



PERÚ

Ministerio
de Agricultura

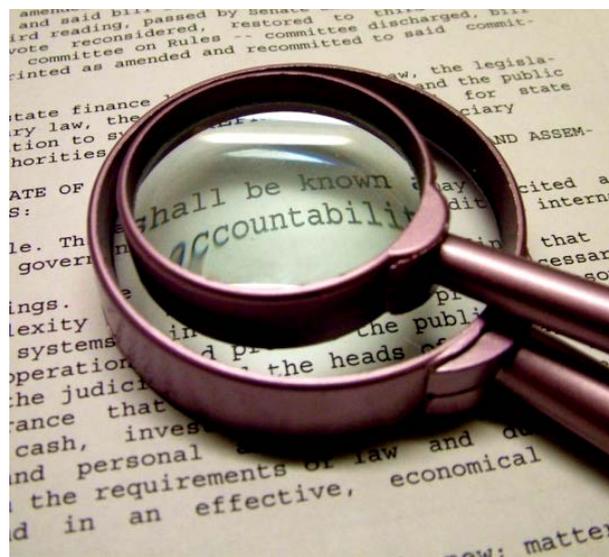
Dirección General Forestal y de
Fauna Silvestre

FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS PARA IMPLEMENTAR INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

Lucila Pautrat
Marzo, 2011



MARCO CONCEPTUAL DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



INSTITUCIÓN:

- *“Un sistema social, en el que **las interacciones** que genera dicho sistema **son reguladas por valores, que aseguran su existencia**, y si es posible, extienden el influjo de esa unidad social. Caso de ser necesario, las interacciones también están determinadas mediatamente por intereses subjetivos, actitudes valorativas, necesidades y/o expectativas (...), pero lo fundamental es que se encuentren determinadas por los valores trans-subjetivos de una sociedad”. (Rupert Lay, 2005)*
- *La institucionalidad se soporta en una institución que permite operativizar los valores y reglas que rigen el funcionamiento y permanencia del sistema.*



INSTITUCIONALIDAD

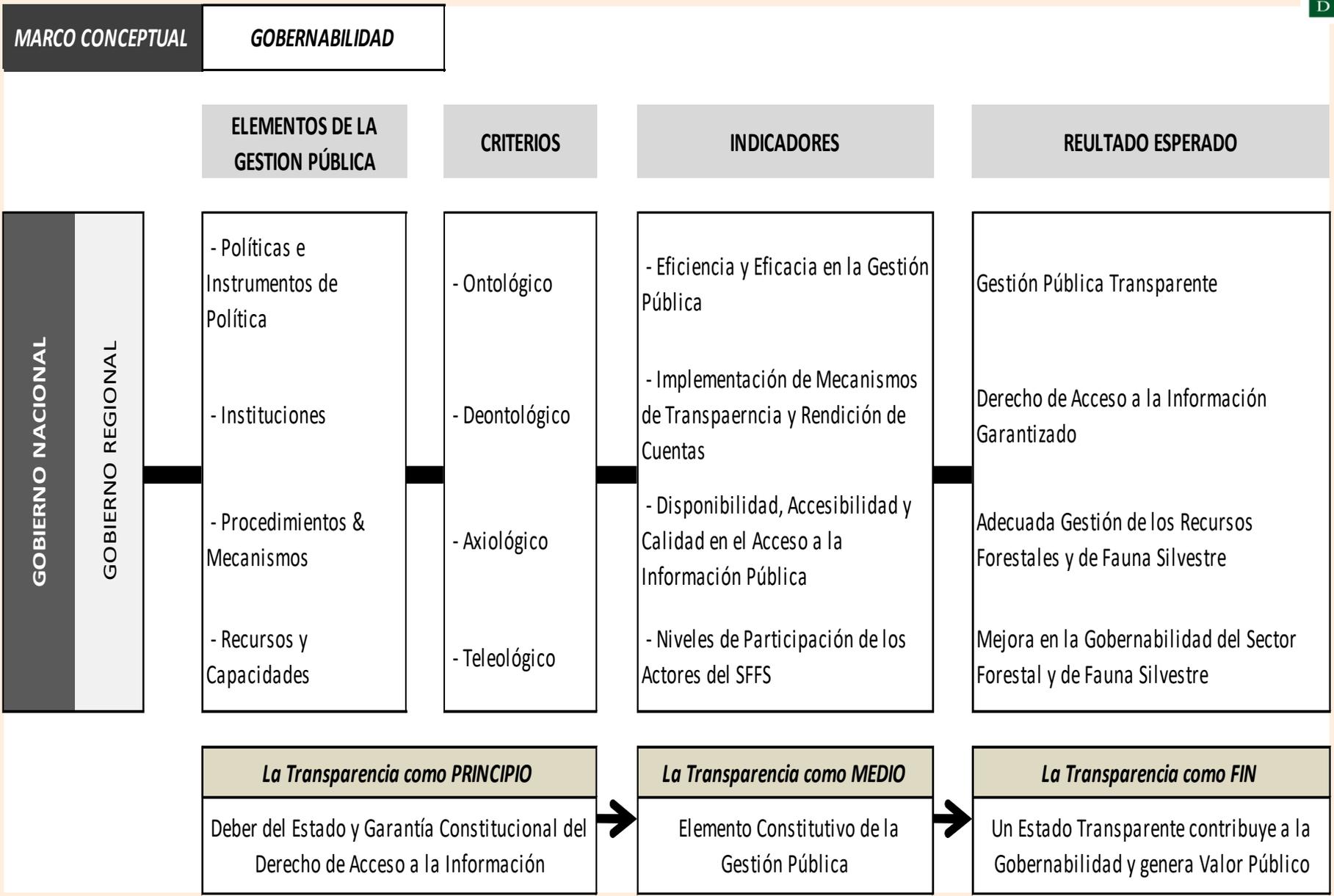
- Puede ser entendida como el *“conjunto de estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras, que suministran estabilidad y sentido al comportamiento social. Las instituciones son soportadas por distintos factores, culturas, estructuras y rutinas que operan en distintos niveles de jurisdicción”* (M. Cabrera, 2005)
- Incluye el conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola. (A. Correa, 1998)

- ***“Lo institucional hace referencia a una **“consolidación permanente, uniforme y sistemática de usos, conductas e ideas con medios e instrumentos que aseguran su control y cumplimiento de su función social”** (Verdú, P. 1969)***
- *“Al tomar un conjunto distintivo de valores, las organizaciones se convierten en estructuras con carácter, es decir, adquieren una identidad. La identidad es lo que da cuerpo a la organización, lo que la convierte en institución. La institucionalización es un proceso neutral, que se puede entender como la emergencia de un modelo ordenado, estable, socialmente integrado, y alejado de actividades: inestables, libremente organizadas, o técnicas estrechas”* (Broom y Selznick, citados por Tovar, H. 2008)

DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIONALIDAD

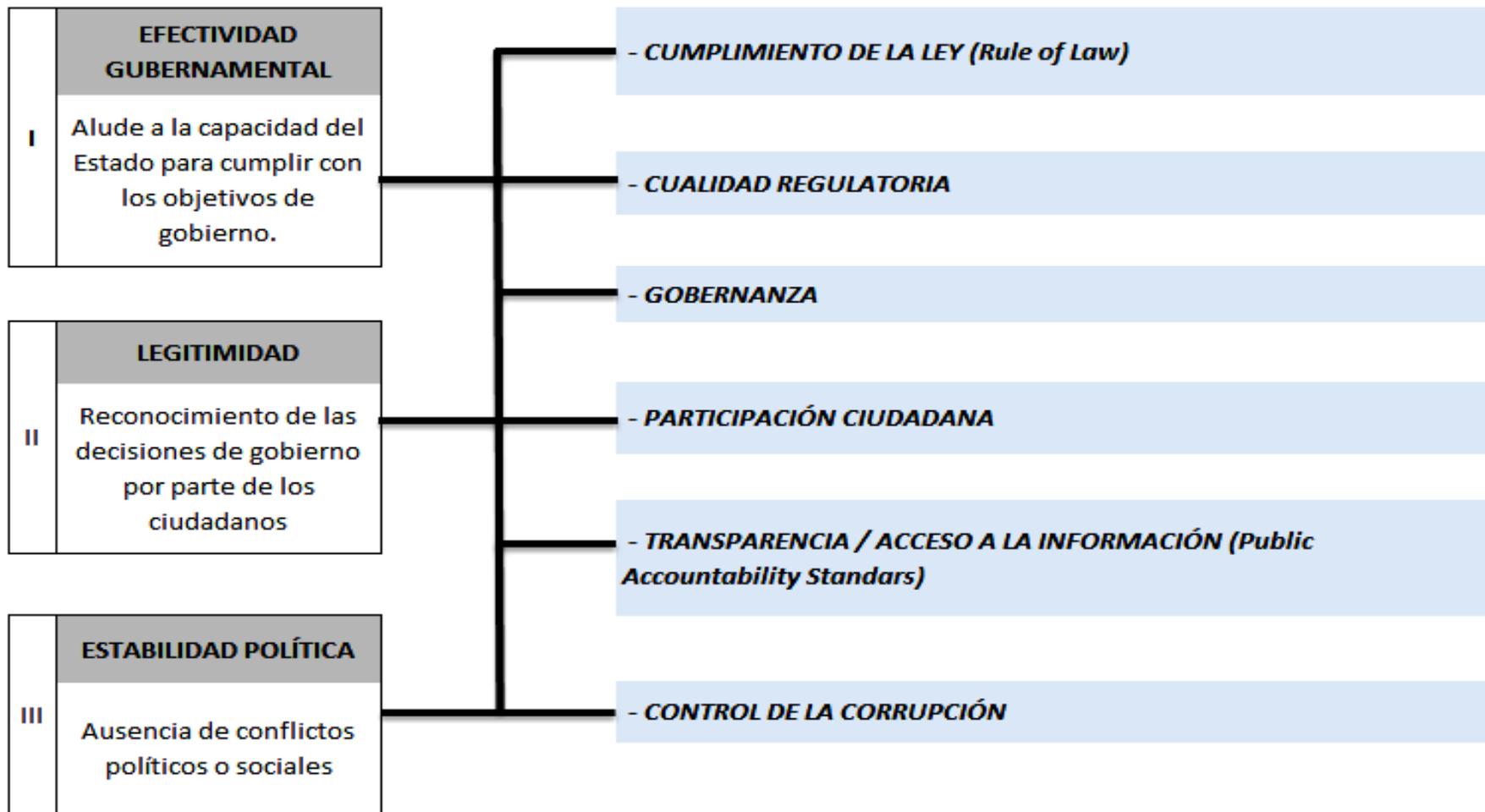


DIMENSIONES →		CARACTERÍSTICAS	
CULTURA (Función de Cohesión y Adaptación)	-Transparencia -Cumplimiento de la Ley -Gobernanza	INTEGRALIDAD CONTINUIDAD	Conserva la memoria e identidad institucional (individual y colectiva), y a partir de ellas mantiene la integración, a la vez es capaz de innovar y crear nuevas opciones, es flexible a los cambios.
MECANISMOS (Función de Operación)	-Capacidades -Recursos -Procedimientos	ESTABILIDAD DINÁMICA	Recopila, almacena, sistematiza e incorpora nueva información que retroalimenta el sistema, permitiéndole mantener los principios fundamentales y a la vez generar respuestas adaptativas a las necesidades de cambio.
ACTORES (Función de mantenimiento)	-Sector Privado -Sociedad Civil -Estado	ORGANICIDAD	Mantiene el funcionamiento orgánico de las partes (subsistemas) entre sí y con el todo, a fin de mantener un equilibrio armónico. Cuenta con mecanismos de regulación internos. Un desequilibrio en las partes afecta a toda la institucionalidad.
REGLAS (Función de Ordenamiento)	-Instrumentos de Políticas -Políticas	COHERENCIA	Organiza las dimensiones internas y externas de la institucionalidad de manera coherente entre sí y su entorno, así como sus interrelaciones
PRINCIPIOS (Función de Dirección)	-Axiológicos -Teleológicos -Deontológicos	LEGITIMIDAD	La institucionalidad se funda sobre principios que son reconocidos como valiosos por la sociedad. La institucionalidad es legítima en tanto mantiene los principios que la sociedad busca perpetuar.



GOVERNABILIDAD

Es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la adhesión a normas legítimas por los ciudadanos (Xavier Arbós y Salvador Gine: 1993).





MARCO CONCEPTUAL DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- I. Derecho Fundamental al Acceso a la Información Pública
- II. Transparencia como Garantía para la vigencia del Derecho Fundamental
- III. Transparencia como principio de la Gestión Pública
- IV. Transparencia como condición de la Gobernabilidad y la Gobernanza
- V. Transparencia como fin y su contribución para generar Valor Público

I. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Antecedente: El Derecho Fundamental a la libertad de expresión.

Artículo 19º de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948):

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión. “

RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:

- *La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en su Art. 19º: inicio del reconocimiento del derecho de Acceso a la Información Pública.*
- *La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo 4º, aprobada en 1948 durante la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá.*
- *La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 13º reconoce el derecho de acceso a la Información pública.*
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 19.2)*
- *Sentencia del 19 de setiembre del 2006 caso -Claude Reyes vs. Chile- de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
- *Resolución N° 1932 del 2003 y Resolución N° 2057 del 2004 de la Organización de Estados Americanos.*

- *En la Convención sobre los derechos del Niño que en su artículo 13º señala el derecho que tiene el niño de acceso a la información.*
- *Es importante resaltar las resoluciones de la OEA, en sus resoluciones del 2003, 2004 y las sucesivas.*
- *La declaración de Chapultepec que en su artículo 2º señala el derecho a la información como elemento fundamental para el desarrollo de la democracia.*
- *Finalmente, La Declaración de Lima, como instrumentos que es necesario tener en cuenta al momento de ejercer el derecho de acceso a la Información Pública.*

DEFINICIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

- *La Constitución Política del Estado ha consagrado el contenido esencial del derecho fundamental de acceso a la información, como el reconocimiento de la facultad de toda persona de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública (...) no existiendo, en tal sentido, entidad del Estado o entidad con personería jurídica de derecho público que resulte excluida de la obligación de proveer la información solicitada por los ciudadanos, sin necesidad de expresión de causa o justificación de la razón por la que se solicita la información.*
- *“... este carácter descarta la necesidad de justificar la petición en la pretensión de ejercer otro derecho constitucional (v. gr. la libertad científica o la libertad de información) o en la existencia de un interés en la información solicitada, de modo tal que cualquier exigencia de esa naturaleza es simplemente inconstitucional. (STC, Exp. N° 950-00-HD/TC, publicada el 10 de Set. 2001)”.*

CONSIDERACIONES ESENCIALES

- Dimensión individual: Nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información
- Dimensión colectiva: Todas las personas tienen el derecho de recibir la información necesaria y oportuna para la formación de una opinión pública libre e informada.
- La información pública es un Bien Público consustancial al régimen democrático (control institucional del gobierno público en público).
- El control sobre poderes públicos posibilita el Estado democrático de Derecho (División de poderes; respeto de los derechos fundamentales; elección periódica de los gobernantes).
- La información debe ser entregada de manera oportuna, y su contenido debe ser veraz, actual y claro (STC recaída en el expediente N° 1797-2002-HD/TC)

II. TRANSPARENCIA COMO GARANTÍA PARA LA VIGENCIA DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no es suficiente para erradicar la “Cultura del Secreto”; es necesario “hacer este derecho una práctica común y efectiva en el quehacer de la ciudadanía y la opinión pública”. (STC recaída en el expediente N° 02814-2008-PHD/TC)



“La puesta en práctica del principio de transparencia coadyuva a combatir los índices de corrupción en el Estado y, al mismo tiempo, constituye una herramienta efectiva contra la impunidad del poder permitiendo que el pueblo tenga acceso a la forma como se ejerce la delegación del poder. Una de las manifestaciones del Principio de Transparencia es, sin duda, el Derecho de Acceso a la Información Pública que este Colegiado tiene desarrollado en su jurisprudencia”.

No obstante, el Principio de Transparencia no agota aquí sus contenidos, en la medida en que impone también una serie de obligaciones para los entes públicos no sólo con relación a la información (...) un acceso efectivo y oportuno requiere de acciones de parte de los poderes públicos que hagan posible una información útil, manejable y sobre todo confiable y oportuna que sólo se logra con la transformación de las administraciones hacia un modelo transparente de actuación y gestión”

En tal sentido:

- ❖ *La **información pública** debe ser entendida como un **bien público**, y no como patrimonio de los funcionarios públicos. La información de las entidades públicas debe estar organizada de manera tal que esté a disposición de cualquier persona, de manera completa y oportuna.*
- ❖ *El acceso a la información pública hace posible que se pueda **observar las decisiones jurisdiccionales, los proyectos normativos, la planificación gubernamentales, y en general todas las acciones estatales**. Esta posibilidad de vigilar al Estado exige a sus funcionarios a **actuar de manera transparente, logrando así su legitimidad**, por cuanto “sólo discutiendo abiertamente acerca de la naturaleza de estas acciones políticas, sólo dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, criticar y proponer, es que se construye un argumento genuinamente público y se prueba la validez de lo propuesto”.*

- ❖ *El Principio de Transparencia genera la obligación del Estado de **formular e implementar “políticas de transparencia” a fin de promover y repotenciar el derecho de acceso a la información pública**, desarrollando un nuevo sistema de administración que permita que la información pública tenga un valor agregado, diversificando así su uso por parte de la ciudadanía.*



PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA

- *Alude al conocimiento público de datos, documentos, procesos de toma de decisiones e informaciones sobre la actividad de los organismos estatales y a la vez, incluye la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos.*
- *Es decir, un primer componente de este concepto es la necesidad de que **todo proceso de toma de decisiones estatales sea público** y se encuentre respaldado por un **sistema de administración de información** que permita su **conocimiento y escrutinio por la ciudadanía** (SPDA, 2006 : pp 204)*



ELEMENTOS DE LA TRANSPARENCIA:

- ***Accesibilidad, Calidad y Oportunidad de la Información Pública***
- ***Publicidad de las Normas y proyectos normativos***
- ***Mecanismos de toma de decisiones***
- ***Rendición de Cuentas y del Gasto Público***
- ***Indicadores de Gestión Institucional y Presupuestal***
- ***Participación efectiva, consciente e informada***
- ***Derechos Indígenas – Consulta previa, libre e informada***
- ***Gobernabilidad e Institucionalidad***
- ***Cumplimiento de la Ley***
- ***Cumplimiento Acuerdos y Convenios Internacionales***
- ***Políticas Anticorrupción***
- ***Ciudadanía con enfoque de derechos***

EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

ESTADO ADMINISTRATIVO

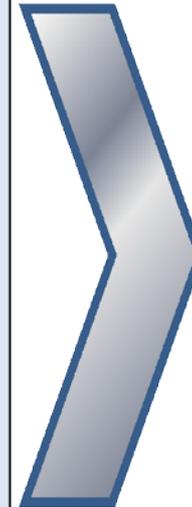
Actividades, estructuras, procedimientos, normas e incentivos dentro del servicio público que proporciona, monitorea y controla directa o indirectamente los productos y servicios del sector público:
PROCEDIMENTAL



ESTADO GERENCIAL

Implementación de políticas públicas que permitan alcanzar el potencial completo de una institución pública, incorporando:

- 1) Responsabilidad por el cumplimiento de metas y objetivos;
- 2) Mantenimiento de la credibilidad institucional;
- 3) Posicionamiento de la organización en el ambiente político: **EFICIENTE**

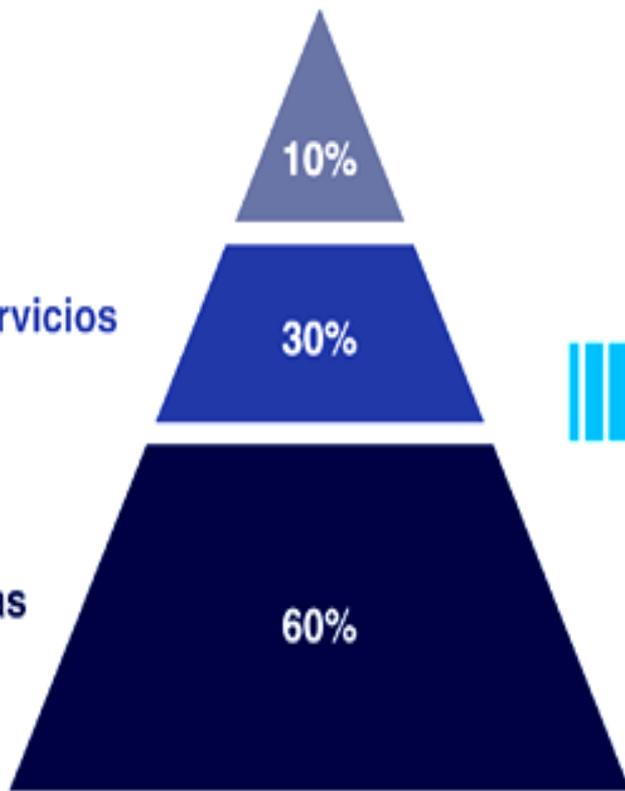


ESTADO GOBERNABLE

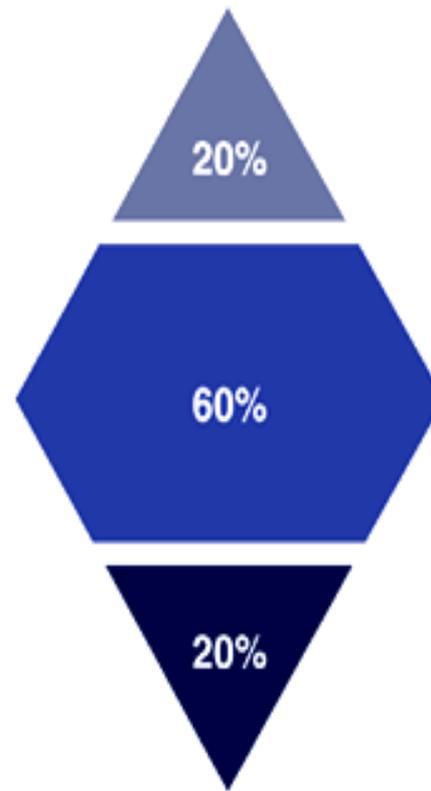
Legítimo, Garante de Derechos y de Servicio a la Ciudadanía)
Incorporando una cultura enfatizada en el ciudadano y en la rendición de cuentas. Sugiere mejorar la eficiencia y responsabilidad de los funcionarios de mayor nivel, mediante la desvinculación de la prestación de bienes y servicios públicos de los controles políticos: **SERVICIO**

Administrar

- Estrategia
- Gestión de Servicios y Actividades
- Tareas Administrativas



Gestionar



TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

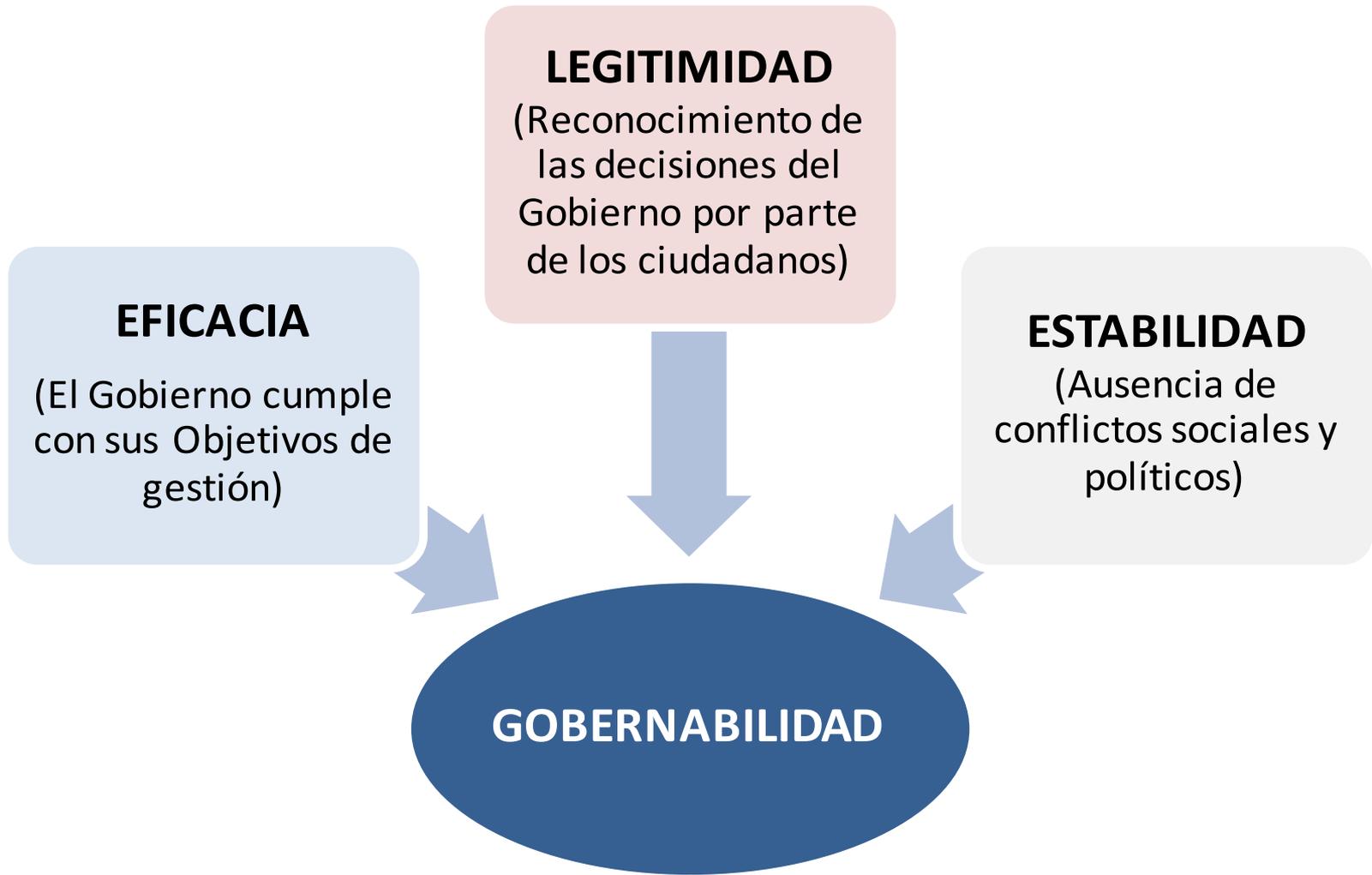
- Ante esta evolución, es necesario incorporar en la gestión pública, sistemas activos y eficientes de transparencia, los cuales impliquen colocar la información pública en la vitrina pública para que todos los ciudadanos puedan revisarla, analizarla, exigir el cumplimiento de la ley e incluso emplearla para exigir la sanción de actos ilegales –como por ejemplo, los casos de corrupción.

En consecuencia:

- Garantiza que **la participación** de los diversos actores en la gestión pública sea ***efectiva, eficiente, informada y motivada***;
- Fortalece el ejercicio de la ***ciudadanía*** y de la ***democracia***; y,
- Permite conocer si la gestión pública genera ***valor público***.

GOBERNABILIDAD

- *Es la cualidad propia de una comunidad política según la cual **sus instituciones de gobierno actúan eficazmente** dentro de su espacio de un modo considerado **legítimo por la ciudadanía**, permitiendo así el **libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la adhesión a normas consideradas legítimas por los ciudadanos** (Xavier Arbós y Salvador Gine: 1993).*
- *El grado de gobernabilidad dependerá de la capacidad de “enforcement” de las instituciones, las cuales deben alinear efectivamente las necesidades y capacidades de su propio sistema.*
- *Se concreta a través de la formulación e implementación de políticas públicas llevadas a cabo en los diferentes niveles de gobierno, respondiendo a diferentes problemas y por distintos actores estratégicos.*



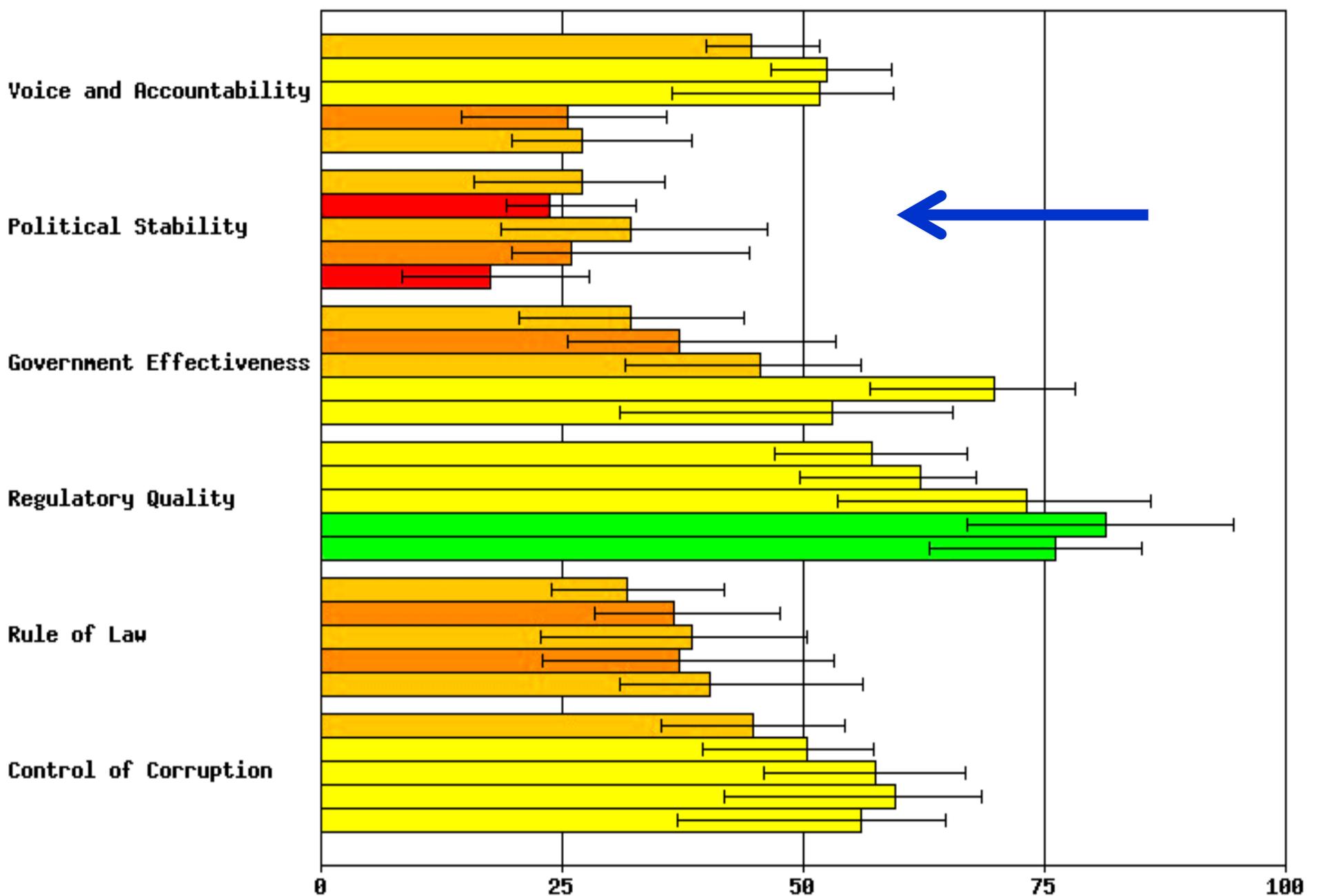
- **Indicadores que miden la Gobernabilidad según el Banco Mundial:**

- **Voz y Rendición de Cuentas**
- **Estabilidad Política (Ausencia de conflictos y de violencia),**
- **Efectividad Gubernamental**
- **Calidad Regulatoria**
- **Estado de Derecho, y**
- **Control de la Corrupción**



(Kaufmann, D; A. Kraay & M. Mastruzi. 2005.
Governance IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos)

PERU (2004)

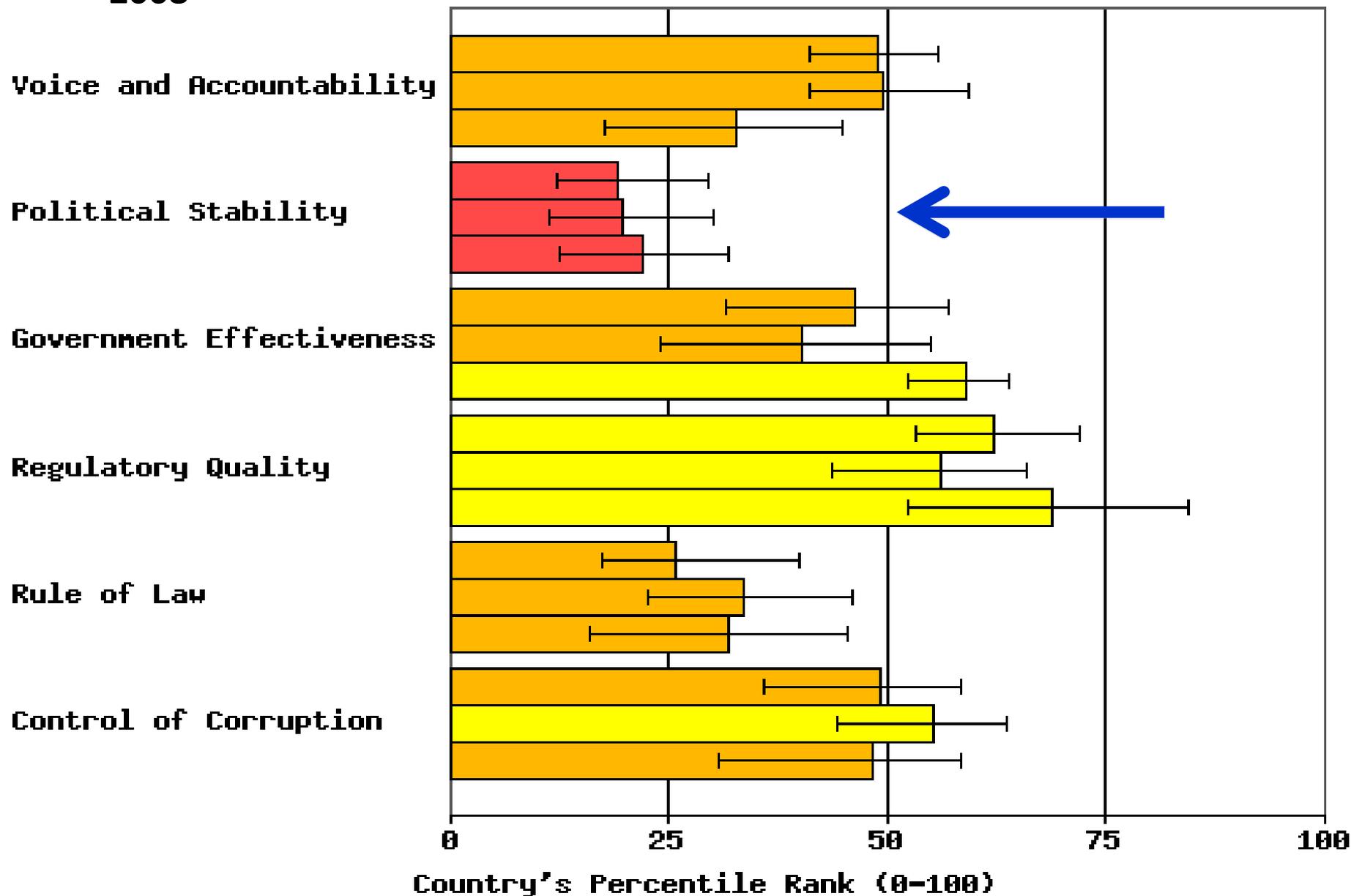


Comparison between 2004, 2002, 2000, 1998, 1996 (top-bottom order)
Country's Percentile Rank (0-100)

PERU

2008

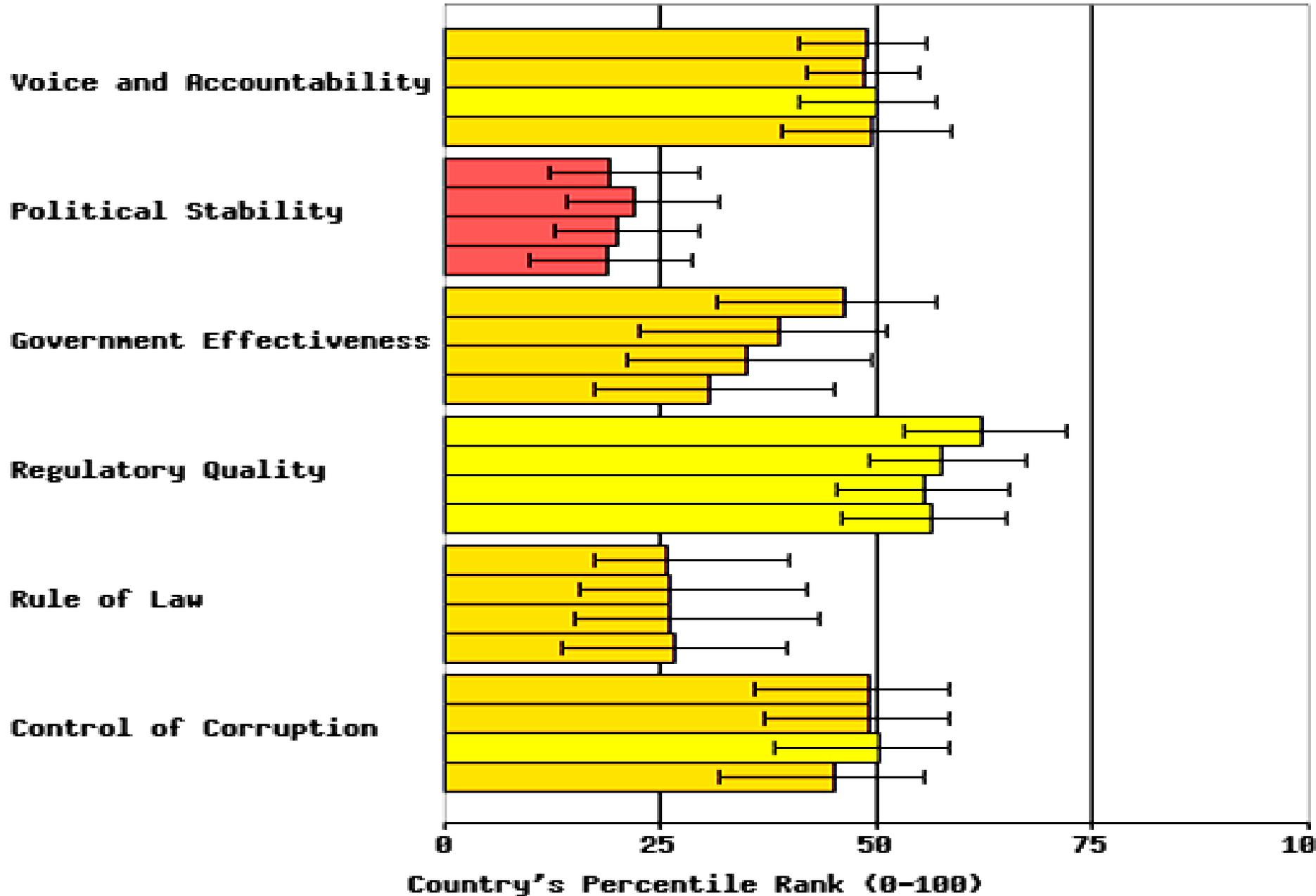
Comparison between 2008,2003,1998 (top-bottom order)



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008

PERU

Comparison between 2008,2007,2006,2005 (top-bottom order)



RENTABILIDAD DE LA GOBERNANZA: PBN vs. Cumplimiento de la Ley

(World Bank, 2004)

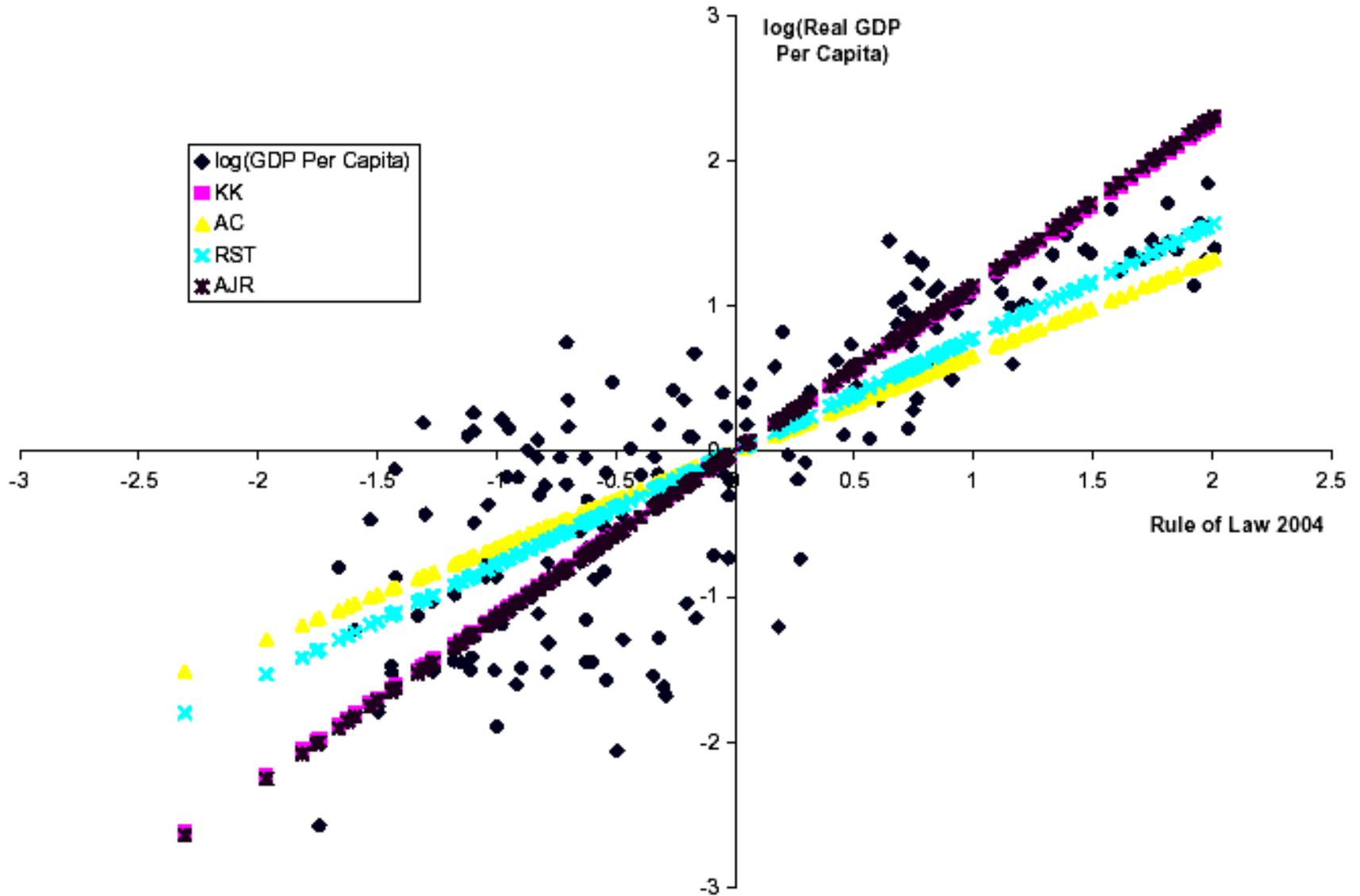
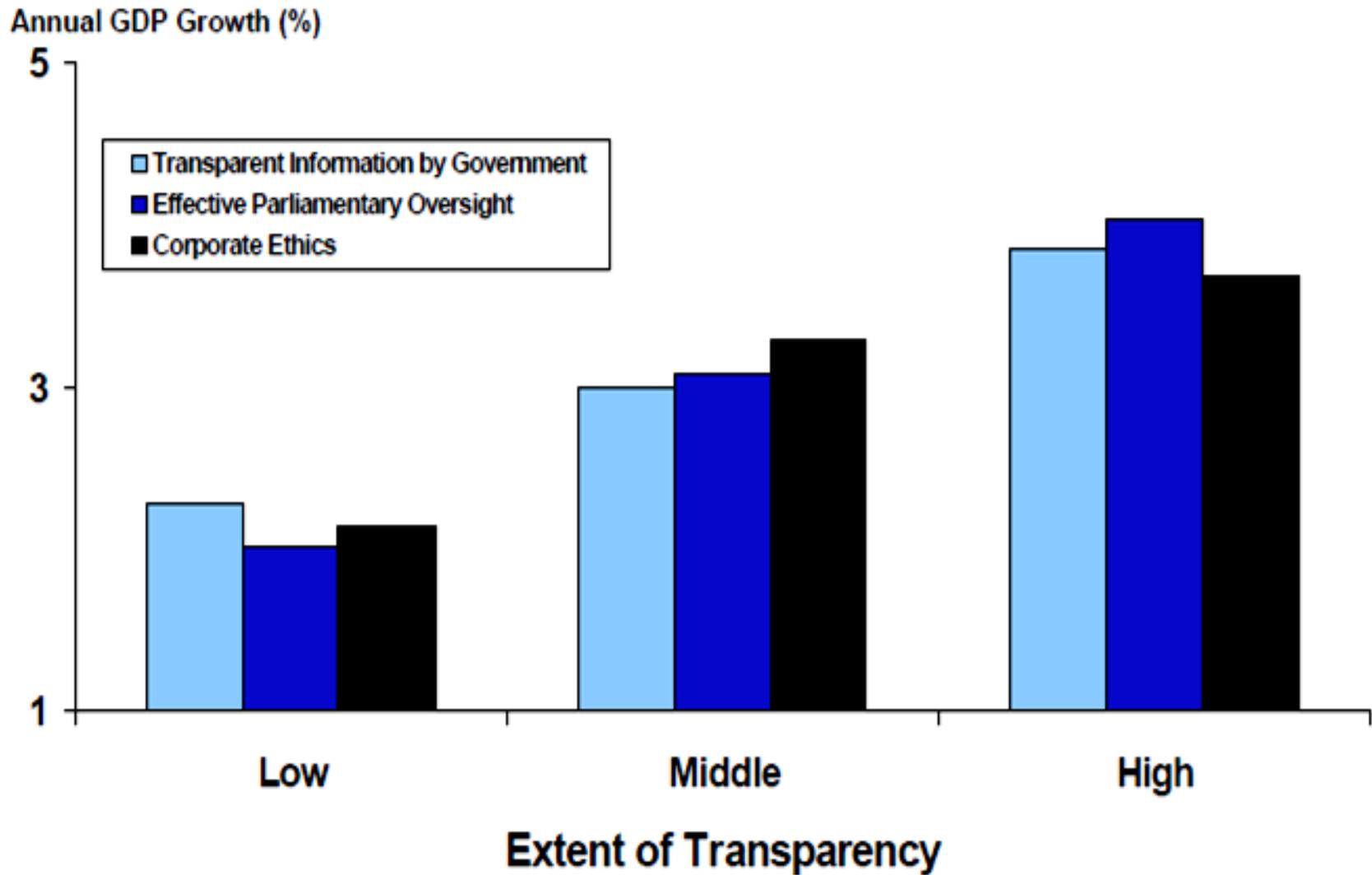


Figure 5: Transparency and GDP growth



GOBERNANZA

- **Gobernanza:** nueva forma de Gobernar que implica la **relación de todos los actores involucrados/afectados en la toma de decisiones** de la administración pública.
- Es decir es el **gobierno relacional o en redes de interacción público- privado- civil** a lo largo del eje local-global (Joan Prats & Catalá, 2006 :p 200)
- Contribuye a la creación de **Valor Público**



TRANSPARENCIA COMO CONDICIÓN DE LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA

- *Si bien la gobernanza y la gobernabilidad son determinantes para la formulación, implementación y aplicación de las políticas públicas, la transparencia brinda mayores niveles de confianza de la ciudadanía respecto de los procesos de decisiones públicas, y por tanto, legitima el actuar del Estado.*
- *Si bien principios como eficacia, legitimidad, estabilidad, deben ser incorporarse como lineamientos de la toma de decisiones públicas, mecanismos de transparencia permiten incorporarlos concretamente, pues nos muestran la verdadera capacidad estatal para convertir las necesidades en políticas públicas.*

LA TRANSPARENCIA COMO FIN Y SU CONTRIBUCIÓN PARA GENERAR VALOR PÚBLICO

- *El “valor público” está referido al valor creado por el Estado cada vez que provee servicios a la ciudadanía, promulga leyes y regulaciones o ejecuta otras acciones, debiendo satisfacer a través de dichas acciones, no sólo a las necesidades de los ciudadanos, sino por tanto, las preferencias de la ciudadanía.*
- La transparencia permite, de manera objetiva, evaluar si la gestión pública efectivamente genera valor público, por cuanto acerca a la sociedad a la información que permite realizar dicho juicio de valor.
- Sobre la base de esa evaluación, el Estado podrá replantear las políticas públicas a fin de lograr satisfacer las preferencias de la ciudadanía



MARCO JURÍDICO - INSTITUCIONAL DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



PROMOCIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

- ❖ *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*
- ❖ *El Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios del Fondo Monetario Internacional*
- ❖ *Reporte de Corrupción Mundial 2009 de Transparencia Internacional*



Medidas Establecidas en la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” sobre Transparencia

Art. 10º: “Adoptar medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en la administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda; las cuales podrán incluir, entre otras cosas:

- a. La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;*
- b. b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y*
- c. c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.*

MARCO JURÍDICO NACIONAL

- ***Constitución Política del Perú, 1993***
- ***Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública***
- ***Ley N° 27927, Ley que modifica la Ley N° 27806,***
- ***Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública***
- ***Decreto Supremo N° 063-2010-PCM Aprueba la Implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública;***
- ***Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM, que aprueba la Directiva N° 001-2010-PCM/SGP “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública”.***

- ***Ley 27658, Ley Marco de Modernización del Estado***
- ***Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo***
- ***Ley 28611, Ley General del Ambiente***
- ***Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Ambiental, y Participación y Consulta ciudadana en Asuntos Ambientales***
- ***Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría de la República***
- ***Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General***
- ***Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública***

MARCO JURÍDICO SECTORIAL

- **Ley 27308**, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y DS N° 014-2001-AG
- **Decreto Supremo N° 031-2004-AG**, Estrategia Nacional Forestal
- **Decreto Supremo N° 019-2004-AG**, “Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal”
- **Resolución Ministerial N° 0552-2010-AG** Lineamientos Técnicos sobre sistematización y administración de la información forestal y de fauna silvestre
- **Acuerdos de la Mesa N° 2** del Grupo Nacional de Coordinación (Resolución Ministerial N° 117-2009-PCM)

PROPUESTAS NORMATIVAS:

- **Dictamen del Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE**
- **Propuesta de Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre**
- **Propuesta de Plan Anticorrupción del Sector Forestal y Fauna Silvestre**

PUBLICIDAD COMO REGLA GENERAL

“Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad.”

Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta Ley. En consecuencia:

- 1) Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley.*
- 2) El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública.*
- 3) El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.*

Artículo 3º del TUO Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

TRANSPARENCIA



Sociedad Peruana de Ecodesarrollo

lpautrat@spdecodesarrollo.org

*Calle Alayza & Roel 2112, Oficina L
Tercer Piso*

Tfno.: + 51 1 265 0452

Muchas Gracias!...