tecnológicas que debe existir para encontrar la información sino y sobre todo, por que ésta debe ser de fácil comprensión por el ciudadano.

3.29 ¿Qué entidades están obligadas a tener Portales?

La obligación recae en todas las entidades públicas. Estas son:

- a) El Poder Ejecutivo, (los ministerios y Organismos Públicos Descentralizados)
- b) El Poder Legislativo (Congreso de la República)
- c) La Administración de Justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, CNM, TC, etc)
- d) Los Gobiernos Regionales (25 en total)

- e) Los Gobiernos Locales (1,900 a nivel nacional)
- f) Los Organismos Constitucionalmente Autónomos (JNE, ONPE, RENIEC, SBS, BCR, Defensoría, otros)
- g) Entidades y organismos, proyectos, programas del Estado
- h) Las personas jurídicas privadas que prestan servicios públicos, respecto a los servicios que brindan
- i) Las personas jurídicas privadas que ejercen función administrativa, respecto a las funciones que desempeña
- j) Las empresas públicas.

Es decir, toda entidad pública o que manejen recursos públicos.

3.30 ¿Qué información sobre Finanzas Públicas deben difundir todas las entidades públicas?

La información sobre Finanzas Pública está relacionada a la Transparencia Fiscal, es decir, a la información sobre el manejo de los recursos públicos; en tal sentido, las entidades están obligadas a difundir:

- a) Su presupuesto anual (ingresos, gastos, financiamiento) y los resultados operativos alcanzados, es decir, cómo ejecutó su presupuesto, trimestralmente.
- b) Los proyectos de inversión pública que ejecuta, especificando: el presupuesto total del proyecto, el presupuesto del periodo correspondiente y su nivel de ejecución y el presupuesto acumulado, trimestralmente.
- c) Información de su personal, trimestralmente, especificando: personal activo y, de ser el caso, pasivo, número de funcionarios (directivos, profesionales, técnicos, auxiliares) nombrados o contratados por un periodo mayor a tres meses en el plazo de un año, sin importar el régimen laboral al que se encuentran sujetos, o la denominación del puesto o cargo que desempeñen.
- d) Rango Salarial por Categoría, trimestralmente, especificando: el total del gasto en remuneraciones, bonificaciones y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no.
- e) Información del registro de procesos de contrataciones y adquisiciones, trimestralmente, especificando: los valores referenciales, nombre de los contratistas, monto de los contratos, penalidades y sanciones y costo final, de ser el caso.
- f) Indicadores de Desempeño, trimestralmente, establecidos en los planes estratégicos institucionales o en los indicadores que les serán aplicados, (esto último en el caso de entidades que hayan suscrito Convenios de Gestión).
- g) La metodología empleada en la elaboración de la información publicada, a fin de permitir a los ciudadanos un análisis apropiado de la información publicada.
- h) Las denominaciones empleadas en la información que publican (glosario de términos, preguntas frecuentes o similares)
- i) Los dos periodos anteriores. Tratándose de publicaciones trimestrales, se evaluará si se publicó en los dos trimestres anteriores.

3.31 ¿Qué obligaciones especiales de publicación tiene el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)?

Debido a la importante información que administra esta institución, adicionalmente deben publicar:

- a) El Balance del Sector Público Consolidado, conjuntamente con los balances de los dos ejercicios anteriores.
- b) Los ingresos y gastos del Gobierno Central e Instancias Descentralizadas comprendidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público.
- c) Los proyectos de la Ley de Endeudamiento, Equilibrio Financiero y Presupuesto y su exposición de motivos.
- d) Información detallada sobre el saldo y perfil de la deuda pública externa e interna concertada o garantizada por el Sector Público Consolidado.
- e) El cronograma de desembolsos y amortizaciones realizadas, por cada fuente de financiamiento.
- f) Proyectos de inversión pública cuyos estudios o ejecución hubiesen demandado recursos iguales o superiores a mil doscientas (1,200) Unidades Impositivas Tributarias.
- g) El balance del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF).
- h) Los resultados de la evaluación obtenida de conformidad con los indicadores aplicados.

3.32 ¿Qué obligaciones especiales de publicación tiene la Oficina de Normalización Previsional?

La ONP deberá publicar:

- a) Los Estados Financieros de cierre del ejercicio fiscal de Fondo Consolidado de Reserva Previsional (FCR) y del Fondo Nacional de Ahorro Público (FONAHPU).
- b) Información referente a la situación de los activos financieros del FCR y del FONAHPU, colocados en las entidades financieras y no financieras y en organismos multilaterales donde se encuentren depositados los recursos de los referidos Fondos, así como los costos de administración, las tasas de interés, y los intereses devengados.

3.33 ¿Qué obligaciones especiales de publicación tiene el Consejo Superior de Contrataciones del Estado?

El CONSUCODE publicará adicionalmente información de las adquisiciones y contrataciones realizadas por las Entidades del Sector Público, cuyo valor referencial haya sido igual o superior a cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias.

3.34 ¿Cuáles son los plazos de implementación de los Portales?

De acuerdo a las últimas modificaciones legales, las entidades deberán implementar sus Portales de información en Internet en los siguientes plazos:

- a) Entidades del Gobierno Central, organismos autónomos y descentralizados, deben tenerlo de manera obligatoria a partir del 1 de julio del 2003
- b) Gobiernos Regionales, hasta un año después de su instalación (02 de enero 2004).

- c) Entidades de los Gobiernos Locales Provinciales y organismos desconcentrados a nivel provincial, hasta un año desde el inicio del nuevo periodo municipal, salvo que las posibilidades tecnológicas y presupuestarias hicieran imposible su instalación.
- d) Gobiernos Locales Distritales hasta dos años contados desde el inicio del nuevo periodo municipal, salvo que las posibilidades tecnológicas y/o presupuestarias hicieran imposible su instalación.
- e) Entidades privadas que presten servicios públicos o ejerzan funciones administrativas desde el 1 de julio del 2003.
- f) Empresas Públicas, desde el 1 de julio del 2003

3.35 ¿Cuál es el Procedimiento para presentar una Solicitud de Acceso a la Información del Estado?

Las personas tienen el derecho de acceder a información de una entidad, mediante dos opciones: El acceso directo y el acceso mediante solicitud.

3.36 ¿Qué es el acceso directo?

El acceso directo es la posibilidad de tener la información de manera inmediata durante las horas de atención al público en la propia entidad o sucursales (usualmente a través del Centro de Documentación e información ciudadano que brinda la entidad). En este último caso, se entiende que la información a proveerse directamente es la disponible través de mecanismos tales como bibliotecas, archivos, hemerotecas, correos electrónicos, y otros similares que las entidades implementen.

3.37 ¿Qué es el acceso mediante solicitud?

La solicitud de acceso a información se hace mediante un procedimiento administrativo regulado por ley y que se inicia con la presentación de un escrito ante la entidad correspondiente. Los requisitos son:

- Solicitud escrita dirigida al Funcionario Responsable
- Identidad del solicitante (nombres y número de DNI)
- Invocar la información que se solicita.
- Si el solicitante conociera quien tiene la información en su poder, podrá indicar el nombre del funcionario o servidor o del área respectiva que posee la información.

No se requiere indicar el motivo por el cual se requiere la información ni tampoco firma de abogado. Ninguna entidad podrá negar el acceso a información basado en la identidad de la persona que solicita.

3.38 ¿Quiénes pueden solicitar el acceso a la información?

Puede solicitarla cualquier persona, incluso si es menor de edad. Las personas jurídicas también pueden solicitarlas, no hay restricciones. Los Congresistas tienen también el derecho a acceder a información, la misma que se rige por la Constitución y el Reglamento Interno del Congreso.

3.39 ¿A quienes se puede pedir información?

A cualquier entidad de la Administración Pública. Estas son:

- a) El Poder Ejecutivo, (los ministerios y Organismos Públicos Descentralizados)
- b) El Poder Legislativo (El Congreso)

- c) La administración de justicia (Poder Judicial, Academia de la Magistratura, Ministerio Público, otros).
- d) Los Gobiernos Regionales
- e) Los Gobiernos Locales
- f) Los Organismos que la Constitución y las leyes consideran como autónomos (Defensoría, BCR, SBS, otros)
- g) Entidades y organismos, proyectos, programas del Estado
- h) Las personas jurídicas privadas que prestan servicios públicos
- i) Las personas jurídicas privadas que ejercen función administrativa
- j) Las empresas públicas

Es decir, no hay excepciones, se ha incluido a todas las entidades y es posible solicitar información pública al Ministerio de Defensa, al Ejército, a la FAP, a la Marina, al Servicio de Inteligencia, etc, instituciones que tradicionalmente estuvieron fuera del alcance de la fiscalización y transparencia pública. También, por excepción, se han incluido a las entidades privadas que prestan servicios públicos, es decir, Telefónica, Luz del Sur, Edelnor, etc, en materias vinculadas a la prestación del servicio.

3.40 ¿Las entidades están obligadas a entregar cualquier tipo de información solicitada?

No. La entidad sólo está obligada a entregar información existente, que esté en su poder. En tal sentido, tiene que tratarse de información:

- a) Contenida en documentos ya sean éstos escritos, fotografías, grabaciones o en soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato; y
- b) Creada u obtenida por la entidad o que esté en su posesión o bajo su control.

Las entidades no están obligadas a crear o producir nueva información o efectuar análisis evaluaciones de la información que posean. Tampoco están obligadas a entregar información de tipo personal cuya publicidad constituya una invasión a la intimidad personal y familiar de las personas. La ley no tiene por objetivo ser un mecanismo de intromisión en la vida de los particulares. Tampoco están obligadas a entregar información secreta, reservada o confidencial en el plazo que dure dicha condición.

3.41 ¿A quién se presenta la solicitud de acceso a la información?

La solicitud se dirige al Funcionario Responsable designado por la entidad para realizar esta labor. Si la entidad no ha nombrado a ninguno, la solicitud se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior inmediato.

3.42 ¿Cuáles son los plazos para entregar la información solicitada?

Si la información solicitada no tiene ninguna causal de excepción (secreta, reservada o confidencial), tiene que ser entregada en un plazo máximo de siete días útiles, desde que se recibió la solicitud. Dicho plazo puede ser prorrogado por cinco días útiles más, siempre que exista algún motivo que haga inusualmente difícil reunir la información solicitada.

La entidad deberá comunicar al solicitante que hará uso de la prórroga y las razones que lo motivan, antes de vencerse el plazo inicial de siete días. Si no lo hace, se considera denegado el pedido. En tal caso, el solicitante puede interponer una acción contenciosa administrativa o una acción de Habeas Data.

3.43 ¿Qué pasa si la entidad no tiene la información pero si conoce quién la tiene?

Si no posee la información pero conoce su ubicación en otra dependencia, la entidad deberá informarle al solicitante de esa situación, dentro del plazo máximo de siete días. El solicitante está en libertad de iniciar un nuevo procedimiento ante la entidad que posee la información.

3.44 ¿Qué pasa si la entidad no cuenta con la información ni conoce quién la tiene?

Si la entidad no cuenta con la información ni conoce qué entidad o persona la tiene, deberá comunicar por escrito de este hecho al solicitante.

3.45 ¿La entidad está obligada a preparar información con la que no cuenta?

No, pero puede hacerlo si lo considera necesario. La solicitud de acceso a la información no genera la obligación de la entidad de crear o producir información que no tiene en su poder al momento de efectuarse el pedido. Tampoco a hacer evaluaciones sobre la información con la que cuenta. No obstante, la entidad tampoco está impedida de poder hacerlo. Dentro de su rol promotor de la transparencia y de servicio público, pudiera existir entidades que estén en condiciones de ofrecer la información que solicita el ciudadano, independientemente de su complejidad.

3.46 ¿Qué pasa si la entidad no contesta nada?

De no haber respuesta en los plazos señalados (7 días útiles ó 5 adicionales si hay prórroga), el solicitante puede considerar que se ha denegado su pedido. En ese caso, puede presentar una acción constitucional de Habeas Data (Ley 26301) o iniciar un procedimiento contencioso administrativo (Ley 27584), luego de agotar la vía administrativa.

3.47 ¿Qué pasa si la entidad deniega la solicitud?

Ante la negativa, el solicitante tiene dos alternativas. Si su solicitud fue presentada a un órgano sometido a jerarquía superior, deberá presentar una apelación al superior jerárquico. Si se confirma la denegatoria o no hay pronunciamiento en un plazo de 10 días útiles de presentada la apelación, puede presentar una acción constitucional de Habeas Data (Ley 26301) o iniciar un procedimiento contencioso administrativo (Ley 27584). Si el órgano al cual solicitó la información no tiene superior jerárquico, puede presentar directamente una acción constitucional de Habeas Data (Ley 26301) o iniciar un procedimiento contencioso administrativo (Ley 27584).

3.48 ¿Qué es la negativa tácita?

Hay negativa tácita cuando el pedido de información no se brindó satisfactoriamente o cuando la respuesta a la solicitud fue ambigua. En tal caso, el solicitante actuará como si la solicitud hubiera sido denegada y tomar las medidas señaladas en la pregunta anterior.

3.49 ¿Es posible que se deniegue información del Estado? ¿En qué casos?

Si es posible denegar información, pero única y expresamente por las razones señaladas en el artículo 15 de la ley (situaciones de excepción), calificadas como información secreta, reservada o confidencial. En tal caso, la entidad deberá señalar expresamente y por escrito de las razones por las que se aplican esas excepciones y el plazo por el que se prolongará dicho impedimento.

3.50 ¿Cuáles son las situaciones de excepción para no entregar información?

Los casos de excepción se dan en aquella información que ha sido clasificada expresamente por ley como:

- a) Secreta;
- b) Reservada; o
- c) Confidencial

No se considerarán como información clasificada (secreta, reservada o confidencial), la relacionada a la violación de derechos humanos o de las Convenciones de Ginebra de 1949 realizada en cualquier circunstancia, por cualquier persona.

3.51 ¿Qué es una información secreta?

Es aquella señalada expresamente en la ley como tal y sustentada en razones de seguridad nacional y de garantía a la seguridad de las personas, cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático. También se considera secreta la información relacionada a actividades de inteligencia y contrainteligencia del Consejo Nacional de Inteligencia dentro del marco que establece el Estado de Derecho en función a casos expresamente contemplados por ley. La información secreta está relacionada con:

a) Información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo:

- a.1) Planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados, logísticos, de reserva y movilización y de operaciones especiales así como oficios y comunicaciones internas que hagan referencia expresa a los mismos.
- a.2) Las operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia militar.
- a.3) Desarrollos técnicos y/o científicos propios de la defensa nacional.
- a.4) Órdenes de operaciones, logísticas y conexas, relacionadas con planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operaciones en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas.
- a.5) Planes de defensa de bases e instalaciones militares.
- a.6) El material bélico, sus componentes, accesorios, operatividad y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operación en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas.
- a.7) Información del Personal Militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.

b) Información clasificada en el ámbito de inteligencia tanto en el frente externo como interno:

- b.1) Los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.
- b.2) Los informes que de hacerse públicos, perjudicarían la información de inteligencia.
- b.3) Aquellos informes oficiales de inteligencia que, de hacerse públicos, incidirían negativamente en las excepciones contempladas en el inciso a) del artículo 15° de la presente Ley.
- b.4) Información relacionada con el alistamiento del personal y material
- b.5) Las actividades y planes estratégicos de inteligencia y contrainteligencia, de los

organismos conformantes del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.

b.6) Información del personal civil o militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.

b.7) La información de inteligencia que contemple alguno de los supuestos contenidos en el artículo 15° numeral 1.

3.52 ¿Quién califica una información como “secreta” y cuánto dura esa clasificación?

Los responsables de la calificación de secreta son los titulares del sector o del pliego respectivo, o los funcionarios designados por éste. El plazo de duración de una información como secreta es de cinco años, luego del cual cualquier persona puede solicitarla. Sin embargo, se faculta al titular del sector de prorrogar por el tiempo necesario la calificación de secreta o de denegar una solicitud vencido el plazo de cinco años, si considera que su divulgación pone en riesgo la seguridad de las personas, la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático. Para hacerlo sin incurrir en responsabilidad debe, sin embargo, fundamentar su decisión.

3.53 ¿Qué es la información reservada?

La información reservada está relacionada a razones de seguridad nacional en el ámbito del orden interno cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. En consecuencia, es considerada información reservada:

a) La información destinada a prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla. Comprende únicamente:

a.1) Los planes de operaciones policiales y de inteligencia, así como aquellos destinados a combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.

a.2) Las informaciones que impidan el curso de las investigaciones en su etapa policial dentro de los límites de la ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos, así como la interceptación de comunicaciones amparadas por la ley.

a.3) Los planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penitenciarios, locales públicos y los de protección de dignatarios, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.

a.4) El movimiento del personal que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas o afectar la seguridad ciudadana.

a.5) El armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno.

b) Información que pudiera afectar la seguridad nacional y la eficacia de las relaciones externas del Estado, cuya revelación originaría un riesgo a la seguridad e integridad territorial del Estado y la Defensa Nacional en el ámbito externo, al curso de las negociaciones internacionales y/o a la subsistencia del sistema democrático. Estas excepciones son las siguientes:

b.1) Elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán públicos por lo menos en el curso de las mismas.

- b.2) Información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países.
- b.3) La información oficial referida al tratamiento en el frente externo de la información clasificada en el ámbito militar de acuerdo a lo señalado en el inciso a) del numeral 1 del artículo 15° de la presente Ley.

3.54 ¿Quién califica una información como reservada y cuánto dura esa clasificación?

La clasificación corresponde a los titulares del sector correspondiente o los funcionarios designados por éste. La clasificación como reservada únicamente dura mientras dura la causa que motivó la clasificación.

3.55 ¿Qué es la información confidencial?

La información confidencial está relacionada con:

- a) 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, la excepción cesa si la entidad hace referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.
- b) La información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil, conforme a la Constitución y a la legislación pertinente.
- c) Información vinculada a investigaciones en trámite referidos al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis meses desde que se inició el procedimiento, sin que se haya dictado resolución final.
- d) Información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina cuando concluye el proceso.
- e) La información sobre datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal.
- f) Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución, o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

3.56 ¿Se requieren cambios a nivel constitucional?

Ciudadanos al Día considera que sí. Debería quedar claro los siguientes aspectos: a) La información en poder del estado es de dominio público; b) La regla general debería ser la gratuidad y no el cobro b) Para que haya gratuidad debería expresarse claramente la promoción de mecanismos institucionales para que más ciudadanos accedan a Internet y para que más entidades públicas utilicen esta tecnología c) Debe señalarse expresamente que las tasas por solicitudes de acceso a la información sólo deben comprender los costos de reproducción a valor de mercado.

4. Reglamentación: Avances y Deficiencias

El Poder Ejecutivo publicó el sábado 07 de junio en el diario oficial "El Peruano" un proyecto de reglamento de la ley de Transparencia y Acceso a la Información a fin de que la ciudadanía

formule aportes a su contenido. En Ciudadanos al Día saludamos esta iniciativa de apertura y diálogo, pues refleja un compromiso con canales democráticos para poder recoger comentarios de la ciudadanía antes de su publicación y vigencia. Ciudadanos al Día hace suya la convocatoria efectuada por la Presidencia del Consejo de Ministros y mediante este InformeCAD busca materializar su aporte tanto al Proyecto de reglamento como a la consolidación de una cultura de diálogo y transparencia en el Perú.

4.1. ¿Cuáles deben ser los principios del reglamento?

El reglamento debe ser un instrumento que precise y complemente aspectos regulados en la ley y que contenga elementos que faciliten su aplicación y monitoreo. Siendo una norma que está dirigida principalmente para el ciudadano debe tener algunas características especiales, como son su fácil entendimiento, la necesidad de facilitar el derecho de los ciudadanos a la información, en no convertirse en un obstáculo del cumplimiento de la ley. El reglamento debe acoger la visión del ciudadano a efectos de prevenir los posibles problemas en la implementación de la ley y dar soluciones si estos se llegaran a presentar.

4.2 ¿Qué avances se han dado?

Entre los avances que presenta el proyecto de Reglamento destaca el desarrollar de manera adecuada las obligaciones de los responsables del Portal de Información de Internet, obligaciones que no aparecían en la ley; asimismo, incorpora el concepto de “poseedor” de la información, distinguiéndolo del “responsable de la información” y señala las obligaciones de cada uno de estos funcionarios; de otro lado, el reglamento precisa con más claridad la obligación de las entidades de publicitar la designación de sus responsables de transparencia y de acceso a la información, aspecto que no estaba del todo claro en la ley. Adicionalmente es conveniente el establecimiento de un formato, como instrumento uniformizador, aunque debería especificarse en éste que el documento de identidad debe exigirse únicamente a aquellos que lo posean, más no por ejemplo, a menores de edad o indocumentados.

4.3 ¿Qué deficiencias se han detectado?

Podemos distinguir las deficiencias en dos tipos. El primero referido a artículos del proyecto que podrían perjudicar al ciudadano en el ejercicio de su derecho o que están referidos a deficiencias en la regulación. El segundo más bien se refiere a omisiones del reglamento. Ambos aspectos pasamos a mencionarlos.

4.4. ¿Qué problemas tiene el articulado del proyecto de reglamento?

El más importante es el referido a la Primera Disposición Complementaria y Transitoria que establece que tratándose del Presupuesto para gastos que son clasificados como de “ejecución especial” se regirá por la legislación vigente sobre la materia.

Desde nuestro punto de vista, esta disposición es ilegal, porque crea una excepción a la aplicación de la ley, que no está contemplada en ella. La ley opta por señalar cuáles son las excepciones posibles, sin embargo, el proyecto de reglamento estaría creando una nueva excepción encubierta bajo el nombre de “gasto de ejecución especial”, cuando no se sabe quién determina qué gasto entra en este concepto y cuál es el procedimiento para incorporarlo. No se aprecia una justificación razonable para incorporar esta excepción por lo que puede constituirse en un grave obstáculo en la aplicación de la norma. De ahí la necesidad de eliminar dicha disposición.

En segundo lugar, debe aclararse a qué se refiere el tercer párrafo del artículo 2º, sobre el ámbito de aplicación, cuando se refiere a los “procedimientos especiales susceptibles de ser obtenidos en razón de la función propia de la entidad y que haya contemplado un procedimiento distinto en el TUPA”. El peligro de esta norma es que podría establecerse una excepción no justificada. Adicionalmente ese procedimiento especial solo sería razonable si es que más favorable para el ciudadano.

En tercer lugar, la falta grave a la que se refiere el artículo 4° de la ley, en el caso que los funcionarios generen obstáculos para el acceso a información, se expresa en el proyecto de reglamento como “sanción administrativa”. Sin embargo, no se estaría tomando en cuenta los casos de funcionarios y servidores públicos que están sujetos al régimen laboral de la actividad privada o personas que son poseedores de la información y que están contratados como servicios no personales, ¿esos casos estarían excluidos de sanción?

4.5. ¿Qué omisiones hay en el reglamento?

Consideramos que hay una serie de aspectos que no son tratados en el reglamento y que por la importancia del tema deberían tener una precisión.

Los principales aspectos son los siguientes:

- **Glosario.** El reglamento debería contar con un glosario de términos utilizados en la ley y en el propio reglamento de tal manera que le sea más fácil al ciudadano poder entender los conceptos allí utilizados. Por ejemplo, que es un “gasto de ejecución especial”, que es un “poseedor de la información”, “qué es un Funcionario Responsable”, entre otros.
- **Entidades privadas que prestan servicios públicos.** La ley establece que estas entidades están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que prestan, las tarifas y las funciones administrativas que ejercen. A fin de prevenir posibles conflictos, el reglamento debería precisar la amplitud de los aspectos señalados. Por ejemplo, no queda claro si un ciudadano puede solicitar información sobre las inversiones que van a realizar estas empresas privadas en los servicios, el desagregado de la tarifa o cuáles son las estadísticas de los reclamos y de sus soluciones. La tensión con estas entidades privadas puede ser mayor que con las entidades públicas, en tanto la información tiene que ser de dominio público y se les aplica el principio de publicidad en su totalidad.
- **Entidad encargada del monitoreo de la transparencia.** Consideramos que una entidad del Estado (que podría ser Presidencia del Consejo de Ministros, en tanto tiene a su cargo la consolidación del informe anual al Congreso) debe monitorear la actividad de transparencia en el Estado. Esta entidad debería verificar los avances en esta materia, debe tratar de buscar sinergias entre las diferentes instituciones en lo que se refiere a transparencia, y realizar actividades de control del cumplimiento de la ley. Asimismo, debería tener a su cargo promover incentivos para mejorar la calidad de la transparencia, incentivar el uso de los portales y cuidar que exista un “circulo virtuoso” entre el Estado y los ciudadanos en lo que a información se refiere. La entidad, podría también establecer estándares mejores y mayores en materia de transparencia.
- **Principio a favor del ciudadano.** Debería establecerse en el reglamento que cuando exista una duda en el alcance de las normas de transparencia deberá interpretarse a favor del ciudadano (“in dubio pro ciudadano”).
- **Protección a los designados para brindar la información.** La norma debería contener una serie de seguros para proteger el cumplimiento de las funciones del funcionario encargado de brindar la información a los ciudadanos, de tal manera que no sea perjudicado en ningún sentido por colocar la información en el portal u otorgar dicha información al ciudadano directamente en el marco de la ley.
- **Informe anual al Congreso.** Independientemente de la obligación del Poder Ejecutivo de informar anualmente al Congreso sobre los pedidos de información atendidos y no atendidos, debería elaborarse y presentarse un informe anual a la ciudadanía señalando los avances en materia de transparencia y algunas medidas correctivas en el caso que hubieran problemas. Es más, ese informe podría servir para verificar el uso de la información y adicionalmente las mayores posibilidades que pueden darse en la relación Estado - ciudadanos.

- **Venta de información.** El proyecto de reglamento no trata el tema de la venta de información por parte de las entidades del Estado. Debería establecerse los criterios que debe tener una información para que pueda ser vendida, esto es, por ejemplo, que se trate de información que sea elaborada especialmente para el caso concreto y que no esté dentro de las obligaciones usuales de la entidad elaborarla o que no sea información que la entidad, por su función, debería comunicarla.
- **Límites a los costos de reproducción.** Se debe establecer en el reglamento que los costos de reproducción o costo del soporte no pueden ser mayores a los costos promedios del mercado, bajo responsabilidad.



Fuentes de Información

- ✓ Páginas web de las entidades del Estado
- ✓ Texto Unico Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (D.S. Nro. 043-2003 de fecha 24.04.2003)
- ✓ Constitución Política del Perú 1993

Lima, 13 de Junio del 2003



¿Qué es Ciudadanos al Día (CAD)?

Es una organización privada sin fines de lucro conformada por profesionales de diversas disciplinas con experiencia en la gestión pública, animados por un compromiso y vocación de servicio al país. CAD tiene por propósito promover la discusión pública de temas de transparencia económica y fiscal, participación ciudadana en el uso de los recursos públicos así como desarrollar diversas propuestas de políticas públicas en áreas vinculadas a la gestión pública y la gobernabilidad ciudadana.

¿Qué son los Informes de Transparencia Fiscal de Ciudadanos al Día?

Los InformesCAD buscan promover una cultura de vigilancia social sobre el uso de recursos y servicios públicos a través de una adecuada información. Los InformesCAD cumplen así una doble función: pedagógica y de generación de incentivos para la mejora continua.

Por un lado, los InformesCAD buscan explicar de la manera más pedagógica posible, cómo opera el Estado para recaudar, financiar y gastar los recursos previstos en el Presupuesto de la República o en los presupuestos que le son asignados. Para este efecto, se elaboran RankingCAD sobre los diversos tipos de gastos (personal, bienes y servicios, contrataciones y adquisiciones, etc) que permiten saber qué entidad gasta más en personal, pensiones, bienes y servicios, inversiones, etc, cómo se financia para hacer estos gastos y si se endeuda para financiar su presupuesto. Asimismo, los InformesCAD contienen Preguntas Frecuentes para explicar el funcionamiento de las instituciones y su posición con relación a otras, en los diversos componentes del gasto.

De otro lado, los InformesCAD tienen por objetivo promover incentivos para que las instituciones públicas cumplan con la publicación de información sobre el uso de recursos que exigen las normas de transparencia y acceso a la información. Para este efecto, se elaboran RankingCAD de Niveles de Cumplimiento en los diversos sectores del Estado, que permiten saber si las instituciones están publicando información sobre su presupuesto, personal, inversiones, contrataciones y adquisiciones, remuneraciones, proveedores, entre otros. Asimismo, se incluyen sugerencias concretas Para Mejorar, de fácil implementación, costo-eficientes y de alto impacto.

© CAD – Ciudadanos al Día
InformeCAD
e-mail: consultas@ciudadanosaldia.org
Calle A. Alexander 2523, Lince
Lima 14 - Perú
Tel: (51 1) 440 2787
Fax: (51 1) 422 8541

Se autoriza la reproducción total o parcial de la información contenida en el presente documento siempre que se cite la fuente y se notifique a consultas@ciudadanosaldia.org para efectos de control.

La información contenida en este documento es de carácter referencial y no debe interpretarse como una recomendación para decisiones de inversión o fiscalización específicas.